



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2022 m. lapkričio 24 d.¹

Byla C-528/21

**M. D.
prieš**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága

(*Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas, Vengrija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Sienos, prieglobstis ir migracija – Trečiosios šalies pilietis, neteisėtai esantis valstybės narės teritorijoje – Direktyva 2008/115/EB – Draudimas atvykti ir būti šalyje – Trečiosios šalies pilietis, kuris yra vienas iš nepilnamečio Europos Sąjungos piliečio tėvų – Grėsmė viešajai tvarkai ir nacionaliniam saugumui – Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 25 straipsnis – Pareiga konsultuotis – Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 – Perspėjimas apie asmenį, kaip neįleidžiamą į Šengeno erdvę“

1. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą, be kita ko, klausiama, ar Sąjungos teisę (įskaitant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją; toliau – Chartija) atitinka draudimas atvykti į valstybę narę ir joje būti², kurį šios valstybės narės institucijos trečiosios šalies piliečiui nustatė, regis, neįvertinusios jo asmeninių aplinkybių, visų pirma to, kad jis yra vienas iš toje valstybėje narėje gyvenančio nepilnamečio Sąjungos piliečio tėvų.

2. Nagrinėjant šį klausimą kyla dvi problemos, susijusios su:

- Direktyvos 2008/115/EB³ taikymu, kai trečiosios šalies pilietis buvo už valstybės narės teritorijos ribų tuo metu, kai tos valstybės institucijos nustatė draudimą atvykti,
- proporcingumu, kuris pagal Reglamentą (EB) Nr. 1987/2006⁴ taikomas kaip „perspėjimų“ įvedimo į antrosios kartos Šengeno informacinę sistemą (toliau – SIS II) siekiant neleisti atvykti į šalį ir joje būti sąlyga.

¹ Originalo kalba: ispanų.

² Toliau jį vadinsiu vien „draudimu atvykti“.

³ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98).

⁴ 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (OL L 381, 2006, p. 4), iš dalies pakeistas 2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2018/1861 (OL L 312, 2018, p. 14) nuo jo įsigaliojimo dienos (63 straipsnis ir 66 straipsnio 5 dalies antra pastraipa). Jis bus panaikintas nuo jo taikymo pradžios dienos (65 straipsnis ir 66 straipsnio 5 dalies pirma pastraipa), kuri dar neatėjo.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo (toliau – KŠSĮ)⁵

3. Jos 25 straipsnio 2 dalyje nurodyta:

„Tais atvejais, kai paaiškėja, kad užsienietis, kuris pagal duotą perspėjimą yra neišsileistinas, turi vienos iš Susitariančiųjų Šalių išduotą galiojantį leidimą gyventi, perspėjimą davusi Susitariančioji Šalis konsultuojasi su leidimą gyventi išdavusia Susitariančiaja Šalimi, kad nustatytų, ar yra pakankamai priežasčių minėtą leidimą panaikinti.

Jei leidimas gyventi nepanaikinamas, perspėjimą davusi Susitariančioji Šalis tą perspėjimą atšaukia, bet tą užsienietį gali įtraukti į savo nacionalinį neįleidžiamų asmenų sąrašą.“

2. Reglamentas Nr. 1987/2006

4. 21 straipsnyje „Proporcingumas“ nustatyta:

„Prieš pateikdama perspėjimą, valstybė narė nustato, ar tas atvejis yra adekvatus, atitinkamas ir pakankamai svarbus, kad pateisintų perspėjimo įvedimą į SIS II.

<...>“

5. 24 straipsnyje „Perspėjimų apie draudimą atvykti ar apsigyventi [būti šalyje] pateikimo sąlygos“ numatyta:

„1. Duomenys apie trečiųjų šalių piliečius, kurių atžvilgiu buvo pateiktas perspėjimas draudimo atvykti arba apsigyventi [būti šalyje] tikslais, įvedami remiantis nacionaliniu perspėjimu, kurio pagrindas – kompetentingų administracinių institucijų arba teismų sprendimas pagal nacionalin[ės] proceso teisės normas, priimtas individualaus įvertinimo pagrindu. Skundai dėl šių sprendimų nagrinėjami nacionalin[ės] 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 <...>.

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

⁵ 1990 m. birželio 19 d. Šengene pasirašyta Konvencija dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo, iš dalies pakeista 2010 m. kovo 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 265/2010, iš dalies keičiančiu Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir Reglamentą (EB) Nr. 562/2006, kiek tai susiję su ilgalaikės vizos turinčių asmenų judėjimu (OL L 85, 2010, p. 1). 2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2018/1861 dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploataavimo 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, 64 straipsniu išbrauktas KŠSĮ 25 straipsnis, kuris pakeistas to reglamento 27–30 straipsniais; taip pat žr. 29 konstatuojamąją dalį. 64 straipsnio įsigaliojimo data yra diena, kurią pradedamas visapusiškai taikyti reglamentas pagal jo 66 straipsnio 2 ir 5 dalis. Per teismo posėdį Komisija patvirtino, kad taikymo sąlygos dar neįvykdytos.

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

3. Direktyva 2008/115

6. 6 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas būtų nutrauktas vadovaujantis teisinga ir aiškia tvarka. Pagal bendruosius ES teisės principus sprendimai pagal šią direktyvą turėtų būti priimami dėl kiekvieno konkretaus atvejo atskirai ir vadovaujantis objektyviais kriterijais, t. y. nagrinėjant turėtų būti atsižvelgiama ne vien į neteisėto buvimo faktą. <...>“

7. 14 konstatuojamojoje dalyje teigiama:

„Nacionalinėms priemonėms, susijusioms su grąžinimu, turėtų būti suteiktas poveikis Europos mastu nustatant draudimą atvykti, kuriuo uždraudžiama atvykti į visų valstybių narių teritoriją ir būti joje. <...>“

8. 3 straipsnio („Sąvokų apibrėžtys“) 2 punkte numatyta, kad „neteisėtas buvimas“ – tai „trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje⁶ nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje“.

9. 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“.

10. 5 straipsnyje „Negrąžinimas, vaiko interesai, šeimos gyvenimas ir sveikatos būklė“ nurodyta:

„Valstybės narės, įgyvendindamos šią direktyvą, tinkamai atsižvelgia į:

- a) vaiko interesus,
- b) šeimos gyvenimą,

<...>“

11. 11 straipsnio „Draudimas atvykti“ 1 dalyje numatyta:

„1. Sprendimai grąžinti priimami kartu su draudimu atvykti:

- a) jei laikotarpis savanoriškai išvykti nebuvo suteiktas, arba

⁶ 5 straipsnyje yra nustatytos trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos, atsižvelgiant į numatomą buvimą valstybių narių teritorijoje, kurio trukmė neviršija 90 dienų per bet kurį 180 dienų laikotarpį. Dabar tai yra 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1) 6 straipsnis.

b) jei prievolė grįžti nebuvo įvykdyta.

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

B. Nacionalinė teisė

12. Nagrinėjamai bylai svarbios šios teisės normos:

- *A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. Törvény (Magyar Közlöny 2007/1)* (2007 m. Įstatymas Nr. I dėl asmenų, turinčių teisę laisvai judėti ir gyventi šalyje, atvykimo į šalį ir buvimo joje, toliau – 2007 m. Įstatymas Nr. I) 33 ir 42 straipsniai,
- *A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. Évi II. Törvény (Magyar Közlöny 2007/2)* (2007 m. Įstatymas Nr. II dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo į šalį ir buvimo joje (toliau – 2007 m. Įstatymas Nr. II) 43, 44 ir 45 straipsniai.

13. 2018. *Évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (Magyar Közlöny 2018/133)* (2018 m. gruodžio 21 d. Įstatymas Nr. CXXXIII, kuriuo iš dalies keičiamos tam tikros migracijos įstatymų ir kitos susijusios nuostatos, toliau – Įstatymas 2018/133), galiojančio nuo 2019 m. sausio 1 d., 17 straipsniu 2007 m. įstatymas Nr. I papildytas 94 straipsniu, jame numatyta:

„<...>

4. Trečiosios šalies piliečiui, kuris turi galiojantį leidimą gyventi šalyje arba leidimą nuolat gyventi šalyje kaip Vengrijos piliečio šeimos narys, toks leidimas panaikinamas:

<...>

b) jeigu trečiosios šalies piliečio gyvenimas šalyje kelia grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba Vengrijos nacionaliniam saugumui.

<...>“

II. Faktinės aplinkybės⁷, bylos ir prejudiciniai klausimai

14. M. D. yra Kosovo pilietybę turintis serbas, atvykęs į Vengriją 2002 m. Nuo to laiko jis gyveno šalyje su savo partnere ir nepilnamečiu sūnumi, kurie abu yra Vengrijos piliečiai, bei motina. Visi šeimos nariai nuo jo priklausomi finansiškai.

15. M. D. laisvai kalba vengrų kalba. Vengrijoje jis turi įmonę, nekilnojamojo turto ir keletą transporto priemonių. Jis taip pat turi įmonę Slovakijoje, todėl jam buvo išduotas leidimas gyventi šioje šalyje verslo pagrindais⁸.

⁷ Faktinių aplinkybių aprašymas sutampa su tuo, kurį pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Jame neminimos kitos aplinkybės, kurias Vengrijos vyriausybė nurodė per teismo posėdį, tačiau kurios nenustatytos nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

⁸ Leidimas išduotas dvejais metais nuo 2019 m. vasario 26 d. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad leidimas „negalėjo“ būti pratęstas dėl to, kad, remiantis ginčijamu draudimu atvykti, į SIS II įvestas perspėjimas dėl M. D.

16. Nuo 2003 m. gegužės 31 d. M. D. turėjo leidimą gyventi Vengrijoje, kuris kelis kartus pratęstas. Vėliau jam buvo išduota iki 2021 m. gegužės 20 d. galiojusi leidimo laikinai gyventi šalyje kortelė, nes jis turi nepilnametį vaiką – Vengrijos pilietį.

17. 2018 m. birželio 12 d. M. D. Vengrijoje pateikė prašymą išduoti leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę.

18. *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága* (Migracijos policijos nacionalinės generalinės direkcijos Regioninė Budapešto ir Pešto regiono direkcija, Vengrija)⁹, kaip pirmoji administracinė instancija, prašymą atmetė.

19. Šis sprendimas priimtas remiantis *Alkotmányvédelmi Hivatal* (Konstitucijos apsaugos tarnyba, Vengrija) nuomone, kad M. D. kelia realią, tiesioginę ir didelę grėsmę nacionaliniam saugumui, todėl turi išvykti iš šalies¹⁰.

20. 2018 m. rugpjūčio 27 d. migracijos policija konstatavo, kad M. D. teisė gyventi šalyje yra pasibaigusi, o 2018 m. lapkričio 26 d. ta pati institucija tai patvirtino kaip antroji administracinė instancija.

21. 2019 m. gegužės 28 d. *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas, Vengrija) panaikino 2018 m. lapkričio 26 d. sprendimą¹¹ ir įpareigojo užsieniečių reikalų institucijas pradėti naują procedūrą, per kurią būtų įvertintos visos aplinkybės, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad M. D. ir jo partnerė gyvena Vengrijoje kartu su nepilnamečiu sūnumi, Vengrijos piliečiu.

22. Pasibaigus naujai procedūrai, 2019 m. rugpjūčio 29 d. Migracijos policija atsisakė išduoti M. D. leidimo gyventi šalyje kortelę. Ji pabrėžė, kad atsižvelgiant į teisės aktų pakeitimus, galiojančius nuo 2019 m. sausio 1 d., procedūra buvo vykdoma pagal 2007 m. Įstatymo Nr. I 94 straipsnio 4 dalies b punktą¹². Be to, Migracijos policija pažymėjo, kad negali nukrypti nuo Konstitucijos apsaugos tarnybos, kaip specializuotos institucijos, nuomonių turinio ir kad neturi vertinimo diskrecijos.

23. M. D. Migracijos policijos sprendimą apskundė *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas). Šis teismas atmetė skundą nusprendęs, kad užsieniečių reikalų institucijos įpareigtos prašyti specializuotos institucijos nuomonės, kuri joms yra privaloma.

24. *Kúria* (Aukščiausiasis Teismas, Vengrija) paliko galioti *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas) sprendimą. Atsižvelgdamas į įslaptintus dokumentus, kuriais buvo grindžiama specializuotos institucijos nuomonė, jis pripažino, kad M. D. buvimas Vengrijoje keltų realią ir tiesioginę grėsmę nacionaliniam saugumui. Dėl šios priežasties, įvertinus asmeninę M. D. padėtį, nebuvo galima pateikti kitokio atsakymo.

25. 2020 m. rugsėjo 24 d. M. D. išvyko iš Vengrijos¹³.

⁹ Toliau – Migracijos policija.

¹⁰ Anksčiau jis buvo nuteistas vienu metų laisvės atėmimo bausme už nelegalios imigracijos skatinimą padedant neleistinai kirsti sieną (bausmės vykdymas atidėtas).

¹¹ Taip pat buvo panaikintas 2018 m. rugpjūčio 27 d. sprendimas. Teismas pabrėžė, kad Migracijos policija neįrodė, jog įvykdytos 2007 m. Įstatymo Nr. II 33 straipsnyje numatytos sąlygos, t. y. kyla reali, tiesioginė, didelė ir esama grėsmė, nes savo sprendimą ji grindė Konstitucijos apsaugos tarnybos, kuri nebuvo įstojusį į bylą kaip specializuota institucija, nuomone.

¹² Žr. dalį jos pastabų, pakartotų šios išvados 13 punkte.

¹³ Vėliau jis bandė grįžti į Vengriją. Pasienvyje atlikus COVID testą paaiškėjo, kad jis negali įvažiuoti į šalį dėl draudimo atvykti. Vengrijos vyriausybė teigia, kad dabartinė jo buvimo vieta nežinoma.

26. 2020 m. spalio 14 d. Migracijos policija jam nustatė draudimą atvykti į Vengriją trejus metus ir nurodė į SIS II įvesti perspėjimą dėl šio draudimo.

27. Draudimas buvo grindžiamas tuo, kad:

- M. D. buvimas Vengrijoje kelia grėsmę tos šalies nacionaliniam saugumui¹⁴,
- Konstitucijos apsaugos tarnyba 2020 m. rugsėjo 30 d. pasiūlyme rekomendavo išsiųsti M. D. iš šalies ir dešimčiai metų uždrausti atvykti į ją ir gyventi joje.

28. M. D. draudimą atvykti apskundė *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas). Jis nurodė, kad Migracijos policija neįvykdė pareigų išsamiai ištirti, įvertinti ir pagrįsti savo sprendime nurodytas faktines aplinkybes bei teisės normas ir kad jos sprendimas pagrįstas tik kitos institucijos pasiūlymu. Be nacionalinės teisės aktų, jis rėmėsi Direktyvos 2008/115 11 straipsniu.

29. Migracijos policija prašė atmesti skundą. Ji nurodė, kad sprendimą priėmė remdamasi imperatyviomis 2007 m. Įstatymo Nr. II 43 straipsnio nuostatomis, o pagal šias nuostatas užsienyje gyvenančiam trečiosios šalies piliečiui, dėl kurio atvykimo į šalį ir buvimo joje kyla grėsmė nacionaliniam saugumui, turi būti taikomas savarankiškas draudimas atvykti; tose nuostatose taip pat numatyta, kad už nacionalinį saugumą atsakingų institucijų pasiūlymai yra privalomi. Be to, kadangi M. D. leidimas gyventi šalyje (išduotas atsižvelgiant į jo šeimos ryšius) jau buvo panaikintas, pagal teisės aktus Migracijos policija taip pat neprivalėjo vertinti jo šeiminių aplinkybių.

30. Atsižvelgdamas į visa tai *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas) Teisingumo Teismui pateikė keturis prejudicinius klausimus; toliau kartoju du pirmuosius iš jų:

„1. Ar Direktyvos [2008/115] 5 ir 11 straipsniai ir SESV 20 straipsnis, siejami su Chartijos 7, 20, 24 ir 47 straipsniais, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama valstybės narės praktika, pagal kurią iš dalies pakeistų teisės aktų taikymas išplečiamas ir jie taikomi pakartotinėms procedūroms, pradėtoms anksčiau iškeltose bylose priimta teismo nutartimi, ir dėl tų teisės aktų trečiosios šalies piliečiui – Sąjungos piliečio šeimos nariui – taikomos daug nepalankesnės procesinės taisyklės, todėl jis praranda asmens, kuris negali būti grąžintas net dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar nacionalinio saugumo sumetimų, statusą, įgytą dėl ligtolinio gyvenimo šalyje laikotarpio; vėliau atmetamas jo prašymas išduoti leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę remiantis ta pačia faktine situacija ir nacionalinio saugumo sumetimais; atimama jam išduota leidimo gyventi šalyje kortelė, uždraudžiama atvykti į šalį ir joje būti, per jokią procedūrą nevertinant jo asmeninių ir šeiminių aplinkybių (ypač – nagrinėjamu atveju – aplinkybės, kad jis taip pat išlaiko nepilnametį Vengrijos pilietį), o dėl tokių sprendimų arba išardoma šeima, arba Sąjungos piliečiai, kurie yra trečiosios šalies piliečio šeimos nariai, įskaitant nepilnametį vaiką, priverčiami išvykti iš valstybės narės?

¹⁴ Migracijos policija patikslino, kad įsakymas išsiųsti (*sic*) M. D. iš šalies buvo laikomas proporcingu apribojimu, nepaisant to, kad tuo metu jis turėjo galiojantį leidimą gyventi Slovakijoje.

2. Ar Direktyvos 2008/115 5 ir 11 straipsniai ir SESV 20 straipsnis, siejami su Chartijos 7 ir 24 straipsniais, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama valstybės narės praktika, pagal kurią prieš nustatant trečiosios šalies piliečiui draudimą atvykti į šalį ir būti joje nenagrinėjamos jo asmeninės ir šeiminės aplinkybės, nes šio asmens – Sąjungos piliečio šeimos nario – buvimas šalyje kelia realią, tiesioginę ir didelę grėsmę tos šalies nacionaliniam saugumui?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

31. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme užregistruotas 2021 m. rugpjūčio 26 d. Buvo nuspręsta jį nagrinėti pirmumo tvarka.
32. Rašytines pastabas pateikė Čekijos bei Vengrijos vyriausybės ir Europos Komisija.
33. 2022 m. kovo 25 d. Teisingumo Teismas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo paprašė pateikti tam tikrų paaiškinimų, o šis prašymą perdavė pagrindinės bylos šalims. Į pateiktus klausimus atsakė ir M. D., ir Migracijos policija.
34. 2022 m. rugsėjo 21 d. įvyko teismo posėdis, jame dalyvavo Vengrijos vyriausybės ir Komisijos atstovai.

IV. Analizė

35. Teisingumo Teismo nurodymu šioje išvadoje nagrinėjami pirmieji du prejudiciniai klausimai.
36. Kadangi abu klausimai susiję, juos nagrinėsiu kartu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 20 straipsnis ir Direktyvos 2008/115 5 ir 11 straipsniai, siejami su Chartijos 7, 20, 24 ir 47 straipsniais, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos valstybei narei draudžiama panaikinti trečiosios šalies piliečio – Sąjungos piliečio, nepasinaudojusio judėjimo laisve, šeimos nario – teisę gyventi šalyje ir uždrausti jam atvykti į šalį atsižvelgiant į tai, kad jo elgesys kelia realią, tiesioginę ir didelę grėsmę nacionaliniam saugumui, neišnagrinėjus jo asmeninės ir šeiminės padėties, net jeigu jis turi nepilnametį vaiką, kuris yra tos valstybės narės pilietis.
37. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad trečiųjų šalių piliečiams nepalankus teisės akto pakeitimas taikytas pasibaigus procedūrai, pradėtai galiojant ankstesniems teisės aktams. Manau, kad Sąjungos teisės požiūriu ši su laiku susijusi aplinkybė neturi poveikio atsakymui. Be to, kaip pirma nurodyta aprašant faktines aplinkybes, teisės akto pakeitimas buvo taikomas siekiant atsisakyti išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę, o sprendimas jos neišduoti yra įsiteisėjęs pagal minėtus teismo sprendimus.

A. Priimtinumai

38. Būtent dėl pastarosios aplinkybės Vengrijos vyriausybė neigia, kad klausimai susiję su bylos *a quo* dalyku. Ji tvirtina, kad jie susiję su teisės normomis, taikytomis vykdant ankstesnę procedūrą, kuri galutinai užbaigta ir skiriasi nuo šiuo metu nagrinėjamos procedūros. Taigi

prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra hipotetinis¹⁵.

39. Vengrijos vyriausybė pažymi, kad ieškinys pagrindinėje byloje pareikštas dėl *savarankiško* sprendimo atvykti į Vengriją ir joje būti, o tokiam sprendimui netaikoma nei Direktyva 2008/115, nei Chartija, todėl siekiant nuspręsti dėl ieškinio nereikia išaiškinti šių teisės aktų.

40. Vengrijos vyriausybės prieštaravimas turi tam tikrą pagrindą, nes, kaip jau pabrėžiau, nacionaliniai sprendimai, kuriuose pripažinta, kad M. D. neturėjo teisės gauti ar išsaugoti leidimo gyventi Vengrijoje (anksčiau jis naudojosi šia teise), yra įsiteisėję ir juos tvirtindami atitinkami teismai nebuvo pateikę jokie prejudicinio klausimo¹⁶.

41. Vis dėlto tai nereiškia, kad prejudiciniai klausimai nėra svarbūs bylai: kadangi byloje nagrinėjamas tik draudimo atvykti į Vengriją galiojimas¹⁷, kyla pagrįstų abejonių, net jeigu Direktyva 2008/115 ir (tiek, kiek nuo jos priklauso) Chartija bylai nebūtų taikomos (siūlysiu jų netaikyti).

B. Direktyvos 2008/115 taikymas

42. Iš prejudicinių klausimų formuluočių matyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nekyla abejonių dėl Direktyvos 2008/115 taikymo. Vis dėlto Komisija ir Vengrijos vyriausybė dėl priežasčių, kurios iš dalies sutampa, neigia, kad šis teisės aktas reglamentuoja tokias situacijas, kaip nagrinėjamos byloje:

- Komisija tvirtina, kad Direktyva 2008/115 taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie valstybėje narėje yra neteisėtai. Ji netaikoma asmenims, kurie valstybėje narėje nebuvo tuo metu, kai nustatytas draudimas atvykti¹⁸,
- Vengrijos vyriausybė teigia tą patį¹⁹. Ji pažymi, kad nustatyto draudimo priežastys nesusijusios su migracija ir kad draudimas atitinka Grąžinimo vadovą²⁰, kurio 11 punktu ji remiasi, grįsdama savo argumentus²¹. Draudimas atvykti yra savarankiškas²², todėl jis reglamentuojamas nacionalinėje teisėje.

43. Manau, kad Direktyvoje 2008/115 nustatyti reikalavimai turi būti taikomi trečiosios šalies piliečiui, kurio buvimas valstybėje narėje yra teisėtas ir tampa neteisėtas panaikinus jam išduotą leidimą gyventi šalyje.

¹⁵ Jos rašytinių pastabų 10 punktas.

¹⁶ Taigi nenagrinėsiu M. D. teisės gyventi šalyje praradimo klausimo, tačiau kai kurie toliau pateikti mano argumentai gali būti naudingi Teisingumo Teismui, jeigu jis nuspręstų prie jo grįžti.

¹⁷ Skundžiamas sprendimas susijęs su draudimu atvykti ir *perspėjimo įvedimu į SIS II*, tačiau atrodo, kad nėra ginčijamas perspėjimo įvedimas, dėl kurio prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui tiesiogiai nekyla jokių abejonių (jis SIS II netiesiogiai nurodo ketvirtajame klausime). Bet kuriuo atveju su SIS II susijusias problemas nagrinėsiu šios išvados pabaigoje.

¹⁸ Jos rašytinių pastabų 20 punktas.

¹⁹ Jos rašytinių pastabų 43 punktas.

²⁰ 2017 m. lapkričio 16 d. Komisijos rekomendacijos (ES) 2017/2338 dėl bendro „Grąžinimo vadovo“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms, vykdančioms su grąžinimu susijusias užduotis (OL L 339, 2017, p. 83), priedas.

²¹ Jos rašytinių pastabų 41 punktas. Vis dėlto reikia atsižvelgti į tai, kad Teisingumo Teismas pirmenybę teikia atitinkamai direktyvos nuostatai, kuri „negali būti [iš dalies] pakeista Komisijos rekomendacija, kuri nėra privaloma“: 2021 m. birželio 3 d. Sprendimo *Westerwaldkreis* (C-546/19, EU:C:2021:432; toliau – Sprendimas *Westerwaldkreis*) 47 punktas.

²² Atsižvelgiant į Vengrijos vyriausybės pastabų 42 ir 43 punktus draudimas apibūdintas kaip „savarankiškas“ dėl to, kad nebuvo priimtas sprendimas išsiųsti.

44. Vis dėlto Direktyvoje 2008/115 aiškiai nenurodyta, kokią poveikį teisės akto taikymui turi neteisėtai šalyje esančio užsieniečio išvykimas iš šalies.

45. Laikausi nuomonės, kad toks atvejis nepatenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, nes direktyva taikoma tik neteisėtai valstybės narės teritorijoje *esantiems* trečiųjų šalių piliečiams²³, kaip apibrėžta pačioje direktyvoje.

46. Reikalavimas, kad trečiosios šalies pilietis būtų valstybės narės teritorijoje, netiesiogiai kyla iš direktyvos 2 straipsnio 1 dalies, į kurios taikymo sritį patenka „trečiųjų šalių piliečiai“, neteisėtai esant[ys] valstybės narės teritorijoje“.

47. Taigi tam, kad būtų galima taikyti Direktyvą 2008/115, trečiųjų šalių piliečiai šioje teritorijoje neišvengiamai turi būti „neteisėtai“²⁴. Būvimą kvalifikuojant kaip „neteisėtą“, jo priežastis ar trukmė neturi reikšmės²⁵.

48. Direktyvoje 2008/115 valstybėms narėms nustatytas įpareigojimas imtis veiksmų prieš trečiųjų šalių piliečius, kurie, kartoju, *atitinkamoje jų teritorijoje* yra neteisėtai²⁶. Nustačiusios, kad asmuo jų teritorijoje yra neteisėtai, valstybės narės turi kuo greičiau nutraukti tokią situaciją²⁷. Paprastai pagal 6 straipsnio 1 dalį jos priima sprendimą grąžinti²⁸ „nepažeisdamos 2–5 dalyse nurodytų išimčių“²⁹.

49. Neaiškumų gali kilti dėl to, kad iš tiesų trečiųjų šalių piliečiams yra numatyti dviejų rūšių draudimai atvykti: a) kartu su sprendimais grąžinti taikomi draudimai, priimti pagal Direktyvą 2008/115; ir b) draudimai, kurie nacionalinio saugumo ar kitais panašiais sumetimais priimti ne pagal tą direktyvą.

50. Kadangi abiejų rūšių draudimai atvykti skiriasi, tikslinga apibrėžti draudimų, patenkančių į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, ir tų, kurie į ją nepatenka, ribas.

1. Draudimai atvykti, kuriems taikoma Direktyva 2008/115

51. Direktyva 2008/115 yra teisės aktų, kuriais siekiama įgyvendinti Sąjungos kovos su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija politiką, dalis.

²³ 2 straipsnio 1 dalis. Nenustatyta, kad Vengrija būtų nusprendusi netaikyti direktyvos trečiųjų šalių piliečiams šio straipsnio 2 dalyje numatytais atvejais.

²⁴ Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 2 dalyje neteisėtas buvimas apibrėžtas kaip „trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje“. Kursyvu originale neišskirta.

²⁵ 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408) 48 punktas ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029) 243 punktas. Sprendimo *Westerwaldkreis* rezoliucinėje dalyje Teisingumo Teismas paaiškino, kad Direktyva 2008/115 „taikoma valstybės narės, nepasinaudojusios šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punkte numatyta galimybe, nustatytam draudimui atvykti į šią valstybę ir joje gyventi, taikomam jos teritorijoje esančiam trečiosios šalies piliečiui, dėl kurio priimtas įsakymas išsiųsti dėl visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos priežasčių remiantis ankstesniu apkaltinamuoju nuosprendžiu“.

²⁶ 2018 m. gegužės 8 d. Sprendimo *K. A. ir kt. (Šeimos susijungimas Belgijoje)* (C-82/16, EU:C:2018:308; toliau – Sprendimas *K. A. ir kt.*) 101 punktas.

²⁷ 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimo *Achughbadian* (C-329/11, EU:C:2011:807) 31 ir 45 punktai ir 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408) 87 punktas.

²⁸ Pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 3 dalį grąžinimas yra „trečiosios šalies piliečio grąžimo procesas – savanoriškai vykdant prievolę grąžti arba priverstinai – į <...> asmens kilmės šalį, arba <...> tranzito šalį <...>, arba <...> kitą trečiąją šalį, į kurią <...> trečiosios šalies pilietis savanoriškai nusprendžia grįžti ir į kurią jis būtų priimtas“.

²⁹ Tai, kad *teisiškai* neįmanoma įvykdyti sprendimo grąžinti, išsiunčiant neteisėtai šalyje esantį trečiosios šalies pilietį, nereiškia, kad atleidžiama nuo pareigos priimti tokį sprendimą, nors jo vykdymą galima atidėti: Sprendimo *Westerwaldkreis* 54 punktas.

52. Jos tikslas – nustatyti bendras grąžinimo, išsiuntimo, priverstinių priemonių taikymo, sulaikymo ir draudimo atvykti taisykles, siekiant užtikrinti, kad neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas būtų nutrauktas vadovaujantis teisinga ir aiškia tvarka³⁰.

53. Direktyvoje 2008/115 numatytos kelios glaudžiai susijusios procedūros: pagrindinė sprendimo grąžinti procedūra ir kitos procedūros, taikomos atliekant su šiuo sprendimu susijusius veiksmus, kurie gali arba turi būti vykdomi priėmus tą sprendimą.

54. Šių veiksmų tikslas yra parengti ir užtikrinti grąžinimą: a) nustatyti savanoriško prievolės grįžti vykdymo terminą; b) garantuoti priverstinio vykdymo sąlygas; ir c) užtikrinti sprendimo grąžinti vykdymą Šengeno teritorijoje, atsižvelgiant į SIS II nurodytus draudimus atvykti³¹.

55. Pagal šią sistemą draudimas atvykti yra priemonė, skirta Sąjungos *grąžinimo* politikos veiksmingumui didinti: išsiųstas trečiosios šalies pilietis, kuris šalyje buvo neteisėtai, tam tikrą laiką negali teisėtai grįžti į valstybių narių teritoriją³². Draudimas reiškia, kad sprendimas grąžinti turi poveikį Europos mastu³³.

56. Pagal Direktyvą 2008/115 draudimas atvykti:

- priklauso nuo sprendimo grąžinti, taigi jeigu tokio sprendimo nėra, neįmanoma nustatyti draudimo atvykti³⁴. Tai nurodyta Direktyvos 3 straipsnio 6 dalyje ir 11 straipsnio 1 dalyje,
- būtinai priimamas kartu su sprendimu grąžinti, jeigu nebuvo suteiktas laikotarpis savanoriškai išvykti arba neįvykdyta prievolė išvykti iš šalies³⁵,
- gali sukelti teisinių pasekmių tik po to, kai savanoriškai ar priverstinai įvykdomas sprendimas grąžinti³⁶,
- negali būti paliktas galioti panaikinus sprendimą grąžinti³⁷.

2. Draudimai atvykti, kuriems netaikoma Direktyva 2008/115

57. Valstybės narės išlaiko kompetenciją uždrausti trečiųjų šalių piliečiams atvykti į savo teritoriją kitais atvejais nei tie, kuriais sprendimas grąžinti dėl neteisėto buvimo priimamas pagal Direktyvą 2008/115.

³⁰ Direktyvos 2008/115 1 straipsnis, 6 ir 30 konstatuojamosios dalys.

³¹ Toliau paaiškinsiu, kad pagal Reglamentą Nr. 1987/2006 neprivaloma į SIS II įvesti perspėjimų apie trečiųjų šalių piliečius, grindžiamų draudimais atvykti, kurie priimti dėl nacionalinių atvykimo ar gyvenimo šalyje taisyklių nesilaikymo: žr. 112 punktą.

³² 2020 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo JZ (*Laisvės atėmimo bausmė draudimo atvykti atveju*), C-806/18 (EU:C:2020:724) 32 punktą.

³³ Direktyvos 2008/115 14 konstatuojamoji dalis. Vis dėlto draudimas atvykti nebūtinai turi būti taikomas kartu su visais sprendimais grąžinti: žr. 11 straipsnio 1 dalį ir toliau šios išvados 112 punktą dėl neprivalomo tam tikrų perspėjimų įvedimo į SIS II.

³⁴ Sprendimas grąžinti priimamas dėl to, kad asmuo valstybės narės teritorijoje yra neteisėtai. Nustačius draudimą ir įvykdžius grąžinimą negalima atvykti į Sąjungos teritoriją, taigi buvimas joje automatiškai tampa neteisėtas: žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590; toliau – Sprendimas *Ouhrami*) 49 ir paskesnius punktus. Vis dėlto oficialiai draudimą atvykti valstybės narės gali nustatyti priimdamos sprendimą grąžinti arba vėliau: Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 6 dalis. Siekiant veiksmingumo, siūlomoje naujoje dabartinės direktyvos redakcijoje kaip naujovė, palyginti su galiojančia tvarka, yra numatyta nesant išankstinio sprendimo grąžinti draudimą atvykti nustatyti tais atvejais, kai neteisėtai esantis asmuo pirmą kartą nustatomas išvykstant, t. y. atliekant patikrinimus kertant sieną: pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (nauja redakcija) (COM(2018) 634 *final*) 13 straipsnio 2 dalis.

³⁵ 11 straipsnio 1 dalis. Kitomis aplinkybėmis draudimas atvykti yra galimas, bet neprivalomas.

³⁶ Sprendimo *Ouhrami* 49 punktą ir Sprendimo *Westerwaldkreis* 52 punktą.

³⁷ Sprendimo *Westerwaldkreis* 54 punktą.

58. Kaip jau minėjau, šiems atvejams (jiems būdinga tai, kad atliekami veiksmai, keliantys grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ir nacionaliniam saugumui arba turintys poveikį tarptautiniams santykiams, ir tuos veiksmus vykdo asmenys, kurie nėra valstybės teritorijoje) Direktyva 2008/115 netaikoma.

59. Draudimai atvykti nepriklauso nuo sprendimo grąžinti, kuris reglamentuojamas Direktyvoje 2008/115. Jiems taikomos nacionalinės teisės nuostatos (jos gali kilti iš tarptautinės teisės ar tam tikrų Sąjungos sprendimų)³⁸, o ne, kartoju, Direktyva 2008/115³⁹.

60. Tokiu draudimu, grindžiamu grėsme, kurią gali kelti trečiosios šalies piliečio buvimas valstybės narės teritorijoje, taip pat remiamasi priimant sprendimą įtraukti asmenį į SIS II neįleidžiamų asmenų sąrašus. Tokiu atveju įvesti perspėjimą į SIS II yra privaloma⁴⁰.

3. Ribota geografinė draudimo atvykti taikymo sritis

61. Neatsižvelgiant į tai, koku pagrindu valstybė narė nustatė draudimą atvykti ir būti šalyje, jo geografinė taikymo sritis ribota, jeigu asmuo, kuriam jis skirtas, turi dokumentą, leidžiantį teisėtai būti kitoje valstybėje narėje.

62. Kadangi draudimo atvykti įforminimas ir praktinis „paneuropinis“ poveikis yra susiję su šiuo draudimu pagrįsto perspėjimo įvedimu į SIS II, atitinkamas perspėjimas turi būti išbrauktas iš SIS II, jeigu draudimas negali turėti tokio poveikio.

63. Taigi tuo atveju, kai trečiosios šalies pilietis turi leidimą gyventi SIS II priklausančioje valstybėje, KŠSI 25 straipsnio 2 dalyje yra numatyta leidimą išdavusios valstybės ir perspėjimą į SIS II įvedusios valstybės konsultacijų sistema⁴¹ siekiant nustatyti, ar yra pakankamas pagrindas panaikinti tą leidimą. Jeigu leidimas lieka galioti, perspėjimą įvedusi valstybė perspėjimą išbraukia.

64. Tokiu atveju pagal tą pačią nuostatą ji gali įtraukti užsieniečių į savo nacionalinį neįleidžiamų asmenų sąrašą⁴².

³⁸ Žr., pavyzdžiui, 2022 m. vasario 25 d. Tarybos sprendimą (BUSP) 2022/331, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2014/145/BUSP dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsiamasi (OL L 52, 2022, p. 1). Jo priede išvardyti asmenys, kurių atžvilgiu valstybės narės turi imtis būtinų priemonių, kad užkirstų kelią atvykti į savo teritoriją.

³⁹ Tai nereiškia, kad valstybei narei netaikomi jokie procedūriniai ar materialiniai apribojimai, kylantys iš Sąjungos teisės: žr. *infra* 96 ir paskesnius punktus.

⁴⁰ Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalis, bet ne 3 dalis. Tai, kad perspėjimą įvesti privaloma, akivaizdu iš versijų vokiečių, prancūzų, anglų, italų ar portugalų kalbomis. Versija ispanų kalba, kurioje iš pradžių buvo vartojamas veiksmazodis *podrá* (gali), vėliau ištaisyta (Reglamento Nr. 1987/2006 klaidų ištaisyimas, OL L 224, 2021, p. 42).

⁴¹ Pagal 2018 m. sausio 16 d. Sprendimo *E* (C-240/17, EU:C:2018:8) 37 punktą ir rezoliucinę dalį konsultuotis privaloma tik įvedus perspėjimą, nors nėra jokių kliūčių konsultuotis prieš priimant sprendimą, kuriuo grindžiamas perspėjimas. Reglamente 2018/1861 ši taisyklė pataisyta.

⁴² Žr. 2018 m. sausio 16 d. Sprendimą *E* (C-240/17, EU:C:2018:8). Iš esmės pagal Reglamento Nr. 2016/399 6 straipsnio 1 dalies e punktą valstybės narės nacionalinėje duomenų bazėje užregistravus asmenį kaip neįleidžiamą dėl to, kad jis kelia grėsmę vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams, jam draudžiama atvykti į Šengeno erdvę.

4. Išvykimas iš šalies prieš priimant sprendimą dėl grąžinimo ir draudimas atvykti nacionalinio saugumo sumetimais

65. Jeigu neteisėtai valstybėje narėje esantis asmuo išvyksta iš valstybės narės prieš jos institucijoms priimant atitinkamą sprendimą, Direktyvoje 2008/115 numatytas sprendimas grąžinti tampa nereikalingas: jo priimti nereikia dėl to, kad trečiosios šalies piliečio nėra tos valstybės teritorijoje⁴³.

66. Manau, kad remiantis Direktyvos 2008/115 nuostatomis darytina išvada: a) neteisėtas buvimas šiose nuostatose apibrėžiamas kaip „buvimas“ teritorijoje, kuris neatitinka (arba nebeatitinka) atvykimo, gyvenimo ar buvimo sąlygų; ir b) jose nurodytos procedūros, taikomos valstybės narės teritorijoje „esančiam“ asmeniui.

67. Šis teiginys taip pat atitinka sistemą, pagal kurią visos valstybės narės privalo kuo greičiau nutraukti *nustatytą* neteisėtą buvimą *savo teritorijoje*.

68. Manau, kad sprendimas yra toks pat, neatsižvelgiant į tai, ar atitinkamas asmuo išvyksta prieš pradėdant procedūrą, kuria siekiama nuspręsti dėl neteisėto buvimo, ar vykdant procedūrą, kai ji dar nebaigta priėmus sprendimą. Pastaruoju atveju procedūra netenka dalyko: nėra neteisėto buvimo (procedūrą vykdžiusioje valstybėje narėje), kuris turi būti nutrauktas priėmus sprendimą grąžinti arba kitaip, jeigu įvykdytos grąžinimo sąlygos.

69. Šio sprendimo procedūrinės pasekmės pagal nacionalinę sistemą (procedūros baigimas, sustabdymas ar kt.) iš esmės yra nustatytos nacionalinėje teisėje⁴⁴.

70. Aprašyto atvejo nereikia painioti su trečiosios šalies piliečio, kurio buvimo vieta nežinoma, bet kuris vis dar yra šalyje, atveju. Manau, kad sprendimas grąžinti tokiu atveju gali būti priimtas vykdant procedūrą *in absentia*⁴⁵.

71. Kadangi dėl paaiškintos priežasties sprendimas grąžinti nebuvo priimtas, galima daryti išvadą, kad Direktyvos 2008/115 11 straipsnyje numatyto draudimo atvykti neįmanoma nustatyti⁴⁶.

72. Kaip jau nurodžiau, tokiomis aplinkybėmis valstybė narė, mananti, kad nacionalinio saugumo sumetimais būtina uždrausti atvykti trečiosios šalies piliečiui, kuris nebėra jos teritorijoje, gali tai daryti pagal nacionalinę teisę.

73. Manau, kad šis argumentuotas požiūris yra svaresnis už nuomonę, kad Direktyva 2008/115 ir toliau taikoma trečiosios šalies piliečiui, kuris, praradęs teisę būti valstybės narės teritorijoje, nutraukia neteisėtą buvimą (t. y. grįžta) prieš priimant bet kokią sprendimą šiuo klausimu.

74. Tokios nuomonės šalininkai teigia, kad draudimas atvykti patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, nes jis rodo tam tikrą šioje direktyvoje reglamentuojamų procedūrų *tęstinumą*.

⁴³ Priėmus sprendimą grąžinti, jeigu procesas dar nebaigtas, iš šalies išvykstantis trečiosios šalies pilietis „savanoriškai išvyksta“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnį, kai sprendime jam yra nustatytas terminas išvykti. Jeigu toks terminas nenustatytas, užsienietį galima laikyti paprasčiausiai įvykdžiusiu prievolę išvykti, jam numatytą sprendime grąžinti. Įsakymas išsiųsti nebereikalingas, o draudimas atvykti ir būti valstybėje narėje vis dar gali būti nustatytas (11 straipsnio 1 dalis *in fine*) arba net yra privalomas (11 straipsnio 1 dalies a punktas) ir turi būti priimtas pagal direktyvą.

⁴⁴ Vis dėlto gali būti nurodyta sustabdyti procedūrą, jeigu yra pagrindo manyti, kad atitinkamas asmuo negrįžo, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2008/115. Pagal analogiją žr. 2016 m. vasario 15 d. Sprendimo *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) 75 ir 76 punktus.

⁴⁵ Tokį sprendimą siūloma priimti Grąžinimo vadovo 11.3 skirsnyje, p. 58.

⁴⁶ Per teismo posėdį Komisija, atsakydama į Teisingumo Teismo klausimus, ne kartą pabrėžė šį aspektą.

75. Nuomonė yra įtaigi: asmeniui būtų taikomos suderintos teisės normos, pagal kurias draudimas atvykti, net jei būtų pagrįstas kita priežastimi nei nelegali migracija, turėtų būti nustatytas laikantis pačioje Direktyvoje 2008/115 numatytų principų ir reikalavimų (procedūrinių ir materialinių).

76. Vis dėlto toks aiškinimas turi trūkumų. Pirma, jis prieštarauja minėtam Direktyvos 2008/115 2 straipsniui ir 11 straipsnio 1 daliai. Šioje direktyvoje nurodyta, kad turi būti nutrauktas neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas, o ne priimamas sprendimas dėl atvejų, kuriais institucijos dalyvavimas nebereikalingas (tampa nereikalingas) būtent dėl to, kad neteisėtas buvimas valstybės teritorijoje nutrauktas.

77. Antra, primenu, kad tiesioginis Direktyvos 2008/115 tikslas nėra apsaugoti valstybių narių viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir nacionalinį saugumą, nors joje į šiuos interesus atsižvelgiama⁴⁷. Pripažinti, kad direktyva taikoma draudimams atvykti, kurie grindžiami šiais pagrindais, bet yra nesusiję su sprendimu grąžinti, reikštų, kad jos 1 straipsnyje nurodytas tikslas prilyginamas tikslui užtikrinti tiesioginę šių interesų apsaugą.

78. Trečia, Direktyva 2008/115 siekiama ne visiškai suderinti nacionalinės teisės aktus dėl užsieniečių buvimo, o tik reglamentuoti priimamus sprendimus grąžinti (*rectius*: nutraukti neteisėtą buvimą) ir jų vykdymą⁴⁸. Pagal dabar nagrinėjamą aiškinimą valstybių narių draudimai atvykti, nustatyti dėl kitų nei migracija priežasčių ir nesusiję su sprendimais grąžinti, negali:

- savo savybėmis (trukme, subjektyviaja taikymo sritimi) skirtis nuo pačioje Direktyvoje 2008/115 nustatytų draudimų,
- būti taikomi kitais atvejais nei numatyti toje direktyvoje,

kai tie draudimai yra skirti trečiosios šalies piliečiui, kuris neteisėtai *buvo*, *bet jau nebėra* valstybės teritorijoje.

79. Pirmąją kliūtį *tam tikru mastu* būtų galima įveikti, nes, kartoju, dabartinės redakcijos Direktyvoje 2008/115 yra pateiktos nuorodos į viešąją tvarką, visuomenės saugumą ir nacionalinį saugumą (be kita ko, 11 straipsnio 2 dalyje), kurios gali turėti poveikį draudimo trukmei ir jo subjektyviajai taikymo sričiai⁴⁹.

80. Vis dėlto Direktyvoje 2008/115 šios sąvokos yra savarankiškos, kaip ir visos Sąjungos teisės sąvokos, kurių apibrėžti teisės aktų leidėjas nepaveda valstybėms narėms (nors pačioje direktyvoje jos neapibrėžtos). Galima pagrįstai abejoti jų atitiktimi nacionalinėms sąvokoms arba bent jau tapatumu, turint omenyje tai, kaip jos turi veikti, ir atsižvelgiant į skirtingas aplinkybes: viena vertus, Sąjungos⁵⁰, kita vertus, nacionalines.

⁴⁷ Iš tiesų Direktyvoje 2008/115 šių interesų paisoma – tai matyti, be kita ko, iš 6 straipsnio 2 dalies *in fine*, 7 straipsnio 4 dalies arba 11 straipsnio 2 dalies. Vis dėlto interesų apimtį klausimu žr. 2009 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Kadzoev* (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741) 70 ir 71 punktus.

⁴⁸ Sprendimo *K. A. ir kt.* 44 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija.

⁴⁹ Atitinkamai 11 straipsnio 2 dalies *in fine* ir 3 dalies antra pastraipa.

⁵⁰ Šios sąvokos nebūtinai sutampa visuose Sąjungos teisės aktuose, kuriuose yra vartojamos. Nepakankamai tapačios yra netgi su migracija susijusios sąvokos, kaip nurodyta Grąžinimo vadovo 11.3 skirsnyje (p. 59) arba, be kita ko, 2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *E. P. (Grėsmė viešajai tvarkai)* (C-380/18, EU:C:2019:1071) 31 ir paskesniuose punktuose, atsižvelgiant į generalinio advokato G. Pitruzzella pateiktą išvadą (C-380/18, EU:C:2019:609).

81. Dėl antrosios kliūties pabrėžiu, kad Direktyvoje 2008/115 nurodytas tik draudimas atvykti, taikomas kartu su sprendimu grąžinti. Joje nenumatyta taikyti draudimo tuo atveju, kai trečiosios šalies pilietis, neteisėtai esantis valstybės narės teritorijoje, turi leidimą būti tam tikroje valstybėje narėje⁵¹ arba pagal susitarimą jį priima kita valstybė narė nei ta, kurioje jis sulaikytas⁵².

82. Vis dėlto valstybė narė gali būti suinteresuota (ar net įpareigota) uždrausti atvykti į savo teritoriją užsieniečiui, kuris iš jos išvyko „laikydamasis“ Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalyje nurodyto reikalavimo, arba neatsižvelgti į tai, kokią sprendimą dėl to asmens priėmė bet kuri kita valstybė narė, sutikusi jį priimti. Kiekviena valstybė narė, laikydamasi Teisingumo Teismo nustatytų sąlygų, yra atsakinga už viešosios tvarkos palaikymą savo teritorijoje ir vidaus bei išorės saugumo užtikrinimą⁵³.

5. Nagrinėjama byla

83. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad M. D. išvyko iš Vengrijos prieš priimant sprendimą jį grąžinti. Jeigu taip yra, atsižvelgdamas į pirma pateiktus argumentus patvirtinu, kad vėliau jam nustatytam draudimui atvykti į Vengriją Direktyva 2008/115 netaikoma.

84. Jeigu M. D. turėjo leidimą gyventi Slovakijoje, kai jam buvo uždrausta atvykti į Vengriją, abiejų valstybių narių kompetentingos institucijos ne vėliau kaip įvedus į SIS II šiuo draudimu pagrįstą perspėjimą turėjo surengti konsultacijas, kaip reikalaujama KŠSĮ 25 straipsnio 2 dalyje⁵⁴.

85. Siekiant išvengti prieštaringos situacijos, jeigu po konsultacijų Slovakija oficialiai nepanaikintų M. D. leidimo gyventi šalyje, Vengrija turėtų išbraukti SIS II pateiktą perspėjimą apie jį, kaip neįleidžiamą asmenį. Vis dėlto ji galėtų palikti perspėjimą savo nacionaliniame neįleidžiamų asmenų sąrašė.

C. Draudimas atvykti ir išankstinis asmeninės bei šeiminės padėties vertinimas

86. Ar galima uždrausti trečiosios šalies piliečiui atvykti į valstybės narės teritoriją nacionalinio saugumo sumetimais, neįvertinus jo asmeninių ir šeiminių aplinkybių?

87. Manau, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai tiek tuo atveju, jeigu draudimas reglamentuojamas Direktyvoje 2008/115, tiek tuomet, kai ši direktyva netaikoma, o atitinkamas asmuo yra nepilnamečio, turinčio draudimą nustačiusios valstybės narės pilietybę, vienas iš tėvų.

88. Remdamosi įprasta išimtaine suvereniteto teise valstybės gali apriboti užsieniečių judėjimo laisvę ir neleisti jiems atvykti į savo teritoriją arba išsiųsti iš jos.

⁵¹ Nagrinėjamu atveju, kuriam taikoma Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalis, 11 straipsnyje numatytas draudimas atvykti, nustatytas siekiant užtikrinti, kad sprendimas grąžinti galiotų *visoje Sąjungoje*, neturi reikšmės.

⁵² Šiuo atveju, kuris reglamentuojamas Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 3 dalyje, antroji valstybė turi nutraukti neteisėtą buvimą. Žr. 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408) 84 ir 86 punktus.

⁵³ Žr. SESV 72 straipsnį, o dėl jo taikymo srities – 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029).

⁵⁴ Neaišku, ar tokios konsultacijos vyko: M. D. ir Vengrijos vyriausybės pateikta informacija šiuo klausimu skiriasi; prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti.

89. Nei tarptautinėse sutartyse, nei Sąjungos teisėje šis principas nepaneigtas. Vis dėlto tam tikrais atvejais valstybės gali sušvelninti arba pritaikyti jį, nustatydamos pareigą įvertinti individualią atitinkamo asmens padėtį arba kitus svarbius veiksnius.

90. Sąjungos teisės požiūriu ši teiginį nagrinėsiu atsižvelgdamas į du aspektus.

1. Atvejis, kai Direktyva 2008/115 taikoma

91. Jeigu draudimas atvykti į valstybę narę reglamentuojamas Direktyvoje 2008/115, atsakymas gali būti pagrįstas vien jos 5 straipsniu: taikydama šį draudimą valstybė narė būtinai turi atsižvelgti į vaiko interesus ir šeimos gyvenimą.

92. Tai taip pat numatyta keliose Direktyvos 2008/115 konstatuojamosiose dalyse⁵⁵:

- 24 konstatuojamojoje dalyje apskritai nurodyta, kad direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, kurie visų pirma pripažinti Chartijoje,
- 6 konstatuojamojoje dalyje primenama, kad valstybės narės sprendimus turi priimti dėl kiekvieno konkretaus atvejo atskirai,
- 22 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad valstybės narės, įgyvendindamos šią direktyvą, visų pirma turėtų atsižvelgti į „vaiko interesus“ ir į pagarbą šeimos gyvenimui.

93. Šios nuostatos⁵⁶ galioja ir tuo atveju, kai pagal Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 1 dalies a ir b punktus priimant sprendimą grąžinti būtinai turi būti nustatytas draudimas atvykti. Siekiant apibrėžti draudimo trukmę taip pat atsižvelgiama į asmenines atitinkamo asmens aplinkybes⁵⁷.

94. Tokiais atvejais atitinkama analizė atliekama nagrinėjant kitus aspektus: patį sprendimą grąžinti, taip pat klausimą dėl savanoriško išvykimo laikotarpio nesuteikimo pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalį (jos 11 straipsnio 1 dalies a punkte numatytu atveju).

95. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad atsižvelgiant į Direktyvos 2008/115 5 straipsniu siekiamą tikslą šio straipsnio negalima aiškinti siaurai⁵⁸. Konkrečiai dėl vaiko interesų primenu, kad jų turi būti paisoma, kai ši direktyva taikoma vaikui, taip pat kai ji taikoma vienam iš tėvų⁵⁹.

⁵⁵ Žvelgiant iš platesnės sisteminės perspektyvos (kuri taip pat apima Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 1 dalį), reikia priminti, kad į SIS II įvedami tik tie perspėjimai, dėl kurių priimti konkretaus atvejo vertinimu pagrįsti sprendimai: *infra*, 112 punktas.

⁵⁶ Žinoma, jos reiškia ne tai, kad negalima priimti sprendimo grąžinti arba draudimo atvykti, o veikiau tai, kad prieš priimant sprendimą turi būti įvertinti susiję interesai, remiantis visa turima informacija.

⁵⁷ Direktyvos 2008/115 11 straipsnio 2 dalis.

⁵⁸ Be kita ko, žr. 2021 m. kovo 11 d. Sprendimo *État belge (Vieno iš nepilnamečio tėvų grąžinimas)* (C-112/20, EU:C:2021:197) 35 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

⁵⁹ *Loc. ult. cit.*, rezoliucinė dalis.

2. Atvejis, kai Direktyva 2008/115 netaikoma

96. Valstybės narės turi užtikrinti, kad net jų kompetencijai priklausančiose srityse šia kompetencija būtų naudojama nepažeidžiant Sąjungos teisės⁶⁰.

97. Visų pirma taikant valstybių narių priimtas priemonės, susijusias su trečiųjų šalių piliečių gyvenimu jų teritorijoje, iš Europos Sąjungos piliečių neturi būti atimta galimybė veiksmingai naudotis pilietybės suteikiamomis teisėmis⁶¹.

98. Atsisakius trečiosios šalies piliečiui suteikti teisę gyventi šalyje, gali būti paneigtas Sąjungos pilietybės veiksmingumas. Taip yra tuo atveju, kai ši pilietį ir Sąjungos pilietį, jo šeimos narį, sieja toks priklausomumo santykis, dėl kurio atsisakius leisti trečiosios šalies piliečiui gyventi valstybėje narėje Sąjungos pilietis būtų priverstas lydėti jį ir išvykti iš Sąjungos teritorijos⁶².

99. Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad vertinant, ar egzistuoja toks priklausomumo santykis nepilnamečio piliečio atveju⁶³, turi būti atsižvelgiama į jo globos klausimą ir į tai, ar vienas iš tėvų, trečiosios šalies pilietis, yra teisiškai, finansiškai arba emociškai atsakingas už šį nepilnametį⁶⁴.

100. Patvirtinus priklausomumo santykį, trečiosios šalies pilietis pagal SESV 20 straipsnį išimties tvarka gali siekti, kad jam būtų suteikta iš šios nuostatos kylanti išvestinė teisė gyventi šalyje (ji išvedama iš Sąjungos piliečio teisės).

101. Vis dėlto reikia priminti, kad tokia išvestinė teisė nėra absoliuti. Valstybės narės gali jos nepripažinti tam tikromis aplinkybėmis, įskaitant visų pirma tokias aplinkybes, kaip viešosios tvarkos palaikymas ir visuomenės saugumo užtikrinimas⁶⁵.

⁶⁰ Manau, kad tokiam teiginiui nereikia papildomo pagrindimo. Apskritai remiuosi 2022 m. vasario 16 d. Sprendimo *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-156/21, EU:C:2022:97) 124–126 punktais ir Sprendimo *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-157/21, EU:C:2022:98) 142–144 punktais. Dėl SESV 72 straipsnio žr., pavyzdžiui, 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija, Vengrija ir Čekijos Respublika (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257) 143 punktą ir 2020 m. liepos 2 d. Sprendimo *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:511) 28 punktą.

⁶¹ Be kita ko, Sprendimas *K. A. ir kt.*, 2020 m. vasario 27 d. Sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Sąjungos piliečio sutuoktinis)* (C-836/18, EU:C:2020:119; toliau – Sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*), 2022 m. gegužės 5 d. Sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Šeimos nario gyvenimas šalyje – Nepakankami ištekliai)* (C-451/19 ir C-532/19, EU:C:2022:354; toliau – Sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Toledo*) ir 2022 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Teisės gyventi šalyje pagal SESV 20 straipsnį pobūdis)* (C-624/20, EU:C:2022:639) 51 punktas. Pagal suformuotą jurisprudenciją tam, kad būtų taikoma ši pasekmė, nebūtina, kad Sąjungos pilietis būtų pasinaudojęs judėjimo laisve.

⁶² Sprendimo *K. A. ir kt.* 52 punktas, Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* 40 ir paskesni punktai ir Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 48 punktas.

⁶³ Priklausomumo santykis gali sieti nepilnamečius arba pilnamečius piliečius (Sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*). Nėra jokių duomenų, kad taip yra M. D. partnerės atveju, todėl šio klausimo nenagrinėsiu.

⁶⁴ Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 65 punktas. Taip pat žr. analizę, pateiktą Sprendimo *K. A. ir kt.* 70 ir paskesniuose punktuose.

⁶⁵ Be kita ko, 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675; toliau – Sprendimas *Rendón Marín*), 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *CS* (C-304/14, EU:C:2016:674) 39 punktas, Sprendimo *K. A. ir kt.* 92 punktas, Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* 43–45 punktai ir Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 52 punktas.

102. Siekiant apriboti iš SESV 20 straipsnio kylančios išvestinės teisės gyventi šalyje pripažinimą, *a fortiori* galima remtis nacionalinio saugumo priežastimis. Kad toks apribojimas būtų pagrįstas, šios priežastys turi būti susijusios su veiksniais, kurie iš tikrųjų turi įtakos nacionaliniam saugumui, kaip tai aiškina Teisingumo Teismas⁶⁶.

103. Vis dėlto tokia galimybė nėra neribota, kaip ne kartą yra pažymėjęs Teisingumo Teismas⁶⁷. Šiomis aplinkybėmis pagal jo suformuotą jurisprudenciją⁶⁸:

- siekiant pagrįsti Sąjungos piliečių ar jų šeimos narių teisės gyventi šalyje išimtį, sąvokos „viešojo tvarka“ ir „visuomenės saugumas“ turi būti aiškinamos siaurai⁶⁹,
- trečiosios šalies piliečio keliama grėsmė viešajai tvarkai turi būti tikra, esama ir pakankamai rimta; siekiant remtis keliama grėsme nepakanka, kad trečiosios šalies pilietis turėtų teistumą atitinkamoje valstybėje narėje⁷⁰,
- valstybė narė turi atsižvelgti, be kita ko, į „atitinkamo asmens elgesį, jo gyvenimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje trukmę ir teisėtą pobūdį, padarytos nusikalstamos veikos pobūdį ir sunkumą, suinteresuotojo asmens esamą pavojingumą visuomenei, vaikų amžių ir sveikatos būklę, taip pat jų šeiminių ir materialinę padėtį“⁷¹.

104. Išnagrinėjus šias aplinkybes, draudimą atvykti trečiosios šalies piliečiui galima nustatyti, jeigu atlikus vertinimą pirmenybė vis dar teikiama rizikai, kylančiai visuomenės saugumui ar juo labiau nacionaliniam saugumui⁷², ir tai patvirtina valstybės narės institucijos ir galbūt jų sprendimus peržiūrintys teismai.

⁶⁶ Teisingumo Teismas 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *La Quadrature du Net ir kt.* (C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, EU:C:2020:791) 135 ir 136 punktuose nurodė, kad „ESS 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog kiekviena valstybė narė išimtinai išlieka atsakinga už nacionalinį saugumą. Ši atsakomybė atitinka pagrindinį interesą apsaugoti esmines valstybės funkcijas ir pagrindinius visuomenės interesus ir apima veiklos, galinčios rimtai destabilizuoti pagrindines valstybės konstitucines, politines, ekonomines ar socialines struktūras ir visų pirma kylančios tiesioginį pavojų pačiai visuomenei, gyventojams ar valstybei, pavyzdžiui, teroristinės veiklos, prevenciją ir baudžiamąjį persekiojimą už ją“. Be to, Teisingumo Teismas pabrėžė tikslo užtikrinti nacionalinį saugumą svarbą ir tai, kad galimos grėsmės nacionaliniam saugumui „savo pobūdžiu ir ypatingu sunkumu“ skiriasi nuo bendros įtampos ar sutrikimų, net didelių, keliamos rizikos visuomenės saugumui. Taigi jis nusprendė, kad, jeigu laikomasi kitų Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje numatytų reikalavimų, nacionalinio saugumo užtikrinimo tikslas gali pateisinti priemones, numatančias didesnę pagrindinių teisių suvaržymą nei tas, kurį būtų galima pateisinti kitais tikslais.

⁶⁷ Be kita ko, Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 53 punktas. Kituose sprendimuose dar aiškiau nurodyta, kad pagal SESV 20 straipsnį, vertinant trečiosios šalies piliečio padėtį, negalima nepaisyti Chartijos 7 straipsnyje įtvirtintos teisės į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą ir kad ši nuostata prireikus turi būti aiškinama kartu su pačios Chartijos 24 straipsnio 2 dalyje pripažinta pareiga atsižvelgti į vaiko interesus. Pavyzdžiui, žr. Sprendimo *Rendón Marín* 81 punktą ir Sprendimo *K. A. ir kt.* 90 punktą.

⁶⁸ Manau, kad svarbu pabrėžti, jog kitose srityse valstybių narių turima diskrecija skiriasi. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad taikant SESV 20 straipsnį vadovaujamasi piliečio statuso logika, pakeičiančia imigracijos srityje taikomą logiką (kuri, kaip minėjau pirma, taip pat nėra vienintelė). Šis reiškinys jau buvo paaiškintas kitose išvadose, pavyzdžiui, generalinio advokato M. Szpunar išvadoje byloje *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2016:908) arba naujesnėje generalinio advokato P. Pikamäe išvadoje byloje *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:130), taip pat išvadoje sujungtose bylose *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 ir C-226/19, EU:C:2020:679); šiomis išvadomis remiuosi.

⁶⁹ Sprendimo *Rendón Marín* 82 punktas ir Sprendimo *K. A. ir kt.* 91 punktas. Net jeigu valstybės narės vis dar turi geriausias galimybes įvertinti savo teritorijoje kylančias grėsmes viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui, Sąjungos institucijos gali kontroliuoti šių sąvokų taikymo sritį: Sprendimo *Rendón Marín* 81 punktas ir Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 78 ir paskesni punktai.

⁷⁰ Sprendimas *Rendón Marín*, Sprendimo *K. A. ir kt.* 91 punktas ir rezoliucinės dalies 2 punktas *in fine*.

⁷¹ Sprendimo *K. A. ir kt.* 94 punktas. Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 53 punkte kaip aspektai, į kuriuos galima atsižvelgti, nurodytas apkaltinamųjų nuosprendžių griežtumo laipsnis ir laikotarpis nuo jų paskelbimo dienos iki tos dienos, kai institucija priima sprendimą.

⁷² Manau, kad gana tikėtina, jog tokia pirmenybė gali būti teikiama dažnai, atsižvelgiant į interesus, susijusių su sąvoka „nacionalinis saugumas“, pobūdį.

3. Nagrinėjama byla

105. Atsižvelgdamas į šalių pateiktas pastabas ir visas aplinkybes esu linkęs teigti, kad M. D. ir jo nepilnametį sūnų, Vengrijos pilietį, sieja priklausomumo santykis, dėl kurio M. D. gali siekti išvestinės teisės gyventi šalyje pagal SESV 20 straipsnį, nors tai turi patvirtinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

106. Visų pirma nesutinku su Vengrijos vyriausybe, kuri, siekdama paneigti tokio priklausomumo santykio buvimą, teigia, kad vaiko motina taip pat gyvena Vengrijoje ir privalo jį išlaikyti, kaip turinti tėvų valdžią⁷³.

107. M. D. turėjo leidimą gyventi Slovakijoje, kuris, regis, buvo panaikintas. Dėl to galima daryti pagrįstą prielaidą, kad atsisakius M. D. suteikti teisę gyventi Vengrijoje jo nepilnametis vaikas turėtų išvykti iš Sąjungos teritorijos.

108. Vis dėlto, net jeigu M. D. galėtų turėti išvestinę teisę gyventi šalyje pagal SESV 20 straipsnį, jam, kaip jau minėjau, vis tiek būtų galima uždrausti atvykti į Vengriją ir joje būti dėl nacionalinio saugumo priežasčių, jeigu atlikus nurodytą aplinkybių vertinimą, kurio reikalaujama pagal Sąjungos teisę, neišvengiamai būtų padaryta išvada, kad pirmenybė teiktina toms priežastims.

109. Neturiu visos svarbios informacijos, reikalingos tokiam vertinimui atlikti; užduotis atlikti vertinimą tenka Vengrijos institucijoms ir jų sprendimus peržiūrintiems teismams⁷⁴.

D. Perspėjimo įvedimas į SIS II. Proporciumas

110. Nagrinėjamu atveju teismas *a quo* abejoja tik dėl to, kaip vertinti draudimą atvykti, o ne dėl vėlesnio šio draudimo įvedimo į SIS II.

111. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tokio klausimo nekėlė, būtų naudinga suteikti jam tam tikros informacijos apie draudimo atvykti nurodymą SIS II, pateiksiu savo nuomonę šiuo klausimu.

⁷³ Žr. 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chávez-Vilchez ir kt.* (C-133/15, EU:C:2017:354) 71 punktą ir Sprendimo *Subdelegación del Gobierno en Toledo* 67 punktą.

⁷⁴ Nors ir kitoje, bet glaudžiai susijusioje srityje Teisingumo Teismas neseniai priėmė sprendimą (2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimas *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ir kt.*, C-159/21, EU:C:2022:708), atsakydamas į kitą *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas) prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl vertinimų, kuriems taikoma teisminė peržiūra, jeigu jie grindžiami kompetentingų institucijų nuomonėmis nacionalinio saugumo klausimais: pagal šiame sprendime išnagrinėtas Sąjungos teisės nuostatas „<...> draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią sprendžiančioji institucija tuo atveju, kai už nacionalinį saugumą atsakingos specializuotos institucijos nemotyvuotoje nuomonėje konstatuoja, kad asmuo kelia pavojų šiam saugumui, sistemingai privalo nesuteikti šiam asmeniui papildomos apsaugos arba, remdamasi šia nuomone, panaikinti tokiame asmeniui anksčiau suteiktą tarptautinę apsaugą“.

112. Tam, kad draudimas atvykti turėtų praktinį poveikį, apie jį turi žinoti kitos valstybės narės⁷⁵. Siekiant užtikrinti, kad valstybėms narėms būtų lengviau gauti informacijos apie draudimus, kuriuos nustatė kitos valstybės narės, priimdamos sprendimus grąžinti, šie sprendimai *gali* būti nurodyti SIS II⁷⁶ pagal Reglamentą Nr. 1987/2006⁷⁷, jeigu įvykdytos dvi sąlygos:

- sprendimą, kuriuo remiantis pateiktas perspėjimas, priėmė kompetentinga institucija (administracinė arba teisminė) pagal nacionalinėje teisėje numatytas procedūras, įvertinusi konkretų atvejį⁷⁸,
- perspėjimą pateikusi valstybė narė nusprendė, kad atvejis yra „adekvatus, atitinkamas ir pakankamai svarbus, kad pateisintų perspėjimo įvedimą į SIS II“⁷⁹.

113. Perspėjimą į SIS II siekiant uždrausti atvykti į šalį ir būti joje privaloma įvesti laikantis tų pačių sąlygų, „kai <...> sprendimas grindžiamas grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba nacionaliniam saugumui, kuri gali kilti dėl trečiosios šalies piliečio buvimo valstybės narės teritorijoje“ (Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalis)⁸⁰.

114. Taigi bet kuriuo atveju įvedimui taikomas Reglamento Nr. 1987/2006 21 straipsnyje nustatytas proporcingumo reikalavimas. Nors reglamente tai nenurodyta, tam, kad vertinimas būtų naudingas, jis turi būti atliktas prieš įvedant atitinkamą perspėjimą⁸¹.

115. Šis reikalavimas pagrįstas, nes perspėjimo apie draudimą atvykti įvedimas gali turėti poveikį asmenų teisėms, įskaitant pagrindines teises⁸². Toks įvedimas turi akivaizdžių pasekmių galimybei patekti į Šengeno erdvę⁸³ ir bent jau gali atsirasti su jomis susijusių pasekmių kitoms teisėms, pavyzdžiui, teisei į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą.

116. Vis dėlto reikia patikslinti, kaip proporcingumo principas taikomas perspėjimų įvedimui į SIS II, kai toks įvedimas yra privalomas (pagal Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 2 dalį). Galima teigti, kad tokiais atvejais pats Sąjungos teisės aktų leidėjas *ex ante* atliko proporcingumo, kai padaryta nuostatoje minima sunki nusikalstama veika, vertinimą.

⁷⁵ SIS II sukurta siekiant suteikti tokios informacijos prie sistemos prisijungusioms valstybėms. Direktyva 2008/115 neregamentuoja perspėjimų įvedimo į SIS II.

⁷⁶ Tai, kad Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 3 dalyje nurodytais atvejais perspėjimo įvedimas neprivalomas, matyti iš šioje dalyje vartojamo veiksmazodžio. Tai patvirtinta 2017 m. kovo 7 d. Komisijos rekomendacijos (ES) 2017/432 dėl grąžinimo veiksmingumo padidavimo įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/115/EB (OL L 66, 2017, p. 15) 25 konstatuojamojoje dalyje, taip pat 24 punkto c papunktyje. Perspėjimo įvedimas tapo privalomas pagal Reglamento 2018/1861 24 straipsnio 1 dalies b punktą.

⁷⁷ Pagal įprastą Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 3 dalies aiškinimą ši dalis atitinka Direktyvą 2008/115, nepaisant formuluočių nenuoseklumo, kuris minimas doktrinoje ir Komisijos atliktame SIS II vertinime ir yra susijęs su tuo, kad nesuderinti perspėjimų įvedimo kriterijai. Žr. Komisijos ataskaitos Europos Parlamentui ir Tarybai dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) įvertinimo pagal Reglamento (EB) Nr. 1987/2006 24 straipsnio 5 dalį, 43 straipsnio 3 dalį ir 50 straipsnio 5 dalį ir Sprendimo 2007/533/TVR 59 straipsnio 3 dalį ir 66 straipsnio 5 dalį (COM(2016) 880 *final*) 4.4.2 punktą. Taip pat žr. prie jos pridėdamo Komisijos tarnybų darbo dokumento (SWD(2016) 450 *final*) 7.3 punktą.

⁷⁸ Reglamento Nr. 1987/2006 24 straipsnio 1 dalis.

⁷⁹ Proporcingumo reikalavimas: Reglamento Nr. 1987/2006 21 straipsnis.

⁸⁰ *Supra*, 40 išnaša.

⁸¹ Nesutinku su Vengrijos vyriausybės per teismo posėdį išdėstyta pozicija, kad tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklosčiusios nagrinėjamoje byloje, į šiuos veiksnius galima atsižvelgti tik atliekant teisminę kontrolę, vykdomą įvedus perspėjimą. Laiko veiksnys patikslintas Reglamento 2018/1861 21 straipsnio 1 dalyje.

⁸² Jis, be kita ko, apima asmens duomenų tvarkymą. Užtikrinti asmenų teisę į tokią apsaugą yra pagrindinis visų SIS II reglamentuojančių teisės aktų, kuriuose šiam aspektui skirtos konkrečios nuostatos, tikslas.

⁸³ Šios pasekmės numatytos Šengeno sienų kodekso 14 straipsnio 1 dalyje. Iš tiesų jos kyla dėl sprendimo, kuriuo grindžiamas į SIS II įvestas perspėjimas, o ne dėl tokio perspėjimo įvedimo į šią sistemą: žr. 2018 m. sausio 16 d. Sprendimo *E* (C-240/17, EU:C:2018:8) 43 punktą. SIS II vaidmuo yra labai svarbus: ji padeda valstybėms narėms keistis informacija apie visoms joms svarbius sprendimus. Neabejotina, kad įvedus perspėjimą galima lengviau įgyvendinti tokius sprendimus (ir jų poveikis sustiprėja).

117. Norėčiau pridurti, kad bet kuriuo atveju proporcingumo vertinimas, privalomas pagal Reglamento Nr. 1987/2006 21 straipsnį, apima tik perspėjimo įvedimą: nevertinamas sprendimas (draudimas), kuriuo remiantis tas perspėjimas įvestas⁸⁴.

118. Galiausiai, jeigu įvertinus proporcingumą padaroma neigiama išvada, gali būti atsisakyta įvesti perspėjimą į SIS II siekiant uždrausti atvykti.

119. Vis dėlto tokiu atveju sprendimas, kuriuo grindžiamas perspėjimas, lieka galioti. Jeigu trečiosios šalies piliečiui nustatytas draudimas atvykti yra pagrįstas tuo, kad pilietis kelia grėsmę viešajai tvarkai, vidaus saugumui, nacionaliniam saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams, draudimo „paneuropinė“ paskirtis išlieka nepakitusi, net jeigu kitoms Šengeno erdvės valstybėms sunku apie jį žinoti dėl to, kad neįvestas perspėjimas.

V. Išvada

120. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau pateikti *Fővárosi Törvényszék* (Sostinės apygardos teismas, Vengrija) tokius atsakymus į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus:

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 turi būti aiškinama taip, kad:

ji netaikoma tuo atveju, kai valstybės narės institucijos nustato draudimą atvykti ir būti šalyje jos teritorijoje nesančiam piliečiui, dėl kurio jos nėra priėmusios sprendimo grąžinti, remdamosi tuo, kad jis gali kelti grėsmę nacionaliniam saugumui. Be to, tokiu atveju Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija taip pat netaikoma.

SESV 20 straipsnis aiškintinas taip, kad prieš nustatydamos minėtą draudimą atvykti ir būti šalyje valstybės narės institucijos turi įvertinti asmens, kuriam toks draudimas taikomas, asmenines ir šeimines aplinkybes, kai šis asmuo yra vienas iš tos valstybės narės pilietybę turinčio nepilnamečio tėvų, ir tai, kokį poveikį draudimas turi naudojimuisi teisėmis, susijusiomis su Europos Sąjungos pilietybe arba kylančiomis iš šios pilietybės.

⁸⁴ Taigi kyla klausimas, kokį poveikį trečiosios šalies piliečio pagrindinėms teisėms turi į SIS II įvestas perspėjimas dėl to piliečio, o ne draudimas atvykti į šalį ir būti joje, kuriuo remiantis perspėjimas įvestas. Vis dėlto suprantu, kad, atsižvelgiant į SIS II poveikį draudimams, lengva nuo perspėjimo nesąmoningai pereiti prie draudimo klausimo.