Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PRIIT PIKAMÄE IŠVADA,
pateikta 2021 m. vasario 10 d.[1]

Byla C-546/19

BZ
prieš
Westerwaldkreis

(*Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sienų kontrolė, prieglobstis ir imigracija – Imigracijos politika – Neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas – Direktyva 2008/115/EB – Taikymo sritis – Draudimas atvykti trečiosios šalies piliečiui po to, kai dėl jo priimtas apkaltinamasis nuosprendis – Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo priežastys – Sprendimo grąžinti atšaukimas – Draudimo atvykti teisėtumas“

1. Šioje byloje *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) Teisingumo Teismui dar kartą pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl 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[2] išaiškinimo.

2. Nagrinėjamu atveju atsižvelgdamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus Teisingumo Teismas galės pateikti būtinus paaiškinimus dėl dviejų aspektų, susijusių su Direktyvoje 2008/115 numatytu „draudimu atvykti“, pagal kurį neleidžiama atvykti į visų valstybių narių teritoriją ir joje gyventi. Konkrečiau kalbant, Teisingumo Teismo prašoma apibrėžti, pirma, valstybėms narėms paliktos diskrecijos nustatyti draudimus atvykti, kurie reglamentuojami tik nacionalinės teisės normose, apimtį ir, antra, nagrinėjamoje direktyvoje nustatytą teisinį draudimo atvykti ir sprendimo grąžinti ryšį.

[1] Originalo kalba: prancūzų.

[2] OL L 348, 2008, p. 98.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2008/115

3. Direktyvos 2008/115 1 straipsnyje „Objektas“ nustatyta:

„Šia direktyva nustatomi bendri standartai ir tvarka, taikomi valstybėse narėse, grąžinant neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius, remiantis pagrindinėmis teisėmis kaip Bendrijos ir tarptautinės teisės bendraisiais principais, įskaitant pabėgėlių apsaugos ir žmogaus teisių reikalavimus.“

4. Šios direktyvos 2 straipsnio „Taikymo sritis“ 1 ir 2 dalyse nustatyta:

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

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

<…>

b) kurie grąžinami pagal nacionalinę teisę vykdant baudžiamosios teisės sankciją arba tai yra baudžiamosios teisės sankcijos taikymo pasekmė, arba kuriems taikomos ekstradicijos procedūros.“

5. Šios direktyvos 3 straipsnyje „Sąvokų apibrėžtys“ nustatyta:

„Šioje direktyvoje:

<…>

4) „sprendimas grąžinti“ – administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, kuriuo konstatuojama arba paskelbiama, kad trečiosios šalies piliečio buvimas yra neteisėtas, ir nustatoma ar nurodoma prievolė grįžti;

<…>

6) „draudimas atvykti“ – administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, uždraudžiantis nustatytą laiką atvykti į valstybių narių teritoriją ir būti joje, priimamas kartu su sprendimu grąžinti;

<…>“

6. Direktyvos 2008/115 6 straipsnio „Sprendimas grąžinti“ 1 dalis suformuluota taip:

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

7. Šios direktyvos 9 straipsnio „Išsiuntimo atidėjimas“ 1 dalis suformuluota taip:

„1. Valstybės narės atideda išsiuntimą:

a) tuo atveju, jei jis pažeistų negrąžinimo principą, <…>“

8. Šios direktyvos 11 straipsnyje „Draudimas atvykti“ nurodyta:

„1. Sprendimai grąžinti priimami kartu su draudimu atvykti:

a) jei laikotarpis savanoriškai išvykti nebuvo suteiktas; arba

b) jei prievolė grįžti nebuvo įvykdyta.

Kitais atvejais sprendimai grąžinti gali būti priimami kartu su draudimu atvykti.

2. Draudimo atvykti trukmė nustatoma kiekvienu atveju tinkamai atsižvelgiant į visas su konkrečiu atveju susijusias aplinkybes ir iš esmės neviršija penkerių metų. Ji vis dėlto gali viršyti penkerius metus, jei trečiosios šalies pilietis kelia didelę grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui.

<…>“

2. Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006

9. 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo[3] 24 straipsnio 1–3 dalyse nurodyta:

„1. Duomenys apie trečiųjų šalių piliečius, kurių atžvilgiu buvo pateiktas perspėjimas draudimo atvykti arba apsigyventi tikslais, įvedami remiantis nacionaliniu perspėjimu, kurio pagrindas – kompetentingų administracinių institucijų arba teismų sprendimas pagal nacionalines proceso teisės normas, priimtas individualaus įvertinimo pagrindu. Skundai dėl šių sprendimų nagrinėjami nacionaliniuose teisės aktuose nustatyta tvarka.

2. Perspėjimas įvedamas, kai 1 dalyje nurodytas sprendimas grindžiamas grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba nacionaliniam saugumui, kuri gali kilti dėl trečiosios šalies piliečio buvimo valstybės narės teritorijoje. Tokia padėtis gali susidaryti pirmiausia tokiais atvejais, kai:

a) trečiosios šalies pilietis yra nuteistas valstybėje narėje už nusikalstamą veiką, už kurią baudžiama ne mažesne kaip vienerių metų laisvės atėmimo bausme;

b) yra pagrįstų priežasčių manyti, kad trečiosios šalies pilietis yra padaręs sunkias nusikalstamas veikas, arba yra aiškių įrodymų, kad jis ketina tokias nusikalstamas veikas padaryti valstybės narės teritorijoje.

3. Perspėjimas taip pat gali būti įvestas, kai 1 dalyje nurodytas sprendimas grindžiamas tuo, kad trečiosios šalies piliečiui buvo taikyta tokia priemonė kaip išsiuntimas ar atsisakymas leisti

[3] OL L 381, 2006, p. 4.

atvykti, kuri nebuvo atšaukta ar sustabdyta ir apima arba taikoma kartu su neįleidimu atvykus, o atitinkamais atvejais – draudimu apsigyventi – remiantis tuo, kad buvo nesilaikoma nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių trečiųjų šalių piliečių atvykimą ar apsigyvenimą.“

B. Vokietijos teisė

10. Nagrinėjamos bylos aplinkybėms taikomos redakcijos *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Įstatymas dėl užsieniečių apsigyvenimo, įsidarbinimo ir integracijos federalinėje teritorijoje) (*BGBl*. 2008 I, p. 162), (toliau – *AufenthG*) 11 straipsnyje „Draudimas atvykti ir gyventi šalyje“ nustatyta:

„1. Užsienietis, kuriam buvo nurodyta išvykti, kuris buvo grąžintas arba priverstinai išsiųstas, neturi teisės vėl atvykti į federacijos teritoriją ir joje apsigyventi. Jam negali būti suteikiamas leidimas apsigyventi, net jeigu tenkinamos šiame įstatyme numatytos sąlygos.

2. Draudimo atvykti į šalį ir gyventi joje laikotarpis nustatomas *ex officio*. Jis pradedamas skaičiuoti nuo užsieniečio išvykimo. Išsiuntimo atveju draudimo laikotarpis nustatomas priimant įsakymą išsiųsti. Kitais atvejais jis nustatomas paskelbiant įsakymą išvykti iš šalies, kurio nesilaikant gresia išsiuntimas iš šalies, bet ne vėliau kaip išsiuntimo arba grąžinimo metu <…>

3. Draudimo atvykti į šalį ir gyventi joje laikotarpį valstybė nustato savo nuožiūra. Jis negali būti ilgesnis nei penkeri metai, išskyrus atvejus, kai užsienietis išsiunčiamas dėl apkaltinamojo nuosprendžio arba kai jis kelia didelę grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai. Draudimo laikotarpis negali būti ilgesnis kaip dešimt metų.

<…>“

11. *AufenthG* 50 straipsnyje „Įpareigojimas išvykti iš šalies“ nurodyta:

„1. Užsienietis privalo išvykti iš šalies, jeigu jis neturi arba nebeturi reikalaujamo leidimo gyventi <…>

2. Užsienietis privalo išvykti iš Vokietijos Federacinės Respublikos nedelsdamas arba, jei jam buvo nustatytas terminas išvykti iš šalies, prieš pasibaigiant šiam terminui.

<…>“

12. *AufenthG* 51 straipsnio „Gyvenimo šalyje teisėtumo pasibaigimas; tolesnis ribojimų taikymas“ 1 dalies 5 punkte numatyta:

„1. Leidimas gyventi nustoja galioti šiais atvejais:

<…>

5) jeigu užsienietis išsiunčiamas, <…>“

13. *AufenthG* 53 straipsnio 1 dalyje „Išsiuntimas“ numatyta:

„Užsieniečiui, kurio buvimas kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai, demokratinei ir laisvai konstitucinei tvarkai arba bet kokiam kitam svarbiam Vokietijos Federacinės Respublikos

interesui, taikoma išsiuntimo priemonė, jeigu, atsižvelgiant į visas bylos aplinkybes, palyginus interesą, kad jis išvyktų, ir jo interesą likti Vokietijos Federacinės Respublikos teritorijoje, paaiškėja, kad viešasis interesas, kad jis išvyktų, yra svarbesnis.“

14. *AufenthG* 54 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatyta:

„1. Interesas išsiųsti užsienietį, kaip tai suprantama pagal 53 straipsnio 1 dalį, yra ypač svarbus:

1) kai jis įsiteisėjusiu nuosprendžiu buvo nuteistas laisvės atėmimo bausme <…>“

15. *AufenthG* 58 straipsnio „Išsiuntimas“ 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Užsieniečiui taikoma išsiuntimo priemonė, jeigu jo įpareigojimas išvykti iš šalies yra vykdytinas, jeigu jam nebuvo nustatytas joks terminas išvykti iš šalies teritorijos arba jei šis terminas jau pasibaigęs ir jeigu nėra užtikrintas savanoriškas pareigos išvykti iš šalies vykdymas arba jeigu paaiškėja, kad tai būtina dėl visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos priežasčių. <…>

2. <…> Kitais atvejais įpareigojimas išvykti iš šalies tampa vykdytinas tik tuomet, kai atsisakymas išduoti leidimą gyventi arba kitas administracinis aktas, pagal kurį užsienietis privalo išvykti iš šalies pagal 50 straipsnio 1 dalį, tampa vykdytinas.

<…>“

16. *AufenthG* 60a straipsnio „Laikinas išsiuntimo sustabdymas“ 2–4 dalyse nustatyta:

„2. Užsieniečio išsiuntimas atidedamas tol, kol dėl faktinių ir teisinių priežasčių šis išsiuntimas neįmanomas, ir jam neišduodama jokia leidimo laikinai gyventi šalyje kortelė. <…>

3. Užsieniečio išsiuntimo sustabdymas neturi įtakos jo įpareigojimui išvykti iš šalies.

4. Užsieniečiui išduodamas liudijimas, kad jo išsiuntimas yra atidėtas.

<…>“

II. Faktinės aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

17. BZ, kurio pilietybė nėra nustatyta, gimė Sirijoje ir nuo 1990 m. gyvena Vokietijoje. Nors nuo šios datos jam buvo nustatytas įpareigojimas išvykti iš šalies, vis dėlto jis ir toliau gyveno šioje valstybėje narėje remdamasis pakantumo statusu, kurio taikymas buvo reguliariai pratęsiamas pagal *AufenthG* 60a straipsnį.

18. 2013 m. kovo 17 d. BZ buvo nuteistas trejų metų ir keturių mėnesių laisvės atėmimo bausme už nusikalstamas veikas, susijusias su terorizmo rėmimu. 2014 m. kovo mėn. likusios bausmės trukmės vykdymas jam buvo atidėtas.

19. Dėl šio apkaltinamojo nuosprendžio *Westerwaldkreis* (Vestervaldo apskritis) 2014 m. vasario 24 d. nusprendė išsiųsti BZ iš Vokietijos pagal *AufenthG* 53 straipsnio 1 punktą (toliau – įsakymas išsiųsti). Šiame įsakyme taip pat buvo nustatytas draudimas šešerius metus atvykti į Vokietijos

teritoriją ir joje gyventi, vėliau šis terminas buvo sutrumpintas iki ketverių metų, skaičiuojant nuo išvykimo dienos, ir negalėjo trukti ilgiau kaip iki 2023 m. liepos 21 d. Tuo pačiu metu buvo priimtas Vestervaldo apskrities nurodymas BZ išvykti iš šalies priešingu atveju taikant išsiuntimą.

20. BZ pateikė prieštaravimą dėl šių sprendimų. Per apklausą Prieštaravimų nagrinėjimo komisijoje Vestervaldo apskritis panaikino nurodymą išvykti iš šalies priešingu atveju gresiant išsiuntimui. Likusi prieštaravimo dalis buvo atmesta.

21. Taigi BZ pateikė skundą *Verwaltungsgericht Koblenz* (Koblenco administracinis teismas, Vokietija), prašydamas panaikinti įsakymą išsiųsti ir draudimą atvykti ir gyventi federalinėje teritorijoje, tačiau šis teismas nusprendė skundą atmesti. BZ dėl šio sprendimo pateikė apeliacinį skundą *Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz* (Reino krašto-Pfalco aukštesnysis administracinis teismas, Vokietija).

22. Vėliau *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Federalinė migracijos ir pabėgėlių tarnyba, Vokietija) 2017 m. liepos 21 d. sprendimu atmetė BZ prieglobsčio prašymą kaip akivaizdžiai nepagrįstą pagal nacionalinę teisę. Be to, ši institucija konstatavo, kad BZ negalėjo būti išsiųstas į Siriją, nes šios šalies atveju buvo įvykdytos *AufenthG* 60 straipsnyje, susijusiame su 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3 straipsniu, numatytos draudimo išsiųsti sąlygos.

23. 2018 m. balandžio 5 d. sprendimu *Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz* (Reino krašto-Pfalco aukštesnysis administracinis teismas) atmetė BZ apeliacinį skundą. Tada jis pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad jau atmetė šį skundą tiek, kiek jis susijęs su įsakymu išsiųsti BZ, kuris tapo galutinis, ir iš dalies nutraukė peržiūros procedūrą, pratęsdamas tiktai jos dalį, susijusią su sprendimu sutrumpinti priimant įsakymą išsiųsti nustatyto draudimo atvykti ir gyventi šalyje laikotarpį iki ketverių metų nuo galimo išvykimo momento iki 2023 m. liepos 21 d.

25. Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo paaiškinimų dėl Vokietijos teisės matyti, kad pagal *AufenthG* 53 straipsnį priimtas įsakymas išsiųsti nebūtinai lemia atitinkamo užsieniečio išsiuntimą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, asmenims, kurių gyvenimas šalyje kelia grėsmę visuomenės saugumui, iš tiesų gali būti taikoma išsiuntimo priemonė, net jeigu jų išsiuntimas iš Vokietijos teritorijos neįmanomas dėl šalyje, į kurią jie siunčiami, susiklosčiusios padėties. Nagrinėjamu atveju nusprendus užsienietį išsiųsti, pirma, panaikintas atitinkamo užsieniečio leidimo gyventi šalyje galiojimas pagal *AufenthG* 51 straipsnio 1 dalies 5 punktą ir, antra, pagal *AufenthG* 11 straipsnio 1 dalį jam uždrausta atvykti į šalį ir joje gyventi; taip pat iki įsakymo išsiųsti galiojimo pabaigos draudžiama išduoti šiam užsieniečiui naują leidimą gyventi šalyje.

26. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar draudimas atvykti į šalį ir joje gyventi, kuris pagal nacionalinę teisę gali būti nustatytas net ir nesant nurodymo išvykti iš šalies priešingu atveju gresiant išsiuntimui yra suderinamas su Sąjungos teise. Šiuo klausimu šis teismas pažymi, kad pagal Vokietijos teisę įsakymas išsiųsti savaime nėra „sprendimas grąžinti“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 punktą, tačiau nurodymas išvykti iš šalies priešingu atveju gresiant išsiuntimui turi būti laikomas sprendimu grąžinti.

27. Konkrečiai kalbant, jam kyla abejonių dėl to, ar draudimas atvykti ir gyventi, trečiosios šalies piliečiui nustatytas „su migracija nesusijusiais“ tikslais, be kita ko, siejamas su įsakymu išsiųsti, patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį. Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar draudimas atvykti į šalį ir joje gyventi negali būti laikomas atitinkančiu šios direktyvos reikalavimus, kai kartu su šiuo draudimu priimtas nurodymas išvykti iš šalies priešingu atveju gresiant išsiuntimui buvo jį priėmusios institucijos panaikintas.

28. Jeigu būtų nuspręsta, kad sprendimo grąžinti atšaukimas būtinai reiškia priimant šį sprendimą nustatyto draudimo atvykti neteisėtumą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar taip yra ir tuo atveju, kai prieš sprendimą grąžinti priimtas įsakymas išsiųsti tampa galutinis.

29. Būtent tokiomis aplinkybėmis *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. a) Ar draudimas atvykti, taikomas trečiosios šalies piliečiui „su migracija nesusijusiais“ tikslais, patenka į Direktyvos [2008/115] taikymo sritį, kai valstybė narė nepasinaudojo šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta galimybe?

b) Jeigu atsakymas į pirmojo klausimo a punktą būtų neigiamas, ar šis draudimas atvykti nepatenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį ir tuomet, kai trečiosios šalies pilietis jau neteisėtai gyvena šalyje, neatsižvelgiant į jo atžvilgiu išduotą įsakymą išsiųsti, su kuriuo susijęs draudimas atvykti, todėl iš principo patenka į šios direktyvos taikymo sritį?

c) Ar prie draudimo atvykti „su migracija nesusijusiais“ tikslais atvejų priskiriamas draudimas atvykti, priimtas atsižvelgiant į sprendimą išsiųsti viešosios tvarkos ir saugumo sumetimais (šiuo atveju prevenciniais sumetimais siekiant kovoti su terorizmu)?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta, kad šis draudimas atvykti patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį:

a) Ar dėl sprendimo grąžinti (šiuo atveju įspėjimo dėl išsiuntimo) panaikinimo administraciniu aktu atsitinka taip, kad kartu su sprendimu priimtas draudimas atvykti pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 dalį tampa neteisėtas?

b) Ar ši teisinė pasekmė atsiranda ir tuomet, jei prieš sprendimą grąžinti priimtas institucijos įsakymas išsiųsti tampa galutinis?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

30. Dėl šių klausimų rašytines pastabas pateikė Vokietijos ir Nyderlandų vyriausybės, taip pat Europos Komisija.

31. 2020 m. balandžio 23 d. Teisingumo Teismas išsiuntė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui prašymą suteikti informacijos apie pagrindinės bylos faktines ir teisines aplinkybes. 2020 m. gegužės 6 d. parengtą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo atsakymą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2020 m. gegužės 27 d.

32. 2020 m. spalio 8 d., taikydamas proceso organizavimo priemonę, Teisingumo Teismas paprašė visų suinteresuotųjų šalių raštu atsakyti į jo pateiktą klausimą. Rašytinės pastabos dėl šio klausimo buvo pateiktos per nustatytą terminą.

IV. Analizė

33. Vokietijos vyriausybė iškėlė pirmojo prejudicinio klausimo priimtinumo klausimą. Kadangi man atrodo, jog šis argumentas netiesiogiai susijęs ir su antruoju klausimu, savo analizę pradėsiu nuo priimtinumo vertinimo (A skirsnis), o paskui dėmesį sutelksiu į kiekvieno iš šių prejudicinių klausimų esmę (B skirsnis).

A. Dėl priimtinumo

34. Vokietijos vyriausybė rašytinėse pastabose teigia, kad, priešingai, nei matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, Vokietijos Federacinė Respublika pasinaudojo Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta galimybe netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams, kuriems pagal nacionalinę teisę yra paskirta baudžiamoji sankcija, kurią taikant arba dėl kurios jie turi būti sugrąžinti.

35. Siekdama pagrįsti šį teiginį ši vyriausybė atkreipia Teisingumo Teismo dėmesį į tai, kad Vokietijos įstatymo, kuriuo į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2008/115, aiškinamajame memorandume išdėstytas toks su *AufenthG* 11 straipsniu, kuriuo į nacionalinę teisę perkeltas Direktyvos 2008/115 11 straipsnis, susijęs tekstas: „Naujame ketvirtame sakinyje išdėstytos nuostatos, kuriomis leidžiama nukrypti nuo įprasto penkerių metų laikotarpio, yra grindžiamos Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktu (šiuo atžvilgiu tai yra direktyvos taikymo už baudžiamąsias veikas nuteistiems asmenims apribojimas) ir 11 straipsnio 2 dalies antru sakiniu (rimta grėsme ir valstybės [visuomenės] saugumui, ir viešajai tvarkai)“.

36. Šiuo klausimu pažymiu, kad, atsakydamas į Teisingumo Teismo jam pateiktą prašymą pateikti informaciją, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas rėmėsi savo suformuluotu Vokietijos teisės išaiškinimu, pateiktu nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pagal kurį Vokietijos Federacinė Respublika, remdamasi Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktu, nusprendė į šios direktyvos taikymo sritį *visiškai* neįtraukti trečiųjų šalių piliečių, kuriems skirta baudžiamosios teisės sankcija, dėl kurios jie grąžinami.

37. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Vokietijos vyriausybės nurodytoje aiškinamojo memorandumo dalyje daroma nuoroda į pagrindinės bylos aplinkybėms taikytinos redakcijos *AufenthG* 11 straipsnio 3 dalį, pagal kurią draudimas atvykti negali būti taikomas ilgiau kaip penkerius metus, „išskyrus atvejus, kai užsienietis išsiunčiamas *dėl apkaltinamojo nuosprendžio* arba kai jis kelia didelę grėsmę visuomenės saugumui arba viešajai tvarkai“ [4]. Taigi jis mano, kad iš šios ištraukos matyti, jog, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiais, kuriems dėl apkaltinamojo nuosprendžio taikoma išsiuntimo priemonė, Vokietijos įstatymų leidėjas, remdamasis Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktu, ketino *tam tikrais klausimais* nukrypti nuo šios direktyvos 11 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos specialios taisyklės, pagal kurią draudimo atvykti laikotarpis negali viršyti penkerių metų ir nuo kurios nukrypti leidžiama, tik jeigu kyla didelė grėsmė visuomenės saugumui, viešajai tvarkai ar nacionaliniam saugumui.

[4] Pasviruoju šriftu išskirta mano.

38. Pagal suformuotą jurisprudenciją, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų kompetencijos atskyrimą prejudicinio sprendimo procedūroje, Teisingumo Teismas turi atsižvelgti į faktines ir teisines prejudicinių klausimų pateikimo aplinkybes, *kurias apibrėžė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas*. Tai reiškia, kad, nepaisant Vokietijos vyriausybės išsakytos kritikos dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikto nacionalinės teisės išaiškinimo, šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į šį išaiškinimą [5], pagal kurį Vokietijos teisės aktų leidėjas, remdamasis Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktu, neketino į šios direktyvos taikymo sritį visiškai neįtraukti trečiųjų šalių piliečių, kurie išsiunčiami po to, kai jų atžvilgiu priimamas apkaltinamasis nuosprendis [6].

39. Mano nuomone, tai, kad, kaip pabrėžė Vokietijos vyriausybė, Sprendime *Filev ir Osmani* [7] Teisingumo Teismas sutiko su priešingu Vokietijos teisės aktų aiškinimu, nėra pagrindas daryti kitokią išvadą. Iš tikrųjų byloje, kurioje priimtas tas sprendimas, pagal pirmesniame šios išvados punkte nurodytą jurisprudenciją Teisingumo Teismas privalėjo vadovautis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio *Amtsgericht Laufen* (Laufeno apylinkės teismas, Vokietija) išdėstytu nacionalinės teisės išaiškinimu.

40. Taigi, kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimų svarba nekelia abejonių, manau, šie klausimai turi būti laikomi priimtinais.

B. Dėl bylos esmės

1. Pirminės pastabos

41. Reikia trumpai apibūdinti esmines teisinio pagrindo, svarbaus rengiant išaiškinimą, kurio prašoma Teisingumo Teismo, ypatybes.

42. Direktyva 2008/115 siekiama suformuoti efektyvią išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais standartais, siekiant, kad su grąžintinais asmenimis būtų elgiamasi žmoniškai ir kad būtų gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas [8].

43. Šiuo tikslu šioje direktyvoje tiksliai nurodyta procedūra, kurią kiekviena valstybė narė turi taikyti neteisėtai joje esantiems trečiųjų šalių piliečiams grąžinti, ir vykstant šiai procedūrai suteikiamos teisinės garantijos ir nustatyta tvarka, pagal kurią vienas po kito turi vykti atskiri šios procedūros etapai.

44. Kalbant konkrečiau, minėtoje direktyvoje numatyta, kad dėl kiekvieno trečiosios šalies piliečio neteisėto buvimo valstybės narės teritorijoje atsiranda jos pareiga pateikti jam „sprendimą grąžinti“ [9]. Šiuo sprendimu atitinkamam piliečiui nustatoma „prievolė grįžti“, t. y. pareiga grįžti į

[5] Žr. 2016 m. birželio 21 d. Sprendimą *Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, 25 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[6] Dėl klausimo, ar pagal Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktą valstybėms narėms leidžiama iš dalies nukrypti nuo šio straipsnio, mano nuomone, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teisingai teigia, kad šis klausimas neturi lemiamos reikšmės pagrindinės bylos baigčiai, nes, teisiniu požiūriu, neigiamas atsakymas lemtų tik tai, kad draudimas atvykti negalėtų būti taikomas ilgiau nei penkerius metus.

[7] 2013 m. rugsėjo 19 d. sprendimas (C-297/12, EU:C:2013:569).

[8] Žr. Direktyvos 2008/115 2 ir 11 konstatuojamąsias dalis.

[9] Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalis.

savo kilmės šalį, tranzito šalį ar kitą šalį [10], ir prireikus nustatomas atitinkamas terminas, per kurį šis pilietis turi savanoriškai išvykti iš šalies teritorijos [11]. Jei nenustatytas laikotarpis savanoriškai išvykti arba nevykdoma prievolė grįžti, valstybės narės privalo imtis visų būtinų priemonių, kad įvykdytų sprendimą grąžinti [12].

45. Sprendimas grąžinti gali – arba tam tikrais atvejais turi – būti priimamas kartu su „draudimu atvykti“. Nors jį priima viena valstybė narė, remiantis Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punkte pateikta apibrėžtimi, juo siekiama uždrausti asmeniui, kuriam jis skirtas, atvykti *į visų valstybių narių teritoriją* ir joje gyventi. Tad nacionalinės grąžinimo priemonės turėtų veikti „Europos mastu“ [13].

46. Kad poveikis šiuo mastu neliktų tik teorinis, šioje direktyvoje taip pat numatyta, kad tuo atveju, kai valstybė narė svarsto galimybę išduoti leidimą gyventi ar kitą teisę būti joje suteikiantį leidimą trečiosios šalies piliečiui, kuriam kita valstybė narė nustatė draudimą atvykti, ji turi pirmiausia pasikonsultuoti su valstybe nare, kuri priėmė draudimą atvykti, ir atsižvelgti į jos interesus [14]. Tai, kad pradedama tokia konsultavimosi procedūra, reiškia, kad iš anksto sužinoma apie kitų valstybių narių paskelbtus draudimus atvykti, o tai tapo įmanoma, nes informacija apie šiuos draudimus atvykti gali būti pateikiama nacionaliniame perspėjime, pagal Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 3 dalį įtrauktame į antrosios kartos Šengeno informacinę sistemą [15].

47. Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai susiję būtent su draudimu atvykti, todėl toliau išvadoje nagrinėsiu šį klausimą.

2. Dėl pirmojo klausimo

48. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar draudimas atvykti ir gyventi trečiosios šalies piliečiui, kaip ir įsakymas išsiųsti, priimtas remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį.

49. Pirmiausia reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui abejonių kyla dėl Komisijos „Grąžinimo vadovo“ [16] 11 punkto formuluotės, pagal kurią Direktyva 2008/115 taikoma tik draudimams atvykti į šalį („su grąžinimu susiję draudimai“), susijusiems su migracijos taisyklių, t. y. taisyklių, reglamentuojančių trečiųjų šalių piliečių atvykimą ir gyvenimą, pažeidimu valstybėse

[10] Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 3 ir 4 dalys.

[11] Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 1 dalis. Valstybės narės gali nesuteikti tokio termino tos pačios nuostatos 4 dalyje nurodytais atvejais (žr. šios išvados 18 išnašą).

[12] Direktyvos 2008/115 8 straipsnio 1 dalis.

[13] Žr. Direktyvos 2008/115 14 konstatuojamąją dalį.

[14] Žr. Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 4 dalį, kurioje šiuo klausimu daroma nuoroda į Konvencijos, įgyvendinančios 1985 m. birželio 14 d. Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių Šengeno susitarimą dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo (OL L 239, 2000, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 9), 25 straipsnį.

[15] 2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1861 dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo patikrinimams kertant sieną, kuriuo iš dalies keičiama Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir iš dalies keičiamas bei panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 (OL L 312, 2018, p. 14), kuris bus taikomas nuo 2021 m. gruodžio 28 d. Reglamento Nr. 2018/1861 24 straipsnio 1 dalyje, kuria siekiama pakeisti Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnį, numatyta valstybių narių *pareiga* įvesti į SIS perspėjimą visais atvejais, kai pagal nuostatas, kuriomis laikomasi Direktyvos 2008/115, neteisėtai šalyje esančiam trečiosios šalies piliečiui nustatomas draudimas atvykti.

[16] 2017 m. lapkričio 16 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2017/2338 dėl bendro „Grąžinimo vadovo“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms, vykdančioms su grąžinimu susijusias užduotis (OL L 339, 2017, p. 83).

narėse, nors ši direktyva nedaro poveikio draudimams atvykti, „taikomiems su migracija nesusijusiais tikslais“. Ši antra kategorija apima ne tik draudimus atvykti, kurie yra ribojamoji priemonė pagal ESS V antraštinės dalies 2 skyrių, bet ir draudimus atvykti, taikomus trečiųjų šalių piliečiams, kurie padarė sunkių nusikalstamų veikų, arba jeigu galima pagrįstai daryti prielaidą, kad jie ketina padaryti tokias nusikalstamas veikas. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, pagrindinėje byloje nagrinėjamas draudimas galėtų būti priskirtas prie šios kategorijos ir dėl to nepatekti į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį.

50. Kitaip tariant, Teisingumo Teismo prašoma priimti sprendimą dėl aiškinimo, pagal kurį Direktyva 2008/115 taikoma tik dėl migracijos taisyklių pažeidimo nustatytiems draudimams, tikslumo, nes į šią kategoriją nepatenkantys draudimai, visų pirma tie, kurie yra susiję su valstybių narių viešąja tvarka ir visuomenės saugumu, priklauso jų kompetencijai.

51. Visų pirma reikia pažymėti, kad Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punkte „draudimas atvykti“ apibrėžiamas kaip „administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, uždraudžiantis nustatytą laiką atvykti į valstybių narių teritoriją ir būti joje, priimamas kartu su sprendimu grąžinti“, todėl pagal jį neleidžiamas toks aiškinimas, pagal kurį Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino šiame straipsnyje numatyti tik migracijos taisyklių pažeidimu grindžiamas priemones. Mano nuomone, pagal šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalį tai taip pat neleidžiama, nes šioje nuostatoje tik nurodytos sąlygos, kurioms esant sprendimai grąžinti yra (arba gali būti) priimami kartu nustatant draudimą atvykti ir nenurodant jokių priežasčių, dėl kurių buvo nustatytas toks draudimas.

52. Dėl Direktyvos 2008/115 struktūros analizės pritariu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aiškinimui, kad remiantis šia direktyva negalima nustatyti jokios aplinkybės, kuria būtų galima pagrįsti tokio jos taikymo srities apribojimą, koks numatytas „Grąžinimo vadovo“ 11 punkte.

53. Šiuo aspektu svarbu remtis minėtos direktyvos nuostatomis, kuriose nustatoma jos pačios taikymo sritis.

54. Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad ši direktyva taikoma trečiųjų šalių piliečiams, *neteisėtai esantiems* valstybių narių teritorijoje, turint omenyje, kad pagal šios direktyvos 3 straipsnio 2 punktą toks „neteisėtas buvimas“ yra „trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka [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)[17]] 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų“. Taigi, atsižvelgiant į bendras šių nuostatų formuluotes, nelieka jokių abejonių dėl to, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo labai plačiai apibrėžti minėtos direktyvos taikymo sritį, nes numatė, kad joje numatyto buvimo šalyje neteisėtumas kyla ne tik iš migracijos taisyklių pažeidimo („Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo <…> į šią valstybę narę sąlygų“), bet ir *kitų* nei šios sąlygų (buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų).

55. Kaip minėta pirma, Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punktu valstybėms narėms suteikta teisė nuspręsti netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams, kurie, be kita ko, grąžinami pagal nacionalinę teisę vykdant baudžiamosios teisės sankciją arba tuo atveju, jei tai yra baudžiamosios teisės sankcijos taikymo pasekmė. Taigi šis straipsnis neišvengiamai

[17] OL L 105, 2006, p. 1.

grindžiamas prielaida, kad neteisėtas buvimas šalyje, dėl kurio gali būti taikoma Direktyva 2008/115, taip pat gali būti sunkaus nacionalinio baudžiamojo įstatymo pažeidimo rezultatas. Iš tikrųjų reikia konstatuoti, kad tokios nuostatos buvimas būtų visiškai nereikalingas tuo atveju, jeigu taikant šią direktyvą aktualus neteisėtas buvimas galėtų būti susijęs tiktai su migracijos taisyklių pažeidimu. Darytina išvada, kad sprendimas grąžinti ir kartu priimtas sprendimas uždrausti atvykti taip pat gali būti priimti viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo tikslais.

56. Man atrodo, ši išvada darytina juo labiau dėl to, kad atsižvelgiama į kitas Direktyvos 2008/115 nuostatas, kaip antai 6 straipsnio 2 dalį[18], 7 straipsnio 4 dalį[19], 11 straipsnio 2 ir 3 dalis ir 12 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą[20]. Iš tikrųjų šios nuostatos įrodo, kad priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir nacionalinį saugumą, nėra atskirtos nuo joje nustatytos suderintos tvarkos, nes šiomis priemonėmis siekiama tik numatyti galimybę valstybėms narėms nukrypti nuo šiuose straipsniuose įtvirtintų taisyklių[21].

57. Visų pirma, kiek tai susiję su draudimu atvykti, Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad nors iš esmės jis negali viršyti penkerių metų, jeigu trečiosios šalies pilietis kelia didelę grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, valstybės narės gali uždrausti atvykti ilgesnį nei penkerių metų laikotarpį. Be to, šios direktyvos 11 straipsnio 3 dalyje iš esmės nurodoma, kad valstybės narės negali uždrausti atvykti asmenims, kurie nukentėjo nuo prekybos žmonėmis ir kuriems dėl to suteikta teisė gyventi šalyje, nebent šie asmenys kelia pavojų viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ir nacionaliniam saugumui.

58. Mano nuomone, parengiamieji darbai patvirtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas neketino numatyti Direktyvos 2008/115 taikymo srities apribojimo, grindžiamo gyvenimo šalyje neteisėtumo priežastimis. Mano nuomone, Komisija negalėjo dar aiškiau išreikšti šios minties direktyvos pasiūlyme[22] ir Komisijos tarnybų darbiniame dokumente SEC(2005) 1175[23]. Iš tikrųjų pirmajame dokumente ji nurodė, kad jo „tikslas yra nustatyti horizontalaus pobūdžio taisykles, taikomas kiekvienam neteisėtai esančiam trečiosios šalies piliečiui, *neatsižvelgiant į neteisėto buvimo priežastis* (pvz., vizos galiojimo pasibaigimas, leidimo gyventi galiojimo pasibaigimas, leidimo gyventi panaikinimas ar atšaukimas, galutinis neigiamas sprendimas dėl prieglobsčio prašymo, pabėgėlio statuso panaikinimas, neteisėtas atvykimas)“[24], o antrajame dokumente pažymėjo, kad siūloma priimti direktyva turėjo būti taikoma ne tik tais atvejais, kai trečiųjų šalių

[18] Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Reikalaujama, kad neteisėtai valstybės narės teritorijoje esantys trečiųjų šalių piliečiai, kurie turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi ar kitą joje būti teisę 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.“ (Pasviruoju šriftu išskirta mano.)

[19] Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalyje nustatyta: „Jeigu esama pasislėpimo pavojaus, arba jei prašymas dėl teisėto buvimo buvo atmestas, kaip akivaizdžiai nepagrįstas ar melagingas, arba jei suinteresuotas asmuo kelia *pavojų viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui*, valstybės narės gali nesuteikti laikotarpio savanoriškai išvykti arba gali suteikti trumpesnį nei septynių dienų laikotarpį.“ (Pasviruoju šriftu išskirta mano.)

[20] Direktyvos 2008/115 12 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „Sprendimai grąžinti ir, jei tokie priimti, sprendimai uždrausti atvykti bei sprendimai dėl išsiuntimo priimami raštu pateikiant faktines ir teisines priežastis, taip pat informaciją apie galimas teisines teisių gynimo priemones.
Informacija apie faktines priežastis gali būti apribota, kai pagal nacionalinę teisę leidžiama riboti teisę gauti informaciją, pirmiausia *nacionalinio saugumo, gynybos, visuomenės saugumo* ir nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, nustatymo ir persekiojimo už jas tikslais.“ (Pasviruoju šriftu išskirta mano.)

[21] Šiuo klausimu žr. mano išvadą byloje *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:130, 40 punktas).

[22] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse [SEK(2005) 1057, KOM(2005) 391 galutinis – 2005/0167 (COD), I skyriaus 4 skirsnis].

[23] Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [COM(2005) 391 *final*].

[24] Pasviruoju šriftu išskirta mano.

piliečiai neteisėtai gyvena šalyje, nes neatitinka Konvencijos dėl Šengeno susitarimo 5 straipsnio (šiuo metu – Šengeno sienų kodekso 6 straipsnis), bet ir tais atvejais, kai jų buvimas šalyje yra neteisėtas dėl kitų priežasčių, kaip pavyzdį paminėdama atvejį, kai trečiosios šalies pilietis praranda teisę gyventi šalyje, o tuo pačiu metu jam taikoma grąžinimo procedūra, *nes jis įvykdė sunkų nusikaltimą*.

59. Tiesa, minėtame pasiūlyme Komisija pripažino, kad, be kita ko, buvo išnagrinėtas klausimas, ar pasiūlytoje direktyvoje taip pat turėjo būti suderinta sąvoka „išsiuntimas dėl priežasčių, susijusių su nacionaliniu saugumu ir viešąja tvarka“. Ji taip pat pripažino, kad į šį klausimą buvo atsakyta neigiamai, visų pirma dėl to, kad toks suderinimas turi būti tęsiamas priimant ne direktyvą dėl neteisėto buvimo šalyje nutraukimo ir grąžinimo, o veikiau direktyvą, reglamentuojančią atvykimo ir gyvenimo sąlygas ir susijusią su teisėto buvimo ar gyvenimo šalyje nutraukimu. Tačiau paskui Komisija paaiškino, kad tai nereiškia, jog trečiosios šalies piliečio, kurio teisėtas gyvenimas šalyje baigėsi dėl viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo priežasčių, padėtis nepatenka į pasiūlytos direktyvos taikymo sritį. Atvirkščiai, tokiu atveju šis asmuo tampa neteisėtai šalyje esančiu piliečiu, todėl aptariama direktyva turi būti taikoma papildomai nepatikslinant šio statuso [25].

60. Mano nuomone, Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punktą ir 11 straipsnį vertinant teleologiniu požiūriu, taip pat galima suprasti, kad rengiant šią direktyvą numatyta jos taikymo sritis iš principo buvo tokia plati, kad ji negali būti taikoma tik draudimams atvykti, grindžiamiems migracijos taisyklių pažeidimu. Iš tikrųjų, kaip teisingai primena prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, šiose nuostatose numatytu draudimu siekiama, kad nacionalinėms priemonėms, susijusioms su grąžinimu, būtų suteiktas poveikis Europos mastu nustatant draudimą atvykti, siekiant vykdyti neteisėtos imigracijos prevenciją ir užkirsti kelią neteisėtai šalyje esantiems trečiųjų šalių piliečiams naudojantis valstybių narių taisyklių skirtumais išvengti nacionalinėje teisėje numatytų priemonių, kuriomis panaikinama jų teisė būti šalyje. Tačiau, mano nuomone, šie tikslai nesuderinami su „Grąžinimo vadove“ numatytu asmenų, kuriems gali būti nustatytas draudimas atvykti, rato apribojimu.

61. Šiame etape vis dėlto reikia pripažinti, kad didžiausios prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonės yra susijusios su klausimu, ar toks aiškinimas, kokį siūlau šioje išvadoje, yra teisingas atsižvelgiant į Reglamento Nr. 1987/2006 nuostatas.

62. Iš tikrųjų reikia priminti, kad „Grąžinimo vadovo“ 11 punkte tarp draudimų atvykti, „nustatomų dėl su migracija nesusijusių tikslų“, kuriems dėl to netaikoma Direktyva 2008/115, nurodyti draudimai, nustatyti trečiųjų šalių piliečiams, kurie padarė sunkių nusikalstamų veikų arba kurie, kaip galima pagrįstai manyti, ketina padaryti tokią nusikalstamą veiką. Šiame 11 punkte daroma nuoroda į draudimus atvykti į šalį ir gyventi joje, grindžiamus Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalyje, siejamoje su šio reglamento 24 straipsnio 1 dalimi, nurodyta grėsme viešajai tvarkai arba nacionaliniam saugumui. Savo ruožtu pridursiu, kad minėto reglamento 24 straipsnio 3 dalimi reglamentuojami draudimai atvykti ir gyventi trečiųjų šalių piliečiams, kuriems buvo taikyta „tokia priemonė kaip išsiuntimas ar atsisakymas leisti atvykti“; šie draudimai yra grindžiami „tuo, kad buvo nesilaikoma nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių [šių] piliečių atvykimą ar apsigyvenimą“.

[25] Žr. pasiūlymo 3 skirsnio 12 punktą.

63. Taigi iš Reglamento Nr. 1987/2006, priimto prieš įsigaliojant Direktyvai 2008/115, 24 straipsnio matyti, kad draudimai atvykti į šalį ir gyventi joje yra grindžiami grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, ir trečiųjų šalių piliečiams taikomi draudimai, nustatyti sprendime dėl išsiuntimo, grąžinimo ar deportavimo, apibrėžiami kaip priklausantys *skirtingoms* kategorijoms, nes kiekvienam jų taikoma atskira teisinė tvarka (pareiga įvesti perspėjimą į SIS taikoma tik pirmojo tipo draudimams). Reglamento 2018/1861, kuris nuo 2021 m. gruodžio 28 d. bus taikomas vietoj Reglamento Nr. 1987/2006, 24 straipsnio 1 dalyje pakartojama Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio struktūra (dviejų kategorijų) ir turinys [26], kartu nustatant, kad antroji draudimų atvykti kategorija buvo suderinta Direktyva 2008/115 („draudima[i] atvykti taikant [Direktyvą 2008/115] atitinkančias procedūras“) [27].

64. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar tuo remiantis reikėtų daryti išvadą, kad *bet koks* draudimas atvykti, grindžiamas grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, nepatenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, todėl, kaip savo rašytinėse pastabose teigia Nyderlandų vyriausybė, jam taikoma tik pagal nacionalinę teisę taikytina teisinė tvarka.

65. Tiesa, turint omenyje tai, jog Direktyva 2008/115 plėtojama Šengeno *acquis*, ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į tai, kad šis *acquis* [28], kuris, be jokios abejonės, apima Reglamento Nr. 1987/2006 nuostatas, yra nuoseklus. Vis dėlto manau, kad šios išvados ankstesniame punkte pateiktas šio reglamento 24 straipsnio 2 dalies išaiškinimas grindžiamas klaidingu šios nuostatos taikymo asmenims srities aiškinimu.

66. Iš tikrųjų manau, kad Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti draudimai atvykti į šalį ir gyventi joje, pagrįsti grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, taikomi tik trečiųjų šalių piliečiams, kurie jų paskelbimo momentu gyvena *už* atitinkamos valstybės narės teritorijos *ribų*. Tai paaiškina, kodėl jie laikomi atskira kategorija nei tie, kurie patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį: kaip būtų galima pradėti aptariamų piliečių grąžinimo procedūrą, jeigu tai nėra neteisėtai šios valstybės narės teritorijoje gyvenantys piliečiai?

67. Vis dėlto, priešingai, nei teigia Nyderlandų vyriausybė, Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalyje nenumatyta tokių draudimų atvykti į šalį ir gyventi joje, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, t. y. dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių nustatyti valstybės narės teritorijoje *jau* esantiems piliečiams. Iš tikrųjų tokių draudimų atvykti į šalį ir gyventi joje nustatymas reiškia, kad šių piliečių buvimas šalyje yra neteisėtas ir kad dėl to turi būti priimtas sprendimas juos grąžinti. Taigi tai yra „su grąžinimu susiję“ draudimai, reglamentuojami Direktyvoje 2008/115.

[26] Vienintelis esminis pakeitimas yra pareigos įvesti perspėjimą į SIS išplėtimas įtraukiant ir pagal Direktyvoje 2008/115 numatytas procedūras nustatytus draudimus atvykti. Žr., be kita ko, Pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo patikrinimams kertant sieną, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 515/2014 ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 [KOM(2016)882 galutinis – 2016/0408 (COD), p. 4]. Taip pat žr. šios išvados 15 išnašą.

[27] Reglamento 2018/1861 24 straipsnio 1 dalyje nurodyta: „Valstybės narės įveda perspėjimą dėl draudimo atvykti ir apsigyventi, kai tenkinama viena iš šių sąlygų: a) valstybė narė, remdamasi individualiu vertinimu, kuris apima atitinkamo trečiosios šalies piliečio asmeninių aplinkybių vertinimą bei draudimo atvykti ir apsigyventi padarinius, yra nusprendusi, kad to trečiosios šalies piliečio buvimas jos teritorijoje kelia grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, ir todėl valstybė narė, laikydamasi savo nacionalinės teisės, yra atitinkamai priėmusi teismo ar administracinį sprendimą drausti atvykti ir apsigyventi bei yra pateikusi nacionalinį perspėjimą dėl draudimo atvykti ir apsigyventi arba b) valstybė narė trečiosios šalies piliečio atžvilgiu yra paskelbusi draudimą atvykti, taikydama procedūras, kurios atitinka [Direktyvą 2008/115]“.

[28] 2010 m. spalio 26 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-482/08, EU:C:2010:631, 48 punktas).

68. Apibendrinant pažymėtina, kad valstybės narės lieka kompetentingos nustatyti draudimus atvykti asmenims, keliantiems grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, ypač jeigu šie asmenys valstybėje narėje buvo nuteisti už nusikalstamą veiką, už kurią baudžiama bent vienų metų laisvės atėmimo bausme, jeigu tuo metu, kai paskelbiami minėti draudimai, šie asmenys gyvena už atitinkamos valstybės narės teritorijos ribų. Tačiau valstybės narės turi laikytis Direktyvoje 2008/115 nustatytų suderintų taisyklių, visų pirma pareigos priimti sprendimą grąžinti, kai numato draudimus atvykti asmenims, keliantiems grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui, jei atitinkami asmenys jau yra jų teritorijoje [29]. Ši direktyva netaikoma tik tais atvejais, kai grėsmė viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar nacionaliniam saugumui kyla dėl to, kad atitinkamiems asmenims buvo skirta rimta baudžiamoji sankcija arba ekstradicijos procedūra ir minėta valstybė narė pasinaudojo jai Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punkte suteikta galimybe [30].

69. Taigi būtent sąsaja su būtinybe grąžinti atitinkamus trečiųjų šalių piliečius skiria pagal Direktyvą 2008/115 nustatomus draudimus atvykti nuo draudimų atvykti, kurie grindžiami tik nacionalinės teisės nuostatomis, o ne šių draudimų nustatymo priežastimis. Savo rašytinėse pastabose pati Komisija pripažįsta, kad „Grąžinimo vadovo“ 11 punktas suformuluotas painiai, nes jame, užuot vartojus teisingai suformuluotą „su grąžinimu nesusijusį“ draudimą atvykti, daroma nuoroda į draudimus atvykti, taikomus „su migracija nesusijusiais tikslais“.

70. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad draudimas atvykti ir gyventi trečiosios šalies piliečiui, kartu su įsakymu išsiųsti priimtas remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį.

3. Dėl antrojo klausimo

71. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvą 2008/115 draudimas atvykti ir gyventi trečiosios šalies piliečiui, priimtas kartu su įsakymu išsiųsti, kuris tapo galutinis, remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, nebegali toliau galioti, jeigu sprendimas grąžinti buvo panaikintas.

72. Šis klausimas kilo dėl Vokietijos teisės aktų ypatybių, kurios matyti iš nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateiktos nacionalinės teisės sistemos apžvalgos ir kurias galima apibendrinti taip: i) išsiuntimo priemonė nėra „sprendimas grąžinti“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2008/115, nes tokiu sprendimu pripažįstamas įsakymas išvykti iš Vokietijos teritorijos, kurio neįvykdžius gresia išsiuntimas; ii) dėl bet kokios išsiuntimo priemonės užsieniečio buvimas šalyje tampa neteisėtas, todėl jam nustatoma abstrakti prievolė išvykti iš Vokietijos teritorijos; iii) draudimas atvykti ir gyventi *ipso jure* yra susijęs ne tik su bet kokiu įsakymu išvykti iš šalies,

[29] Šių dviejų draudimo atvykti į šalį kategorijų atskyrimą galima iliustruoti pateikiant nuorodą į Prancūzijos teisės sistemą, visų pirma *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (Užsieniečių atvykimo į šalį, buvimo joje ir prieglobsčio teisės kodeksas). Šio kodekso L214-2 straipsnyje numatyta pirmoji kategorija, pavadinta „administracinis draudimas atvykti į šalį“, pagal kurį „[bet kuriam trečiosios šalies piliečiui], jei jis nuolat negyvena Prancūzijoje ir *nėra* nacionalinėje teritorijoje, gali būti uždrausta atvykti į šalį administracine tvarka, jeigu jo buvimas Prancūzijoje kelia didelę grėsmę Prancūzijos viešajai tvarkai, vidaus saugumui ar tarptautiniams santykiams“ (kursyvu išskirta mano). Antroji kategorija, pavadinta „draudimas grįžti į Prancūzijos teritoriją“, yra numatyta minėto kodekso L511-1 straipsnyje, pagal kurį „[a]dministracinė institucija gali įpareigoti užsienietį, kuris nėra Europos Sąjungos valstybės narės pilietis, išvykti iš Prancūzijos teritorijos šiais atvejais: <…> Jeigu užsieniečio, kuris nuolat negyvena Prancūzijoje ilgiau kaip tris mėnesius, elgesys kelia grėsmę viešajai tvarkai.“

[30] Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublika pasinaudojo šia galimybe, kiek tai susiję su *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (Užsieniečių atvykimo į šalį, buvimo joje ir prieglobsčio teisės kodeksas) L541-1 straipsnyje numatyta „draudimo atvykti į Prancūzijos teritoriją“ galimybe, t. y. bausme, kurią teisminė institucija gali skirti užsieniečiui, kaltam dėl nusikaltimo ar nusižengimo, reglamentuojama Prancūzijos baudžiamojo kodekso 131-30, 131-30-1 ir 131-30-2 straipsniais.

kurio neįvykdžius gresia išsiuntimas, bet ir su bet kokia išsiuntimo iš šalies priemone. Dėl šių aplinkybių prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar draudimo atvykti teisinės pasekmės yra tokios pat, kaip ir sprendimo grąžinti, todėl panaikinus sprendimą grąžinti toks draudimas negali galioti toliau.

73. Pažymėjęs, kad Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalies formuluotė, pagal kurią sprendimai grąžinti turi būti (pirma pastraipa) arba gali būti (antra pastraipa) priimti kartu su draudimu atvykti, nesuteikia atsakymo į šį klausimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškina, kad tai, jog šios direktyvos 3 straipsnio 6 punkte draudimas atvykti galutinai apibrėžiamas kaip administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, „priimamas kartu su sprendimu grąžinti“, jo manymu, nebūtinai reiškia, kad, panaikinus sprendimą grąžinti, kartu su juo priimtas draudimas atvykti netenka pagrindo. Todėl jam kyla klausimas, ar laiko ryšys tarp šių dviejų aktų taip pat reiškia materialinę sąsają su minėta direktyva, o tai, atvirkščiai, yra pagrindas aiškinti, kad draudimas atvykti tampa neteisėtas, kai atšaukiamas sprendimas grąžinti.

74. Man atrodo, kad, siekiant užtikrinti nuoseklų Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punkto ir 11 straipsnio 1 dalies aiškinimą, būtina pateikti patikslinimą. Nemanau, kad sakinio dalimi „kartu su sprendimu grąžinti“ siekiama parodyti dviejų nagrinėjamų veiksmų laiko ryšį ar net vienalaikiškumą, kaip, atrodo, mano prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad pagal Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalį vienas iš dviejų atvejų, kai valstybės narės privalo nustatyti draudimą atvykti, yra atvejis, kai nevykdoma prievolė grįžti per sprendime grąžinti nustatytą savanoriško išvykimo terminą (b punktas). Vis dėlto, kadangi tokiu atveju draudimas atvykti būtų nustatytas *vėlesniame* etape nei sprendimas grąžinti, manau, kad nuostata dėl būtino šių dviejų aktų vienalaikiškumo negali būti išdėstyta draudimo atvykti apibrėžtyje.

75. Jeigu ji būtų įtraukta, susidarytų įspūdis, kad apibrėžtis suformuluota netinkamai ir kad vartodamas prieveiksmį „kartu“ Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė nustatyti skirtingo pobūdžio ryšį tarp draudimų atvykti, kuriems taikoma Direktyva 2008/115, ir sprendimų grąžinti, be kita ko, materialinį ryšį, reiškiantį, kad, atšaukus sprendimą grąžinti, draudimas atvykti negali būti paliktas galioti.

76. Manau, tokią prielaidą patvirtina Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Ouhrami*[31]. Atsakydamas į klausimą dėl Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 2 dalies išaiškinimo ir, be kita ko, dėl momento, nuo kurio turi būti apskaičiuojama draudimo atvykti trukmė, Teisingumo Teismas nurodė, kad Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punktas ir 11 straipsnio 1 dalis, siejami su 3 straipsnio 4 punktu, turi būti aiškinami taip, kad draudimas atvykti „gali *papildyti* sprendimą grąžinti, nes juo suinteresuotajam asmeniui uždraudžiama nustatytą laikotarpį po jo <…> išvykimo iš valstybių narių teritorijos vėl atvykti į šią teritoriją ir joje būti“[32], o paskui padarė išvadą, kad „tokio draudimo veiksmingumą iš anksto *lemia* tai, kad suinteresuotasis asmuo išvyko iš minėtos teritorijos“[33]. Vis dėlto laikausi nuomonės, kad teksto požiūriu Teisingumo Teismo pavartoti žodžiai reiškia, jog šis sprendimas grąžinti turi būti laikomas *būtina išankstine sąlyga*, kad galiotų draudimas atvykti. Bet kuriuo atveju man atrodo, kad ši išvada grindžiama argumentais, kuriuos Teisingumo Teismas toliau pateikė nagrinėjamą nuostatą aiškindamas sistemiškai, pagal kuriuos Direktyvos 2008/115 nuostatomis *aiškiai atskiriamas* procedūros etapas, apimantis savanorišką ar priverstinį prievolės grįžti vykdymą, kai neteisėtas atitinkamo

[31] 2017 m. liepos 26 d. sprendimas (C-225/16, EU:C:2017:590).

[32] 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 45 punktas). Pasviruoju šriftu išskirta mano.

[33] 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 45 punktas). Pasviruoju šriftu išskirta mano.

asmens buvimas šalyje reglamentuojamas sprendimu grąžinti, ir paskesnis etapas, kuriuo draudimas atvykti sukelia teisinių pasekmių, pasireiškiančių draudimu atvykti į valstybes nares ir jose gyventi po to, kai dar kartą atvykstama neteisėtai [34].

77. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad Vokietijos vyriausybės rašytinėse pastabose šis sprendimas aiškinamas šiek tiek kitaip. Šios vyriausybės teigimu, nors tiesa, kad draudimas atvykti sukelia teisinių pasekmių nuo prievolės išvykti iš šalies, kylančios dėl trečiosios šalies piliečio neteisėto buvimo šalyje, įvykdymo, taip pat tiesa, kad ši prievolė nebūtinai nustatoma sprendime grąžinti, numatytame Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalyje. Šios vyriausybės teigimu, sprendimas grąžinti tikrai nėra gyvenimo šalyje neteisėtumo elementas, nes iš tikrųjų jame tiktai konstatuojama, kad gyvenimas šalyje yra neteisėtas.

78. Nors neteisėtas buvimas šalyje nebūtinai turi būti įformintas sprendimu grąžinti, Vokietijos vyriausybės teigimu, draudimo atvykti priemonė galėtų būti taikoma net ir šio sprendimo atšaukimo atveju, nes draudimas atvykti galėtų sukelti jam būdingų teisinių pasekmių tuo atveju, jeigu trečiosios šalies pilietis įvykdytų pagal *AufenthG* 50 straipsnį jam tenkančią prievolę savanoriškai išvykdamas iš Vokietijos teritorijos.

79. Šiam argumentui pritarti negaliu. Iš tikrųjų toks aiškinimas neatitiktų nei Direktyvos 2008/115 loginio pagrindo, nei jos prasmės.

80. Kalbant apie šios direktyvos loginį pagrindą, pažymėtina, jog pagal jį valstybės narės gali savo nuožiūra numatyti, kad, pritaikius išsiuntimo iš šalies priemonę, trečiosios šalies piliečio gyvenimas šalyje taptų neteisėtas ir kad šis pilietis turėtų bendrą ir abstrakčią teisinę prievolę išvykti iš atitinkamos valstybės narės teritorijos, pavyzdžiui, kaip nustatyta *AufenthG* 50 straipsniu. Tačiau, nustačius gyvenimo šalyje neteisėtumą, pagal minėtą direktyvą atitinkama valstybė narė negali toleruoti minėto piliečio buvimo joje ir laukti, kol jis nuspręs savo noru išvykti iš jos teritorijos. Atvirkščiai, pagal tos pačios direktyvos 6 straipsnio 1 dalį ši valstybė privalo šiam piliečiui išsiųsti sprendimą grąžinti [35], išskyrus atvejus, kai ji nusprendžia įteisinti suinteresuotojo asmens buvimą šalyje, suteikdama jam leidimą gyventi šalyje arba kitokį leidimą, suteikiantį teisę gyventi šalyje pagal tos pačios direktyvos 6 straipsnio 4 dalį [36]. Valstybių narių pareigai pradėti grąžinimo procedūrą, jeigu jos nesuteikia teisės gyventi šalyje, netaikoma jokia išimtis. Taigi valstybės narės turi vykdyti šią pareigą neatsižvelgdamos į tai, ar konkrečiu atveju sprendimas grąžinti yra vienas iš gyvenimo šalyje neteisėtumo įrodymų, ar yra tik deklaratyvaus pobūdžio sprendimas.

81. Kalbant apie Direktyvos 2008/115 esmę, pažymėtina, kad, kaip Komisija paaiškino „Grąžinimo vadove“, jos 6 straipsnio 1 dalyje numatyta pareiga siekiama sumažinti „šešėlio zonas“ (neteisėtą imigraciją), užkirsti kelią nelegaliai esančių asmenų išnaudojimui ir padidinti

[34] 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 46–49 punktai). Neseniai Teisingumo Teismas šiais argumentais rėmėsi 2020 m. rugsėjo 17 d. Sprendime *JZ (Laisvės atėmimo bausmė draudimo atvykti atveju)* (C-806/18, EU:C:2020:724, 32–34 punktai).

[35] Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *Celaj* (C-290/14, EU:C:2015:285, 50 punktas), pagal kurią „Direktyvos 2008/115 6 ir paskesniuose straipsniuose numatytos valstybių narių pareigos yra nuolatinės, tęstinės ir taikomos nenutrūkstamai, t. y. jos atsiranda *automatiškai* iš karto po to, kai įvykdomos šiuose straipsniuose numatytos sąlygos“ (pasviruoju šriftu išskirta mano).

[36] Žr. Komisijos atsakymą į Parlamento klausimą Nr. P-1687/10 (OL C138 E, 2011, p. 1), kuriame, turint omenyje valstybėms narėms, kaip antai Ispanijos Karalystei, nustatytą prievolę, pažymėta: „It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay“ („Turėdamos tokią prievolę, Ispanijos institucijos nebegali – sužinojusios apie neteisėtai jos teritorijoje esančius trečiųjų šalių piliečius – savo nuožiūra toleruoti šios situacijos nepradėdamos grąžinimo procedūros arba teisės gyventi suteikimo procedūrų“) (neoficialus vertimas).

visų susijusių asmenų teisinį saugumą[37]. Vis dėlto toks aiškinimas, kokį siūlo Vokietijos vyriausybė – pagal kurį tam, kad bet koks draudimas atvykti įsigaliotų, nebūtinai reikia, kad suinteresuotasis asmuo išvyktų iš nacionalinės teritorijos po to, kai buvo priimtas sprendimas jį grąžinti, nes pakaktų, kad jis tai padarytų siekdamas įvykdyti nacionalinės teisės aktuose numatytą bendrą ir abstrakčią prievolę, – mano nuomone, akivaizdžiai neatitiktų šių tikslų. Iš tikrųjų Komisijos nurodytos „šešėlio zonos“ negali būti veiksmingai sumažintos taikant tokią pareigą, nes, priešingai nei sprendime grąžinti nustatoma prievolė grįžti, joje nebūtinai nustatomas terminas, per kurį suinteresuotasis asmuo privalo savanoriškai išvykti iš atitinkamos valstybės narės teritorijos, ir nebūtinai numatomas priverstinis jo išvykimo vykdymas tuo atveju, jei jis neišvyko.

82. Nors pagal Direktyvą 2008/115 taikomas draudimas atvykti gali sukelti jam būdingų teisinių pasekmių tik po to, kai savanoriškai ar priverstinai įvykdomas sprendimas grąžinti, savaime aišku, kad jis negali būti paliktas galioti po šio sprendimo panaikinimo.

83. Beje, manau, kad šioje išvadoje išdėstytą teiginį, kad šis draudimas atvykti yra papildoma priemonė, palyginti su sprendimu grąžinti[38], akivaizdžiai atspindi tikslai, kurių siekta nagrinėjamoje direktyvoje nustatant draudimą atvykti. Šioje išvadoje jau ne kartą priminta, kad joje nustatytu draudimu atvykti į visų valstybių narių teritoriją siekiama suteikti „nacionalinėms grąžinimo priemonėms Europos masto poveikį“[39]. Reikia pridurti, kad, kaip iš esmės nurodyta „Grąžinimo vadovo“ 11 punkte, draudimu atvykti siekiama padidinti grąžinimo procedūros patikimumą, nurodant asmenims, kurie buvo išsiųsti, nes valstybėse narėse pažeidė migracijos taisykles, kad jiems tam tikrą laikotarpį nebus leidžiama vėl atvykti į bet kurią valstybę narę. Turint omenyje šiuos tikslus, mano nuomone, nelieka jokių abejonių, kad bet koks draudimas atvykti, kuriam taikoma Direktyva 2008/115, jokiu būdu negali būti nustatytas nesant sprendimo grąžinti arba likti galioti šio sprendimo atšaukimo atveju.

84. Be to, neįžvelgiu, kodėl šią išvadą galėtų pakeisti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodyta aplinkybė, kad įsakymas išsiųsti, priimtas anksčiau nei sprendimas grąžinti, tapo galutinis. Atvirkščiai, tai, kad, atsižvelgiant į šią aplinkybę, trūksta tiktai administracinio sprendimo, kad *AufenthG* 50 straipsnyje numatyta pareiškėjo pagrindinėje byloje prievolė išvykti būtų vykdoma priverstinai, tik parodo, kad teisiniu požiūriu sprendimo grąžinti nebėra, todėl iš jo kylantis draudimas atvykti lieka be pagrindo.

85. Vis dėlto šiame etape gali kilti klausimas, ar sprendimo grąžinti atšaukimas vis dėlto lemia tai, kad jį priimant nustatytas draudimas atvykti tampa „su grąžinimu nesusijusiu draudimu“, todėl nepatenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį; šis klausimas buvo pateiktas šio proceso šalims siekiant gauti atsakymus raštu.

86. Pripažįstu, kad šiuo klausimu pritariu Komisijos išreikštai neigiamai nuomonei. Kaip primena Komisija, draudimas atvykti į šalį ir gyventi joje, kuris pagrindinėje byloje iš pradžių buvo taikomas kartu su sprendimu grąžinti, patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, nes buvo skirtas neteisėtai šalyje esančiam trečiosios šalies piliečiui būtent dėl jo neteisėto buvimo šalyje. Kadangi

[37] Žr. „Grąžinimo vadovo“ 5 punktą, p. 100. Taip pat žr. Komisijos atsakymą į Parlamento klausimą Nr. P-1687/10 (OL C 138 E, 2011, p. 1), pagal kurį „[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce “grey areas”, to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved“.

[38] Taip pat žr. Martucci, F., „La directive ‘retour’: la politique européenne d’immigration face à ses paradoxes“, *Revue trimestrielle de droit de l’Union européenne*,, 2009, p. 50, kur Direktyvos 2008/115 11 straipsnyje numatytas draudimas atvykti apibrėžiamas kaip „grąžinimo priedas“.

[39] Direktyvos 2008/115 14 konstatuojamoji dalis.

paprasčiausias tokio sprendimo atšaukimas neturi jokios įtakos šioms aplinkybėms, man atrodo aišku, kad, nacionalinėms valdžios institucijoms nepriėmus naujos priemonės, dėl šio atšaukimo negali būti pakeistas minėto draudimo atvykti ir gyventi teisinis kvalifikavimas. Iš tikrųjų, skirtingai nuo pagal Direktyvos 2008/115 11 straipsnį nustatomų draudimų atvykti, nacionalinio lygmens draudimai atvykti turi atitikti taikymo sąlygas, kurios neapima gyvenimo šalyje neteisėtumo [40]. Vokietijos valdžios institucijos visada turi galimybę priimti administracinį aktą šiuo klausimu, kuriame būtų nustatytas nacionalinio lygmens draudimas atvykti, jeigu būtų tenkinamos tokio draudimo taikymo sąlygos, nesusijusios su grąžinimu.

87. Norėčiau pateikti dar vieną pastabą. Turiu omenyje, kad priežastis, dėl kurios Vokietijos valdžios institucijos panaikino sprendimą grąžinti, nors draudimas atvykti ir gyventi liko nepakitęs, buvo siekis sutrukdyti pareiškėjui pagrindinėje byloje įtvirtinti savo teisę gyventi Vokietijoje [41]. Vis dėlto, kaip ir Nyderlandų vyriausybė bei Komisija, pažymiu, kad pagal Direktyvą 2008/115 valstybėms narėms suteikiama teisinė priemonė rasti išeitį iš tokios padėties, kaip antai numatyta šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalies a punkte, kuriame nustatyta, kad valstybės narės turi atidėti išsiuntimą, jeigu jis prieštarautų negrąžinimo principui, pagal minėtos direktyvos 12 konstatuojamąją dalį išduodamos suinteresuotiesiems asmenims rašytinį jų padėties patvirtinimą [42]. Toks būdas leidžia nacionalinėms institucijoms užtikrinti, kad sprendimas grąžinti būtų tiesiog sustabdytas ir taip būtų išvengta bet kokių abejonių dėl su juo susijusio draudimo atvykti tolesnio galiojimo teisėtumo. Kadangi atrodo, kad ieškovo pagrindinėje byloje išsiuntimas buvo sustabdytas atsižvelgiant į *AufenthG* 60a straipsnyje numatytą pakantumo statusą, man kyla klausimas, ar Vokietijos valdžios institucijos pasinaudojo tokia galimybe.

88. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad pagal Direktyvą 2008/115 draudžiama palikti galioti draudimą trečiosios šalies piliečiui atvykti ir gyventi, nustatytą kartu su įsakymu išsiųsti, priimtu remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, kai sprendimas grąžinti buvo atšauktas. Tai taikytina ir tuo atveju, jeigu šis įsakymas dėl išsiuntimo tapo galutinis.

V. Išvada

89. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) pateiktus klausimus:

1. Draudimas atvykti ir gyventi trečiosios šalies piliečiui, kartu su įsakymu išsiųsti priimtas remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, patenka į 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 taikymo sritį.

2. Pagal Direktyvą 2008/115 draudžiama palikti galioti draudimą atvykti ir gyventi, trečiosios šalies piliečiui nustatytą kartu su įsakymu išsiųsti, priimtu remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, kai sprendimas grąžinti buvo atšauktas. Tai taikytina ir tuo atveju, jeigu šis įsakymas išsiųsti yra galutinis.

[40] Žr. šios išvados 68 punktą.

[41] Žr. šios išvados 25 punktą.

[42] Direktyvos 2008/115 12 konstatuojamojoje dalyje nustatyta: „<…> Siekdami įrodyti savo specifinę padėtį administracinės kontrolės ar patikrinimų atveju, [neteisėtai šalyje esantys trečiųjų šalių piliečiai, kurie dar negali būti išsiųsti] turėtų gauti jų situacijos raštišką patvirtinimą <…>“