

Byla C-636/23**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2023 m. spalio 24 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:*Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Belgija)**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2023 m. spalio 16 d.

Pareiškėjas:

W

Atsakovė:

Belgijos valstybė

Pagrindinės bylos dalykas

Pareiškėjas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme pateikė prašymą dėl sprendimo grąžinti pripažinimo negaliojančiu. Dėl motyvavimo klaidos, susijusios su sprendimu neskirti savanoriško išvykimo laikotarpio, prašymas teismo sprendimu buvo patenkintas. Dėl šio sprendimo atsakovė pateikė kasacinį skundą *Raad van State* (Valstybės Taryba, Belgija), aukščiausiajam administraciniam teismui. Panaikinus pirmąjį sprendimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vėl turi spręsti dėl sprendimo grąžinti.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar išvykimo laikotarpio nustatymas yra tik sprendimo grąžinti administracinė priemonė, ar esminė šio sprendimo dalis, dėl kurios turi būti galima pateikti skundą ir kuriai negaliojant negaliojančiu tampa ir visas sprendimas. Atsakymas į šį klausimą taip pat turi įtakos sąlygoms, kuriomis, jei reikia, gali būti nustatytas draudimas atvykti. SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalis, 8 straipsnio 1 ir 2 dalys ir 11 straipsnio 1 dalis atskirai arba kartu, atsižvelgiant į šios direktyvos 13 straipsnį ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį, turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas savanoriško išvykimo laikotarpio nesuteikimą draudžiama laikyti paprasta vykdymo priemone, kuri nekeičia atitinkamo užsieniečio teisinio statuso, nes savanoriško išvykimo laikotarpio suteikimas arba nesuteikimas neturi įtakos esmę sudarančiam neteisėto buvimo šalies teritorijoje konstatavimui?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punkte vartojami žodžiai „priimamas kartu su“ ir 11 straipsnio 1 dalyje vartojami žodžiai „priimami kartu su“ turi būti aiškinami taip, kad jais nedraudžiama kompetentingai institucijai po tam tikro laiko nustatyti draudimą atvykti, pagrįstą sprendimu grąžinti, kuriame nebuvo suteiktas savanoriško išvykimo laikotarpis?

Jei atsakymas į šį klausimą neigiamas, ar šie žodžiai reiškia, kad kartu su sprendimu grąžinti, kuriame nebuvo suteiktas savanoriško išvykimo laikotarpis, arba per pakankamai trumpą laiką turi būti nustatytas draudimas atvykti?

Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2008/115 13 straipsniu ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu garantuota teisė į veiksmingą teisinę gynybą reiškia galimybę pateikus skundą dėl sprendimo grąžinti ginčyti sprendimo atsisakyti suteikti savanoriško išvykimo laikotarpį teisėtumą, jei kitu atveju draudimo atvykti teisinio pagrindo teisėtumas nebegali būti veiksmingai užginčytas?

3. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2008/115 7 straipsnio [1 dalies pirmoje pastraipoje] vartojami žodžiai „numatomas atitinkamas laikotarpis“ ir 3 straipsnio 4 punkte vartojami žodžiai „ir <...> prievolė grįžti“ turi būti aiškinami taip, kad laikotarpio nustatymas ar bet kuriuo atveju jo nesuteikimas, susiję su įpareigojimu išvykti, yra esminis sprendimo grąžinti elementas, todėl konstatavus, kad laikotarpis nustatytas netinkamai, visas sprendimas grąžinti netenka galios ir turi būti priimtas naujas sprendimas grąžinti?

Jei Teisingumo Teismas manytų, kad atsisakymas suteikti terminą nėra esminis sprendimo grąžinti elementas, kokia yra sprendimo grąžinti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 punktą, kuriame nenustatytas laikotarpis, praktinė reikšmė ir galimybė jį vykdyti tuo atveju, jei atitinkama valstybė narė nepasinaudojo šios direktyvos 7 straipsnio [1 dalyje] numatyta galimybe suteikti laikotarpį tik atitinkamo trečiosios šalies piliečio prašymu?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija

2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos

valstybėse narėse, 3 straipsnio 4, 6 ir 8 dalys, 6 straipsnio 1 dalis, 7 straipsnio 1 ir 4 dalys, 8 straipsnio 1, 2 ir 4 dalys, 11 straipsnio 1 dalis ir 13 straipsnis.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 47 straipsnis

Teisingumo Teismo 2015 m. birželio 11 d. sprendimas *Zh. ir O.* (C-554/13, 46, 47, 49, 50 ir 54 punktai), 2011 m. balandžio 28 d. sprendimas *El Dridi* (C-61/11 PPU, 35–38 ir 51 punktai), 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas *Boudjlida* (C-249/13, 51 punktas), ir 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU, 115 punktas)

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Užsieniečių atvykimo į šalies teritoriją, buvimo, įsikūrimo ir išsiuntimo įstatymas, toliau – *Vreemdelingenwet*):

1 straipsnio 1 dalies 6 ir 8 punktai, kuriuose, perkeliant Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 ir 6 punktų nuostatas, apibrėžtos sąvokos „sprendimas išsiųsti“ ir „draudimas atvykti“;

7 straipsnio 1 ir 3 punktai, pagal kuriuos nacionalinės valdžios institucijos gali nurodyti išvykti iš Belgijos teritorijos, jei užsienietis neturi reikalingų dokumentų ir dėl savo elgesio gali kenkti viešajai tvarkai ar nacionaliniam saugumui.

74/11 straipsnio 1 dalis: „Draudimo atvykti trukmė nustatoma atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes. Kartu su sprendimu išsiųsti iš šalies nustatomas <...> draudimas atvykti, galiojantis ne ilgiau kaip trejus metus <...>, jeigu nebuvo suteiktas laikotarpis savanoriškai išvykti, [ir] galiojantis ilgiau kaip penkerius metus, jei trečiosios šalies pilietis kelia rimtą grėsmę viešajai tvarkai ar nacionaliniam saugumui.“

74/14 straipsnis: „1 dalis. Sprendime išsiųsti iš šalies numatomas trisdešimties dienų išvykimo iš šalies laikotarpis. <...> 2 dalis. Savanoriško išvykimo iš šalies laikotarpiu trečiosios šalies pilietis yra apsaugotas nuo priverstinio išsiuntimo. <...> 3 dalis. Nuo 1 dalyje nustatyto laikotarpio galima nukrypti, jei <...> esama pasislėpimo pavojaus [arba] <...> trečiosios šalies pilietis kelia grėsmę viešajai tvarkai ar nacionaliniam saugumui. Tokiu atveju sprendime išsiųsti numatomas trumpesnis nei septynių dienų laikotarpis arba laikotarpis išvis nenumatomas.“

2022 m. rugsėjo 1 d. *Raad van State* kasacinis sprendimas Nr. 254.377

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2019 m. birželio 7 d. pareiškėjas, Maroko pilietis, buvo nuteistas laisvės atėmimo bausme už teisės pažeidimus, susijusius su neteisėtu narkotinių ir psichotropinių

medžiagų platinimu. 2019 m. liepos 18 d. Belgija paragino jį išvykti iš Belgijos teritorijos (toliau – sprendimas grąžinti) ir nustatė jam aštuonerius metus galiojanti draudimą atvykti.

- 2 Sprendimas grąžinti motyvuojamas tuo, kad pareiškėjas neturi galiojančių leidimo gyventi šalyje dokumentų ir kyla rizika, kad dėl savo elgesio jis gali pažeisti viešąją tvarką ir pabėgti. Dėl šios rizikos jam nebuvo suteiktas savanoriško grįžimo laikotarpis.
- 3 *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Užsieniečių ginčų taryba, Belgija, toliau – *Raad*) pareiškėjo pateiktas prašymas dėl sprendimo grąžinti ir draudimo atvykti sustabdymo ir panaikinimo buvo patenkintas. Tada atsakovė pateikė kasacinį skundą *Raad van State* dėl sprendimo grąžinti (bet ne draudimo atvykti) pripažinimo negaliojančiu. Atsižvelgdamas į kasacinio skundo dalyką, šis teismas panaikino sprendimą tik tiek, kiek jis susijęs su sprendimu grąžinti. Dabar *Raad* šį sprendimą turi nagrinėti iš naujo.
- 4 Iš pradžių *Raad* sprendimą grąžinti paskelbė negaliojančiu dėl to, kad atsisakymas suteikti savanoriško išvykimo laikotarpį buvo netinkamai motyvuotas. Iš tiesų viešosios tvarkos pažeidimo ir pasislėpimo rizika, pažeidžiant Teisingumo Teismo jurisprudenciją, nebuvo įvertinta individualiai, atsižvelgiant į pareiškėją. Kadangi sprendimas nesuteikti savanoriško išvykimo laikotarpio yra esminė arba svarbi sprendimo grąžinti dalis, visas šis sprendimas dėl to turėjo būti paskelbtas negaliojančiu.
- 5 Vis dėlto *Raad van State* kasaciniame sprendime nurodė, kad savanoriško išvykimo laikotarpis yra tik administracinė priemonė, nes tuo metu, kai buvo priimtas sprendimas grąžinti, pareiškėjas jau turėjo šį teisinį statusą ir bet kuriuo atveju šalyje gyveno neteisėtai. Taigi laikotarpis nėra esminė sprendimo grąžinti dalis. Taigi konstatuodama priešingai, *Raad* pažeidė *Vreemdelingenwet* 7 ir 74/14 straipsnius.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Pareiškėjo teigimu, sprendimas grąžinti yra nedalomas administracinis sprendimas, kuriame turi būti dvi dalys, t. y. įpareigojimo išvykti iš šalies priežastis ir įgyvendinimo laikotarpis. Jis remiasi Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 ir 8 punktais. Dėl akivaizdžiai netinkamai motyvuoto atsisakymo suteikti savanoriško išvykimo laikotarpį visas sprendimas grąžinti tampa neteisėtas. Vadovaujantis 2015 m. birželio 11 d. Teisingumo Teismo sprendimu *Zh. ir O.* (C-554/13), trumpesnis savanoriško išvykimo laikotarpis gali būti suteiktas arba išvis nesuteiktas tik išimtinėmis aplinkybėmis ir tokiu atveju turi būti galima pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone.
- 7 Atsakovės nuomone, sprendimo grąžinti įgyvendinimo laikotarpis yra tik šio sprendimo administracinė priemonė, kuri nekeičia pareiškėjo teisinio statuso. Pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 1 dalį valstybės narės galėtų numatyti, kad

laikotarpis suteikiamas tik atitinkamų trečiųjų šalių piliečių prašymu. Taigi šis laikotarpis negali būti esminė sprendimo gražinti dalis. Taigi šio laikotarpio užginčijimas ar jo nesuteikimas negali lemti sprendimo negražinti neteisėtumo.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 8 *Raad van State* sprendimas šioje byloje svarbus ne tik konkrečiu atveju. Pagal Belgijos teisę *Raad* privalo laikytis šio aukščiausiojo administracinio teismo praktikos. *Raad*, kuriai kyla abejonių dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos aiškinimo turint omenyje *Raad van State* sprendimus, atsižvelgdama į Sąjungos teisės viršenybę, mano, kad privalo išsiaiškinti, ar *Raad van State* priimtas sprendimas atitinka Sąjungos teisę.
- 9 Pirmasis klausimas yra susijęs su tuo, koks yra savanoriško išvykimo laikotarpio suteikimo pobūdis. *Raad van State* nuomone, šis laikotarpis yra tik administracinė priemonė (kurios negalima ginčyti), o *Raad* supratimu – esminė dalis, kurią galima ginčyti.
- 10 *Raad* atkreipia dėmesį į argumentus sprendimuose *El Dridi* (C-61/11 PPU), *Zh. ir O.* (C-554/13) ir *Boudjlida* (C-249/13), kuriais patvirtinama jos nuomonė. Nors Teisingumo Teismas mini priemones, skirtas „administruoti sprendimams gražinti“, vis dėlto šios priemonės turi atitikti proporcingumo principą, jų turi būti imamasi atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį ir remiantis objektyviais kriterijais, taip pat turi būti sudarytos sąlygos atitinkamam asmeniui būti išklausytam prieš priimant sprendimą. Iš to galima daryti išvadą, kad (siekiant užtikrinti praktinį Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalies veiksmingumą) užsienietis turi turėti veiksmingą teisių gynimo priemonę dėl sprendimo nesuteikti savanoriško išvykimo laikotarpio.
- 11 Be to, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, galima daryti išvadą, kad tokio sprendimo teisinė pasekmė yra ne tik tai, kad vykdymas pagal Direktyvos 2008/115 8 straipsnio 2 dalį gali būti pradedamas iškart, bet ir tai, kad šiame sprendime pagal šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalies a punktą nustatyta pareiga sprendime gražinti nustatyti draudimą atvykti. Jei teisių gynimo priemonės, susijusios su gražinimo laikotarpiu, kuris yra draudimo atvykti pagrindas, nesuteikimu, nėra, darytina išvada, kad taip pat nėra galimybės pasinaudoti teisių gynimo priemone dėl draudimo atvykti.
- 12 *Raad* antrąjį klausimą teikia dėl to, kad po kasacinio skundo ji turi priimti sprendimą tik dėl sprendimo gražinti, bet ne dėl (negaliojančiu paskelbto) pirminio draudimo atvykti. Vertinant skundo pagrindą, susijusį su tuo, kad nesuteiktas savanoriško išvykimo laikotarpis, reikalingas išaiškinimas, kaip reikėtų aiškinti Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalies žodžius „priimami kartu su“ arba šios direktyvos 3 straipsnio 6 punkte pateiktoje draudimo atvykti apibrėžtyje vartojamus žodžius „priimamas kartu su sprendimu gražinti“. Tai svarbu siekiant sužinoti, ar, paskelbus pradinį draudimą atvykti negaliojančiu, kompetentinga institucija ir šiuo metu vis dar turi galimybę arba galbūt pareigą

remiantis likusia sprendimo grąžinti dalimi nustatyti naują draudimą atvykti arba ar remiantis ankstesniu sprendimu grąžinti naujo draudimo atvykti nustatyti negalima.

- 13 Nei Direktyvoje 2008/115, nei Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra aiškiai nurodyta, kiek laiko gali praeiti tarp sprendimo grąžinti priėmimo ir draudimo atvykti nustatymo.
- 14 Teisingumo Teismas ne kartą patvirtino Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalyje numatytą pareigą draudimą atvykti sieti su sprendimu grąžinti, kuriuo savanoriško išvykimo laikotarpis nebuvo suteiktas. Pagal Komisijos grąžinimo vadovą (OL L 339, 2017, p. 83) draudimas atvykti dar gali būti nustatytas vėliau, kaip papildoma priemonė, susijusi su jau priimtu sprendimu grąžinti.
- 15 Vis dėlto *Raad*, remdamasi 2021 m. birželio 3 d. sprendimu BZ (C-546/19), daro išvadą, kad iš Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalies formuluotės matyti, jog „draudimu atvykti“ siekiama „papildyti“ sprendimą grąžinti. Panašu, kad veiksmazodis „papildyti“ reiškia, kad draudimas atvykti su sprendimu grąžinti gali būti susietas tik iš karto arba per trumpą laiką.
- 16 Jei žodžiais „priimamas kartu su“ ir „priimami kartu su“ prieštaraujama tam, kad draudimas atvykti galėtų arba turėtų būti nustatytas praėjus daug laiko po sprendimo grąžinti priėmimo, kyla klausimas, ar draudimas atvykti turi būti nustatytas tuo pat metu, kai priimamas šis sprendimas grąžinti, ar per pakankamai trumpą laiką po šio sprendimo priėmimo.
- 17 Jei šiais žodžiais tam neprieštarujama, lieka klausimas, ar teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę reiškia, kad turi būti suteikta galimybė ginčyti sprendimo nesuteikti savanoriško išvykimo laikotarpio teisėtumą, jei priešingu atveju draudimo atvykti teisinio pagrindo teisėtumas nebegali būti ginčijamas.
- 18 Trečiasis klausimas skirtas tam, kad būtų galima įvertinti ieškinio pagrindą, susijusį su savanoriško išvykimo laikotarpio nesuteikimu. Jeigu atsakymas į pirmąjį klausimą būtų toks, kad laikotarpio nustatymas sprendime grąžinti yra aktas, kurį galima ginčyti, ir jeigu būtų konstatuota, kad šis laikotarpis dėl Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalies pažeidimo yra neteisėtas, ar dėl to visas sprendimas grąžinti tampa negaliojančiu? Kitaip tariant: Ar sprendimą grąžinti sudaro neteisėto buvimo valstybės teritorijoje konstatavimas ir sprendimas suteikti savanoriško išvykimo laikotarpį (arba jo nesuteikti) ir ar šios dalys yra neatskiriamai tarpusavyje susijusios?
- 19 Dėl Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 punkte pateiktoje sprendimo grąžinti apibrėžtyje vartojamo jungtuko „ir“ galima daryti išvadą, kad prievolė grįžti su nustatytu laikotarpiu, per kurį reikia sugrįžti, yra esminė arba svarbi tokio sprendimo dalis. Pagal Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU) prievolės grįžti nustatymas arba jos nurodymas yra vienas iš dviejų sprendimo grąžinti elementų. Ar tai, kad

teismas konstatuoja, jog laikotarpio nustatymas buvo neteisėtas, keičia esminį sprendimo grįžti punktą?

- 20 Panašu, kad iš Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 1 dalies žodžių „numatyti pagrįstą laikotarpį“ galima daryti išvadą, kad sprendime grąžinti visada turi būti nustatytas laikotarpis, o iš tolesnių 7 straipsnio 1 dalies žodžių, pagal kuriuos „valstybės narės savo nacionalinės teisės aktuose gali nustatyti, kad toks laikotarpis suteikiamas tik atitinkamo trečiosios šalies piliečio prašymu“, matyti, kad laikotarpio nustatymas nėra esminė arba svarbi sprendimo grąžinti dalis.
- 21 Pažymėtina, kad Belgija nepasinaudojo 20 konstatuojamojoje dalyje numatyta valstybių narių galimybe ir kad *Raad* nėra įgaliota pati nustatyti laikotarpį ar priimti naują sprendimą grąžinti.
- 22 Jei laikotarpio nesuteikimas nėra esminis sprendimo grąžinti elementas, *Raad* nuomone, kyla klausimas dėl sprendimo grąžinti, kuriame laikotarpio elemento nėra, praktinės reikšmės ir galimybės jį įgyvendinti.

DARBINIS VERTINIMAS