

Byla C-546/19

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2019 m. liepos 16 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Bundesverwaltungsgericht (Vokietija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2019 m. gegužės 9 d.

Pareiškėjas, apeliantas ir kasatorius:

BZ

Atsakovė, kita apeliacinio proceso šalis ir kita kasacinio proceso šalis:

Westerwaldkreis (Vestervaldo apskritis)

Pagrindinės bylos dalykas

Draudimas atvykti su migracija nesusijusiais tikslais

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Direktyvos 2008/115 (toliau – Gražinimo direktyva) taikymas draudimui atvykti su migracija nesusijusiais tikslais; SESV 267 straipsnis

Prejudiciniai klausimai

1. a) Ar draudimas atvykti, taikomas trečiosios šalies piliečiui „su migracija nesusijusiais“ tikslais, patenka į 2016 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98) taikymo sritį, kai valstybė narė nepasinaudojo šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta galimybe?

b) Jei atsakymas į 1a klausimą būtų neigiamas: ar šis draudimas atvykti nepatenka į Direktyvos 2008/115/EB 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 draudimų atvykti „su migracija nesusijusiais“ tikslais priskiriamas draudimas atvykti, priimtas atsižvelgiant į sprendimą išsiųsti viešosios tvarkos ir saugumo sumetimais (šiuo atveju prevenciniais sumetimais siekiant kovoti su terorizmu)?

2. Jei į 1 klausimą būtų atsakyta, kad šis draudimas atvykti patenka į Direktyvos 2008/115/EB 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/EB 3 straipsnio 6 dalį tampa neteisėtas?

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

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

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 (OL L 348, 2008, p. 98) 1 straipsnis, 2 straipsnio 2 dalies b punktas, 3 straipsnio 4 punktas („sprendimas grąžinti“) ir 6 punktas („draudimas atvykti“), 7 straipsnio 1 dalis, 8 straipsnio 1 dalis, 11 straipsnio 1 dalis

Nurodomi nacionalinės teisės aktai

Aufenthaltsgesetz. (Užsieniečių gyvenimo, įsidarbinimo ir integracijos federalinėje teritorijoje įstatymas, toliau – *AufenthG*), 11 straipsnis (Draudimas atvykti ir apsigyventi), 50 straipsnis (Pareiga išvykti), 51 straipsnis (Gyvenimo šalyje teisėtumo pasibaigimas; tolesnis ribojimų taikymas), 53 straipsnis (Sprendimas išsiųsti), 54 straipsnis (Išsiuntimo interesai), 55 straipsnis (Pasilikimo interesai), 58 straipsnis (Išsiuntimas), 59 straipsnis (Įspėjimas dėl išsiuntimo), 60a straipsnis (Laikinas išsiuntimo atidėjimas (leidimas pasilikti))

Bylos aplinkybių ir proceso santrauka

- 1 1986 m. Sirijoje gimęs pareiškėjas pagal tautybę yra palestinietis, kurio pilietybė nenustatyta. 1990 m. jis su tėvais atvyko į Vokietijos Federacinę Respubliką, nurodę netikras tapatybes. Jo paraiška dėl prieglobsčio prašytojo statuso pripažinimo buvo atmesta. Nuo to laiko jis privalėjo išvykti, tačiau, remdamasis nuolat pratęsiamu leidimu pasilikti pagal *AufenthG* 60a straipsnį, liko Vokietijoje.

- 2 2013 m. balandžio 17 d. galutiniu sprendimu *Oberlandesgericht Koblenz* (Koblenco aukštesnysis apygardos teismas) nuteisė jį už narių ar rėmėjų verbavimą užsienio teroristinei organizacijai 39 atvejais, taip pat už smurto propagavimą dviem atvejais (vienu atveju – kai buvo išreiškiamas pritarimas nusikalstamai veikai), iš viso trejų metų ir keturių mėnesių laisvės atėmimo bausme. *Oberlandesgericht* konstatavo, kad nuo 2007 m. rugsėjo mėn. iki 2009 m. gruodžio mėn. pareiškėjas internete platino islamistų teroristinių organizacijų vaizdo ir teksto žinutes. 2014 m. kovo mėn. likusios laisvės atėmimo bausmės vykdymas buvo pakeistas lygtine bausme, nustatant ketverių metų bandomąjį laikotarpį.
- 3 2014 m. vasario 24 d. pranešimu atsakovė priėmė sprendimą išsiųsti pareiškėją iš Vokietijos. Ji pažymėjo, kad sprendimas išsiųsti taip pat reiškia, kad pareiškėjui draudžiama sugrįžti į Vokietijos Federacinę Respubliką. 2018 m. kovo mėn. atsakovė sutrumpino 2014 m. nustatytą terminuotą draudimą šešerius metus atvykti į šalį ir gyventi joje iki ketverių metų nuo bet kokio išvykimo ir, neatsižvelgiant į bet kokį išvykimą, ne ilgiau kaip iki 2023 m. liepos 21 d.
- 4 Pareiškėjo kasaciniu skundu skundžiamas 2018 m. balandžio 5 d. *Oberverswaltungsgericht* sprendimas, kuriuo atmetamas pareiškėjo apeliacinis skundas.
- 5 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas atmetė pareiškėjo skundą tiek, kiek skundžiamas sprendimas jį išsiųsti. Šiuo metu kasaciniame procese nagrinėjamas sprendimas sutrumpinti su sprendimu dėl išsiuntimo taikomą draudimą atvykti ir gyventi šalyje ketverius metus nuo bet kokio išvykimo ir, neatsižvelgiant į bet kokį išvykimą, apriboti šį laikotarpį iki 2023 m. liepos 21 d. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, kyla minėti klausimai.
- 6 Pagal nacionalinę teisę (*AufenthG* 11 straipsnis) yra įvykdytos draudimo atvykti ir gyventi šalyje sąlygos. Pagal *AufenthG* 11 straipsnio 1 dalį užsienietis, kuriam buvo nurodyta išvykti, negali nei grįžti į Vokietijos teritoriją, nei joje gyventi, ir jam negali būti suteiktas leidimas gyventi šalyje, net jeigu tenkinamos šiame įstatyme numatytos sąlygos. Sprendimas išsiųsti pareiškėją yra galutinis. Galiausiai jo skundai dėl sprendimo išsiųsti nebuvo tenkinami, nes prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas atmetė pareiškėjo kasacinį skundą dėl ankstesnių teismų priimtų sprendimų atmesti jo skundus.
- 7 Sprendimas išsiųsti buvo teisėtas ir priimtinas, nors prašytojas negali būti artimiausiu metu išsiųstas į Siriją, kadangi gali būti pažeistos jo teisės pagal EŽTK 3 straipsnį. Pagal Vokietijos teisės aktus, reglamentuojančius teisę gyventi šalyje, sprendimas išsiųsti nėra tiesiogiai susijęs su buvimo šalyje nutraukimu ir ne visada atsiranda tokia pasekmė. Sprendimas išsiųsti asmenis, kurie ir toliau kelia grėsmę valstybės saugumui, gali būti priimtas net tuomet, jei šių asmenų išsiųsti neįmanoma dėl atitinkamos situacijos paskirties valstybėje. Tokiu atveju tai bent reiškia, kad pasibaigia užsieniečio leidimas gyventi (*AufenthG* 51 straipsnio 1 dalies 5 punktas) ir tam tikrais atvejais pagal atitinkamą

teisę taikomos užsieniečių priežiūros priemonės. Tačiau net dėl užsieniečių, kurie, kaip ir pareiškėjas, niekada neturėjo leidimo gyventi šalyje ir kurie gyvena Vokietijoje tik gavę leidimą pasilikti pagal *AufenthG* 60a straipsnį, pagal Vokietijos teisę taip pat gali būti priimtas sprendimas išsiųsti. Šiuo atveju sprendimas išsiųsti reiškia, kad užsieniečiui negalima suteikti leidimo gyventi šalyje iki sprendimo išsiųsti galiojimo pabaigos (*AufenthG* 11 straipsnio 1 dalis).

- 8 Atsakovė savo iniciatyva nustatė draudimo atvykti ir apsigyventi apribojimus remdamasi *AufenthG* 11 straipsnio 2 dalies pirmu sakiniu. Atsakovė, nepadariusi vertinimo klaidų, pastarąjį kartą iki ketverių metų apribojo su išvykimu susietą draudimą atvykti ir apsigyventi.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 9 Reikia išsiaiškinti, ar su Sąjungos teise suderinamas pagal nacionalinę teisę taip pat galimas su pačiu sprendimu dėl išsiuntimo susietas (terminuotas) draudimas atvykti ir apsigyventi, priimtas be įspėjimo dėl išsiuntimo.
- 10 „Sprendimas grąžinti“, kaip apibrėžta Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 dalyje, jei šios direktyvos taikymas susiejamas su buvimo šalyje nutraukimo priemonėmis, taikomomis visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais, pagal nacionalinės teisės sampratą yra ne vien pats sprendimas išsiųsti (*AufenthG* 53 straipsnis ir paskesni straipsniai), kuriuo bet kuriuo atveju įstatymu panaikinamas buvimo šalyje teisėtumas (*AufenthG* 50 straipsnio 1 ir 2 dalys, 51 straipsnio 1 dalies 5 punktas), bet įspėjimas dėl išsiuntimo (*AufenthG* 59 straipsnio 1 dalies pirmas sakiny).
- 11 Pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 dalį sąvoka „sprendimas grąžinti“ reiškia administracinį ar teismo sprendimą ar aktą, kuriuo konstatuojama arba paskelbiama, kad trečiosios šalies piliečio buvimas yra neteisėtas, ir nustatoma ar nurodoma prievolė grįžti. Pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 6 dalį šia direktyva valstybėms narėms neužkertamas kelias vienu administraciniu arba teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą buvimą kartu su sprendimu grąžinti ir (arba) sprendimu dėl išsiuntimo ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti, kaip tai numatyta jų nacionalinės teisės aktuose, nepažeidžiant III skyriuje numatytų procesinės apsaugos priemonių arba kitų Sąjungos ir nacionalinėje teisėje numatytų atitinkamų nuostatų.
- 12 Sprendimas dėl išsiuntimo pagal nacionalinę teisę tik reiškia, kad buvimas tampa neteisėtas (bent jau užsienio piliečių, kurie šalyje gyvena teisėtai, atveju). Tik pateikus įspėjimą dėl išsiuntimo yra nustatomas pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 1 dalį sprendimui grąžinti būtinas administraciniu ar teismo sprendimu nurodomas terminas savanoriškam išvykimui (*AufenthG* 59 straipsnio 1 dalis), kuriam pasibaigus be rezultatų susidaro sąlygos privalomai įpareigoti išvykti iš šalies taikant išsiuntimą (*AufenthG* 58 straipsnis).

- 13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad su migracija susiję draudimai atvykti ir gyventi šalyje besąlygiškai patenka į direktyvos taikymo sritį. Tačiau reikia išsiaiškinti, ar tai taikytina ir „su migracija nesusijusiems draudimams atvykti“.
- 14 Teisingumo Teismo jurisprudencijoje iki šiol nebuvo aiškinamasi, ar su migracija nesusiję draudimai atvykti iš esmės arba tam tikromis sąlygomis nepatenka į Gražinimo direktyvos taikymo sritį.
- 15 Kad būtų galima priimti sprendimą dėl ginčijamo, su sprendimu išsiųsti pagal *AufenthG* 51 straipsnio 1 dalies 5 punktą kartu su 53 straipsnio ir paskesniais straipsniais susijusio, todėl pirma minėta prasme taikomo „su migracija nesusijusio draudimo atvykti ir apsigyventi“ pagal *AufenthG* 11 straipsnio 1 dalį teisėtumo, būtina išsiaiškinti, ar jis patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį. Jei atsakymas būtų teigiamas, būtina papildomai išsiaiškinti, ar su migracija nesusijęs draudimas atvykti ir apsigyventi yra suderinamas su Direktyva 2008/115, net jei atitinkama institucija priėmė sprendimą panaikinti su juo susijusį sprendimą grąžinti (šiuo atveju įspėjimą dėl išsiuntimo pagal *AufenthG* 59 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį).

Dėl pirmojo klausimo

- 16 1a klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nori išsiaiškinti, ar „draudimai atvykti ne migracijos tikslais“ patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, jeigu (kaip susiklosčius dabartinei situacijai Vokietijos Federacinė Respublika) valstybė narė nepasinaudojo Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta galimybe. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas abejoja dėl direktyvos taikymo atsižvelgiant į 2017 m. lapkričio 16 d. Komisijos rekomendaciją (ES) 2017/2338 dėl bendro „Gražinimo vadovo“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms, vykdančioms su gražinimu susijusias užduotis (OL L 339, 2017, p. 83).
- 17 Pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 dalį „draudimas atvykti“ reiškia administracinį ar teismo sprendimą ar aktą, uždraudžiantį nustatytą laiką atvykti į valstybių narių teritoriją ir būti joje, priimamą kartu su sprendimu grąžinti. „Su migracija susijusiu draudimu“ Komisija vadina draudimą atvykti, kuris siejamas su valstybių narių migracijos taisyklių pažeidimu, t. y. taisyklių, reglamentuojančių trečiosios šalies piliečio atvykimą ir gyvenimą atitinkamoje valstybėje narėje (žr. Rekomendacijos 2017/2338 11 punktą). Tais atvejais, kai dėl atitinkamų migracijos taisyklių pažeidimo trečiosios šalies pilietis atitinkamoje valstybėje narėje gyvena neteisėtai arba tampa neteisėtai gyvenančiu, pagal Direktyvos 2008/115 1 straipsnį jo gražinimui taikomi bendri standartai ir tvarka, taikoma 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. Kita vertus, Rekomendacijoje 2017/2338 apibrėžtis „draudimas atvykti su migracija

nesusijusiais tikslais“ reiškia draudimą atvykti, kuris nėra susijęs su valstybių narių migracijos taisyklių pažeidimu, bet yra nustatomas kitais tikslais. Tai visų pirma draudimai atvykti, kurie trečiųjų šalių piliečiams taikomi jiems padarius sunkias nusikalstamas veikas ir jiems taikant administracines arba teismines sankcijas, kuriomis siekiama apsaugoti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą valstybėje narėje.

- 18 Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 dalies ir 11 straipsnio 1 dalies tekste nenumatytas atitinkamas direktyvos taikymo srities apribojimas.
- 19 Net sisteminiu požiūriu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nemato jokie pagrindo tokiam direktyvos taikymo srities apribojimui. Tačiau jis nurodo Prancūzijos *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) sprendimą, kad Gražinimo direktyva turėtų būti taikoma tik tokiems valstybių narių sprendimams dėl gražinimo, kurie priimami dėl neteisėto trečiosios šalies piliečio buvimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, iš direktyvos 1 straipsnio, 2 straipsnio 2 dalies b punkto ir 11 straipsnio 2 dalies antro sakinio *inter alia* išties matyti, kad direktyvoje nedaroma skirtumo tarp priežasčių, dėl kurių privaloma gražinti neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius. Priešingai, šios nuostatos leidžia manyti, kad direktyvos taikymo sritis yra *a priori* plati, tačiau ją galima apriboti.
- 20 Remiantis 14 konstatuojamąja dalimi, Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punktas ir 11 straipsnis yra skirti tam, kad nacionalinėms priemonėms, susijusioms su gražinimu, būtų suteiktas poveikis Europos mastu nustatant draudimą atvykti, kuriuo uždraudžiama atvykti į visų valstybių narių teritoriją ir būti joje. Taip siekiama užkirsti kelią neteisėtai imigracijai ir užkirsti kelią neteisėtai šalyje esantiems trečiųjų šalių piliečiams išvengti priemonių, kuriomis nutraukiamas buvimas šalyje, naudojantis valstybių narių taisyklių skirtumais. Šie tikslai taip pat iš esmės atspindi plačią taikymo sritį.
- 21 Rekomendacijos 2017/2338 11 punktu Direktyvoje 2008/115 numatytiems su gražinimu susijusiems draudimams priskiriamas prevencinis poveikis ir galimybė sustiprinti gražinimo srities politikos patikimumą. Tačiau šioje nuostatoje taip pat numatyta, kad šiems draudimams atvykti neturi poveikio Gražinimo direktyvos nuostatos dėl su gražinimu susijusių draudimų atvykti, taikomų „su migracija nesusijusiais tikslais“. Šiomis aplinkybėmis aiškiai apibrėžiami draudimai atvykti trečiųjų šalių piliečiams, padariusiems sunkias nusikalstamas veikas, arba kai yra aiškių įrodymų, kad jie ketina padaryti tokias nusikalstamas veikas. Rekomendacijos 2017/2338 11 punkte daroma nuoroda į 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 (OL L 381, 2006, p. 4) 24 straipsnio 2 dalį kartu su 1 dalimi.
- 22 Aiškinant Direktyvą 2008/115 istoriškai nerandama jokių aiškių nuorodų į Rekomendacijos 2017/2338 11 punkte pateiktą prielaidą, kad Gražinimo

direktyvos nuostatos dėl su grąžinimu susijusių draudimų atvykti neapima draudimo atvykti „su migracija nesusijusiais“ tikslais.

- 23 Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (COM/2005/0391 galutinis) 3 punkto 12 papunktyje Komisija nurodo, kad net jei būtų poreikis toliau derinti nuostatas, susijusias su „išsiuntimu viešosios tvarkos ar saugumo tikslais“, tai turėtų būti siūloma ne direktyvoje dėl neteisėto buvimo nutraukimo (grąžinimo), o labiau direktyvose, nustatančiose atvykimo ir buvimo sąlygas, ir dėl teisėto buvimo ar gyvenimo nutraukimo. Tačiau kai trečiosios šalies piliečio teisėtas buvimas nutraukiamas viešosios tvarkos tikslais, šis asmuo pagal Grąžinimo direktyvą tampa nelegaliai valstybės narės teritorijoje esančiu trečiosios šalies piliečiu ir šiam asmeniui taikomos šios direktyvos nuostatos.
- 24 Jeigu atsakymas į 1a klausimą būtų neigiamas, keliamas 1b klausimas – ar nurodytas draudimas atvykti „su migracija nesusijusiais tikslais“ nepatenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį net tuomet, jei (kaip šiuo atveju pareiškėjas) trečiosios šalies pilietis jau neteisėtai gyvena šalyje, neatsižvelgiant į jo atžvilgiu išduotą įsakymą išsiųsti, su kuriuo siejamas draudimas atvykti, todėl jis iš esmės patenka į šios direktyvos taikymo sritį. 1c klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nori sužinoti, ar draudimas atvykti su migracija nesusijusiais tikslais taip pat laikytinas draudimu atvykti, kuris susijęs su bendru prevenciniu sprendimu išsiųsti trečiosios šalies pilietį, nuteistą už sunkias nusikalstamas veikas.

Dėl antrojo klausimo

- 25 2 klausimas keliamas tuo atveju, jei draudimas atvykti su migracija nesusijusiais tikslais patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį.
- 26 2a klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas norėtų sužinoti, ar panaikinus sprendimą grąžinti (šiuo atveju panaikinus įspėjimą dėl išsiuntimo), kartu su sprendimu grąžinti priimtas draudimas atvykti, kaip nustatyta direktyvos 3 straipsnio 6 dalyje, taps neteisėtas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, nebūtinai darytina prielaida, kad panaikinus sprendimą grąžinti nebelieka pagrindo su juo taikomam draudimui atvykti, t. y. atsižvelgiant į laiko sąsają Sąjungos teisės požiūriu neabejotinai ir visada galima daryti išvadą apie esminį ryšį.
- 27 Jei atsakymas į klausimą apie sąsają iš esmės yra teigiamas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas 2b klausimu norėtų sužinoti, kaip yra tuo atveju, kai prieš sprendimą grąžinti priimtas administracinis įsakymas išsiųsti pagal *AufenthG* 53 straipsnį tampa galutinis. Tokiu atveju 2b klausimu siekiama galimai atsieti (esamą) sprendimą grąžinti nuo draudimo atvykti tais atvejais, kai: – administraciniu ar teismo sprendimu arba aktu galutinai nustatoma, kad buvimas yra neteisėtas, vadinasi, trečiosios šalies pilietis nebegali jų ginčyti teisės gynimo priemonėmis, – pagal nacionalinę teisę atsiranda trečiosios šalies piliečio pareiga

išvykti, kuria apskritai reikalaujama išvykti iš Sąjungos teritorijos, ir – trūksta tik administracinio sprendimo (pagal nacionalinę teisę įspėjimo dėl išsiuntimo), kad ši objektyviai atsiradusi pareiga grąžinti būtų priverstinai įgyvendinta deportuojant asmenį.

DARBINIS VERTINMAS