



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2017 m. gruodžio 13 d.¹

Byla C-240/17

E

(Korkein hallinto-oikeus (Vyriausiasis administracinis teismas, Suomija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Šengeno erdvė – Sprendimas grąžinti trečiosios šalies pilietį ir draudimas jam atvykti – Perspėjimas neįsileisti Šengeno informacijos sistemoje – Nusikalstamą veiką padaręs trečiosios šalies pilietis – Trečiosios šalies pilietis, turintis galiojantį leidimą gyventi kitoje Šengeno erdvės valstybėje narėje – Konsultavimosi pareiga – Vykdomų konsultacijų poveikis įgyvendinant sprendimą grąžinti ir įsigaliojant draudimui atvykti – Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 25 straipsnio 2 dalis (Šengeno konvencija) – Direktyva 2008/115/EB“

I. Įvadas

1. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės miesto Šengeno pavadinimas nuo 1985 m. siejamas su vizija – galimybe keliauti po visą Europą be vidaus sienų kontrolės. Šiuo metu ši vizija yra įgyvendinta daugelyje Europos Sąjungos valstybių narių, taip pat kai kuriose kaimyninėse trečiojoje šalyse, kurios visos kartu sudaro Šengeno erdvę. Šiandien Šengeno sistema laikoma vienu iš Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kertinių akmenų².
2. Norint užtikrinti, kad minėta sistema ilgai veiktų ir toliau būtų visuotinai pripažįstama, būtinos bendros taisyklės, kurios veiksmingai ir nuosekliai užtikrintų, kad šioje erdvėje be vidaus sienų siekiant laisvės nenukentėtų saugumas. Tai reiškia, kad susijusios šalys vis dar kontroliuoja trečiųjų šalių piliečių atvykimą ir gyvenimą, tačiau tai daro laikydamosi Sąjungos teisės nuostatų ir paisydamos atitinkamų asmenų asmens teisių ir interesų.
3. Šiomis aplinkybėmis pateikiamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kurį šioje byloje nagrinėja Teisingumo Teismas. Reikia išsiaiškinti, kaip elgtis tokiu atveju, kai trečiosios šalies piliečiui, kuris turi galiojantį leidimą gyventi vienoje Šengeno erdvės valstybėje narėje, kita Šengeno erdvės valstybė narė uždraudžia atvykti. Kadangi vidaus sienos nėra kontroliuojamos, toks draudimas atvykti iš principo laikytinas Europos lygio klausimu, todėl jis reikšmingas ne tik visai Šengeno erdvei, bet ir platesniam valstybių ratui – visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms.

¹ Originalo kalba: vokiečių.

² Žr. ESS 3 straipsnio 2 dalį, SESV 67 straipsnio 2 dalį ir ESS ir SESV protokolą Nr. 19 (Protokolas dėl į Europos Sąjungos sistemą integruotos Šengeno *acquis*), OL C 115, 2008, p. 290; šis protokolas parengtas vadovaujantis Amsterdamo sutartimi).

4. Konkrečiai šiuo atveju kalbama apie E, Nigerijos pilietį, kuris padarė nusikalstamą veiką Suomijoje. Šios šalies valdžios institucijos nori grąžinti jį į jo kilmės šalį – Nigeriją ir nustatė jam draudimą atvykti į visą Šengeno erdvės teritoriją, nors jis dar turi leidimą gyventi Ispanijoje.

5. Šengeno sistemai taikomose Sąjungos teisės nuostatose tokiais atvejais numatytos valstybių narių konsultacijos, kad visos susijusios valdžios institucijos galėtų veikti nuosekliai ir neprieštaraujamos viena kitai. Valstybė narė, kuri nustato draudimą atvykti, turi paklausti kitos valstybės narės, išdavusios leidimą gyventi, ar pastaroji neketina to leidimo panaikinti. Tačiau kas atsitinka tuomet, kai valstybė narė, su kuria konsultuojamasi (šiuo atveju – Ispanijos Karalystė), ilgą laiką neatsako į klausimą, nors valstybė narė, kuri konsultuojasi (šiuo atveju – Suomijos Respublika), atitinkamą asmenį laiko didele grėsme viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, todėl nori jį nedelsiant išsiųsti į jo kilmės šalį?

6. Šis praktiniu požiūriu reikšmingas klausimas iki šiol nėra išaiškintas. Atsakęs į jį Teisingumo Teismas gali prisidėti prie Šengeno erdvėje taikomų bendrųjų taisyklių tobulinimo ir išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp valstybių narių saugumo interesų ir trečiosios šalies piliečio asmens teisių ir interesų³.

II. Teisinis pagrindas

7. Šios bylos teisinį pagrindą, susijusį su Sąjungos teisės sistema, sudaro, pirma, Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo⁴ (toliau – Šengeno konvencija) ir, antra, 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 narėse⁵. Be to, jai reikšmingas Šengeno sienų kodeksas⁶, įtvirtintas Reglamentu (ES) 2016/399⁷.

A. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo

8. Šengeno konvenciją 1990 m. birželio 19 d. Šengene (Liuksemburgas) pasirašė penkios valstybės narės⁸ ir ji įsigaliojo 1995 m. kovo 26 d. Pagal ES sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolą Nr. 19⁹ ji yra įtraukta į Šengeno *aquis*, kuris sudaro Europos Sąjungos teisės dalį ir yra taikomas Šengeno erdvei, t. y. beveik visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms, vadinasi, ir Suomijos Respublikai, ir Ispanijos Karalystei. Be to, Šengeno erdvė apima ir kelias trečiąsias šalis, kaip antai Šveicarijos Konfederaciją¹⁰.

3 Konkrečiai dėl pastarojo aspekto žr. 2014 m. birželio 5 d. Sprendimą *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 46 punktą), 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimą *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 punktą) ir 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Zh. ir O.* (C-554/13, EU:C:2015:377, 38 punktą).

4 OL L 239, 2000, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 9.

5 OL L 348, 2008, p. 98.

6 Reglamentu (ES) 2016/399 buvo panaikinta ir pakeista anksčiau galiojusi Šengeno sienų kodekso redakcija pagal 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 562/2006 (OL L 105, 2006, p. 1). Tačiau šioje byloje svarbios nuostatos turinio požiūriu nepasikeitė, todėl toliau remsiuosi šiuo metu galiojančia Šengeno sienų kodekso redakcija.

7 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1).

8 Belgijos Karalystė, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika, Liuksemburgo Didžioji Hercogystė ir Nyderlandų Karalystė.

9 Be to, 1999 m. gegužės 20 d. Tarybos sprendimu 1999/436/EB (OL L 176, 1999, p. 17; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 1 t., p. 152) atskiros nuostatos, kurios kartu sudaro Šengeno *aquis*, buvo priskirtos įvairiam Europos Sąjungos sutarčių teisiniam pagrindui; pagal šio sprendimo A priedą Šengeno konvencijos 25 straipsnis patenka į EB 62 straipsnio 3 punkto ir 63 straipsnio 3 punkto (dabar SESV 77 ir 79 straipsniai) taikymo sritį.

10 Žr. Europos Sąjungos, Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimą dėl Šveicarijos Konfederacijos asociacijos įgyvendinimą, taikant ir plėtojant Šengeno *acquis*, 2004 m. spalio 26 d. pasirašytą Liuksemburge ir įsigaliojusį 2008 m. kovo 1 d. (OL L 53, 2008, p. 52) (toliau – Susitarimas dėl Šveicarijos asociacijos).

9. Šengeno konvencijos II antraštinėje dalyje („Kontrolės panaikinimas prie vidaus sienų ir asmenų judėjimas“) 5 skyriuje („Leidimai gyventi ir perspėjimai neįsileisti“) pateikiama Šengeno konvencijos 25 straipsnio nuostata, kurios 2 dalyje sakoma:

„Tais atvejais, kai užsieniečiui, kuris pagal duotą perspėjimą yra neįsileistinas, Susitariančioji Šalis ketina išduoti leidimą gyventi, ji pirmiausia konsultuojasi su perspėjimą davusia Susitariančiąja Šalimi ir atsižvelgia į jos interesus; leidimas gyventi išduodamas tik dėl svarbių priežasčių, paprastai dėl humaniškų paskatų arba tarptautinių įsipareigojimų.

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

10. Be to, Šengeno konvencijos II antraštinėje dalyje yra 19 straipsnis, kuris įtrauktas į 4 skyrių („Užsieniečių judėjimą reglamentuojančios sąlygos“) ir kurio 1 dalyje numatyta užsieniečių teisę keliauti Šengeno erdvėje:

„Užsieniečiai, turintys vienos iš Susitariančiųjų Šalių išduotą galiojantį leidimą gyventi, naudodamiesi tuo leidimu ir galiojančiu kelionės dokumentu, gali ne ilgiau kaip tris mėnesius keliauti kitų Susitariančiųjų Šalių teritorijose, jei jie atitinka 5 straipsnio 1 dalies a, c ir e punktuose nurodytas atvykimo sąlygas ir nėra įtraukti į atitinkamos Susitariančiosios Šalies nacionalinį neįleidžiamų asmenų sąrašą.“

11. Šiomis aplinkybėmis „užsieniečiu“, remiantis Šengeno kodekso 1 straipsnyje pateiktomis terminų apibrėžtimis, laikomas bet kuris asmuo, kuris nėra Europos Sąjungos valstybių narių pilietis. Todėl ši apibrėžtis atitinka „trečiosios šalies piliečio“ apibrėžtį, kuri taip pat naudojama Sąjungos teisėje. Remiantis ta pačia nuostata „užsienietis, kuris pagal duotą perspėjimą yra neįsileistinas“, yra „užsienietis, dėl kurio į Šengeno informacinę sistemą <...> įtrauktas perspėjimas, kad jam neleidiama atvykti“. „Leidimu gyventi“ pagal taisyklės laikomas „bet kuris Susitariančiosios Šalies išduotas leidimas, suteikiantis teisę gyventi jos teritorijoje <...>“

B. Šengeno sienų kodeksas

12. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į Šengeno sienų kodeksą pagal Reglamento (ES) 2016/399 redakciją, kurios 6 straipsnyje dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygų nustatyta:

„1) Numatomam buvimui valstybių narių teritorijoje, kurio bendra trukmė neviršija 90 dienų per bet kurį 180 dienų laikotarpį, kai laikoma, kad kiekviena tokio buvimo diena įeina į 180 dienų laikotarpį, trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos yra tokios:

<...>

d) nėra asmenys, dėl kurių Šengeno informacinėje sistemoje (SIS) buvo įvestas perspėjimas neįsileisti tų asmenų;

<...>

5) Nukrypstant nuo 1 dalies:

a) trečiųjų šalių piliečiams, kurie atitinka ne visas 1 dalyje nustatytas sąlygas, bet turi leidimą gyventi arba ilgalaikę vizą, leidžiama vykti per kitų valstybių narių teritorijas tranzitu, kad jie galėtų pasiekti leidimą gyventi ar ilgalaikę vizą išdavusios valstybės narės teritoriją, jeigu jų vardai, pavardės nėra įtraukti į valstybės narės, kurios išorės sienas jie ketina kirsti, nacionalinį neįsileistinių asmenų sąrašą, ir tame sąrašė nenurodoma neleisti jiems atvykti ar vykti tranzitu;

<...>“

13. Be to, Šengeno sienų kodekso 14 straipsnio „Atsisakymas leisti atvykti“ 1 dalyje nustatyta:

„Trečiosios šalies piliečiui, kuris neatitinka visų 6 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų ir nepriklauso 6 straipsnio 5 dalyje nurodytoms asmenų kategorijoms, neleidžiama atvykti į valstybių narių teritorijas. Tai nepažeidžia specialių nuostatų dėl teisės į prieglobstį ir tarptautinę apsaugą arba dėl ilgalaikių vizų išdavimo taikymo.“

C. Direktyva 2008/115

14. Galiausiai verta paminėti Direktyvą 2008/115, kurios I skyriaus („Bendrosios nuostatos“) 3 straipsnio 3, 4, 6 ir 8 punktuose nurodytos šios sąvokų apibrėžtys:

„<...>

3. „grąžinimas“ – trečiosios šalies piliečio grąžimo procesas – savanoriškai vykdant prievolę grįžti arba priverstinai – į[:]

- asmens kilmės šalį arba
- tranzito šalį pagal Bendrijos ar dvišalius readmisijos susitarimus ar kitas nuostatas, arba
- kitą trečiąją šalį, į kurią atitinkamas trečiosios šalies pilietis savanoriškai nusprendžia grįžti ir į kurią jis būtų priimtas;

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

<...>

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

<...>

8. „savanoriškas išvykimas“ – prievolės grįžti įvykdymas per sprendime grąžinti tam tikslui nustatytą laikotarpį;

<...>“

15. Direktyvos 2008/115 II skyriuje („Neteisėto buvimo nutraukimas“) yra, be kita ko, 6, 7 ir 11 straipsniai.

16. Direktyvos 2008/115 6 straipsnio pavadinimas yra „Sprendimas grąžinti“. Jo pirmųjų dalių tekstas yra toks:

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

- 2) Reikalaujama, kad neteisėtai valstybės narės teritorijoje esantys trečiosios šalies piliečiai, kurie turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi ar kitą teisę joje būti suteikiantį leidimą, nedelsdami vyktų į tos kitos valstybės narės teritoriją. Kai suinteresuotas trečiosios šalies pilietis nesilaiko šio reikalavimo arba kai trečiosios šalies piliečio neatidėliotinas išvykimas yra būtinas viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo sumetimais, taikoma 1 dalis.“

17. Direktyvos 2008/115 7 straipsnio pirmosiose dviuose dalyse dėl „savanoriško išvykimo“ nustatyta:

- „1) Sprendime grąžinti numatomas atitinkamas laikotarpis savanoriškai išvykti, trunkantis nuo septynių iki trisdešimties dienų, nepažeidžiant 2 ir 4 dalyse nurodytų išimčių. Valstybės narės savo nacionalinės teisės aktuose gali nustatyti, kad toks laikotarpis suteikiamas tik atitinkamo trečiosios šalies piliečio prašymu. Tokiu atveju valstybės narės praneša atitinkamiems trečiosios šalies piliečiams apie galimybę pateikti tokį prašymą.

Numačius pirmoje pastraipoje numatytą laikotarpį, neatmetama galimybė atitinkamiems trečiosios šalies piliečiams išvykti anksčiau.

- 2) Valstybės narės atitinkamam laikotarpiui prireikus pratęsia savanoriško išvykimo laikotarpį, kiekvienu atveju atsižvelgdamos į atskiro atvejo konkrečias aplinkybes, pavyzdžiui, buvimo trukmę, ar yra mokyklą lankančių vaikų ir ar esama kitų šeimos bei socialinių ryšių.“

18. Direktyvos 2008/115 8 straipsnyje, kuris yra skirtas „išsiuntimui“, nustatyta (ištraukos):

- „1) Valstybės narės imasi visų būtinų priemonių, kad įvykdytų sprendimą grąžinti, jei nebuvo suteiktas laikotarpis savanoriškai išvykti pagal 7 straipsnio 4 dalį arba jei nebuvo laikomasi įpareigojimo grįžti per savanoriško išvykimo laikotarpį, numatytą pagal 7 straipsnį.

- 2) Jei valstybė narė pagal 7 straipsnį yra suteikusi laikotarpį savanoriškai išvykti, sprendimas grąžinti gali būti įvykdytas tik pasibaigus tam laikotarpiui, išskyrus tuos atvejus, kai tuo laikotarpiu atsiranda pavojus, kaip nurodyta 7 straipsnio 4 dalyje.

- 3) Valstybės narės gali priimti atskirą administracinę ar teismo sprendimą arba aktą, nurodantį išsiųsti.

<...>“

19. Direktyvos 2008/115 9 straipsnio „Išsiuntimo atidėjimas“ 2 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės atitinkamam laikotarpiui gali atidėti išsiuntimą, kiekvienu atveju atsižvelgdamos į atskiro atvejo konkrečias aplinkybes. <...>“

20. Be to, Direktyvos 2008/115 11 straipsnyje „Draudimas atvykti“ nustatyta:

- „1) Sprendimai grąžinti priimami kartu su draudimu atvykti:

a) jei laikotarpis savanoriškai išvykti nebuvo suteiktas arba

b) jei prievolė grįžti nebuvo įvykdyta.

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

- 2) Draudimo atvykti trukmė nustatoma kiekvienu atveju tinkamai atsižvelgiant į visas su konkrečiu atveju susijusias aplinkybes ir iš esmės neviršija penkerių metų. <...>

<...>“

21. Be to, Direktyvos 2008/115 4, 6 ir 14 konstatuojamosiose dalyse yra pateikiami šių nuostatų paaiškinimai:

„4) Turi būti nustatytos aiškos, suprantamos ir teisingos taisyklės siekiant sukurti efektyvią grąžinimo politiką kaip privalomą gerai veikiančios migracijos politikos elementą.

<...>

6) Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas būtų nutrauktas vadovaujantis teisinga ir aiškia tvarka. <...>

<...>

14) 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. <...>“

III. Faktinės aplinkybės ir pagrindinė byla

22. E yra Nigerijos pilietis. 2014 m. sausio 24 d. Suomijos baudžiamųjų bylų teismas jį nuteisė bendra penkerių metų laisvės atėmimo bausme už įvairius sunkius nusikaltimus, susijusius su narkotinėmis medžiagomis, padarytus 2013 m. Suomijoje¹¹. Nuosprendis yra galutinis. Dalį jam skirtos laisvės atėmimo bausmės E atliko Suomijoje.

23. Ispanijoje, kur jis prieš tai gyveno 14 metų ir kur yra jo šeima, E turi leidimą gyventi, kuris baigs galioti 2018 m. vasario 11 d. Todėl E paprašė Suomijos valdžios institucijų grąžinti jį į Ispaniją.

24. Tačiau *Maahanmuuttovirasto* (Suomijos imigracijos tarnyba) 2015 m. sausio 21 d. nusprendė grąžinti E į jo kilmės šalį Nigeriją, grįsdama šį sprendimą tuo, kad E Suomijoje padarė sunkius nusikaltimus, todėl jis kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Kartu su sprendimu grąžinti E buvo nustatytas draudimas atvykti jam į visą Šengeno erdvės teritoriją, kol bus priimtas naujas sprendimas. Jam nebuvo nustatyta jokio termino savanoriškai išvykti.

25. 2015 m. sausio 26 d. Imigracijos tarnyba pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį pradėjo konsultacijas su Ispanijos Karalyste ir paprašė šios valstybės narės valdžios institucijų pateikti savo poziciją dėl galimo E leidimo gyventi panaikinimo. Kadangi Ispanijos valdžios institucijos neatsakė į prašymą, Imigracijos tarnyba 2016 m. birželio 20 d. pateikė naują prašymą, be to, pateikė 2016 m. birželio 21 d. Ispanijos paprašytą nuosprendžio dėl E rezoliucinę dalį. 2016 m. birželio 28 d. ir 2016 m. lapkričio 9 d. Imigracijos tarnyba dar kartą pateikė prašymą Ispanijos valdžios institucijoms. Remiantis prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateikta informacija, Ispanijos valdžios institucijos iki šiol nepateikė savo pozicijos.

26. E skundas dėl sprendimo grąžinti pirmosios instancijos teisme – *Hallinto-oikeus* (Helsinkio administracinis teismas, Suomija) – nebuvo patenkintas¹². E dėl šio sprendimo padavė apeliacinį skundą, todėl byla dabar nagrinėja antrosios instancijos teismas – *Korkein hallinto-oikeus* (Vyriausiasis administracinis teismas, Suomija), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

¹¹ Pareiškėjas, be kita ko, turėjo ir pardavė bent 850 ekstazio tablečių, į Suomiją importavo iš viso 438 g kokaino, siekdamas jį perparduoti arba perduoti, ir mėgino įsigyti bent 30 g kokaino, skirto perparduoti.

¹² Pirmosios instancijos teismo nuosprendis buvo priimtas 2016 m. balandžio 5 d.

27. Pagrindinę bylą nagrinėjantys nacionaliniai teismai daro prielaidą, kad E kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Tačiau 2016 m. spalio 27 d. nutartimi *Korkein hallinto-oikeus* sustabdė E grąžinimą, kol bus priimtas kitas sprendimas.

IV. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą ir procesas Teisingumo Teisme

28. 2017 m. gegužės 2 d. sprendimu, gautu 2017 m. gegužės 10 d., *Korkein hallinto-oikeus*, remdamasis SESV 267 straipsniu, pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 25 straipsnio 2 dalyje susitariančiosioms valstybėms numatyta pareiga konsultuotis tarpusavyje sukelia teisinių pasekmių, kuriomis trečiosios šalies pilietis gali remtis tuo atveju, jei susitariančioji valstybė nustato šiam trečiosios šalies piliečiui draudimą atvykti į visą Šengeno erdvės teritoriją ir priima sprendimą grąžinti jį į jo kilmės šalį, motyvuodama tuo, kad jis kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui?
2. Jei minėta Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis taikytina priimant sprendimą dėl draudimo atvykti:

ar konsultacijas reikia pradėti prieš priimant šį sprendimą dėl draudimo atvykti, ar jas galima pradėti tik po to, kai priimamas sprendimas grąžinti ir sprendimas dėl draudimo atvykti?
3. Jei šias konsultacijas galima pradėti tik po to, kai priimamas sprendimas grąžinti ir sprendimas dėl draudimo atvykti:

ar tai, kad susitariančiosios valstybės vis dar konsultuojasi ir kad kita susitariančioji valstybė nepaskelbė, ar ji ketina panaikinti trečiosios šalies piliečio leidimą gyventi, neleidžia grąžinti trečiosios šalies piliečio į jo kilmės šalį ir įsigaliooti draudimui atvykti į visą Šengeno erdvės teritoriją?
4. Kaip susitariančioji valstybė turi elgtis, jei leidimą gyventi šalyje išdavusi susitariančioji valstybė, nepaisydama kartotinių prašymų, nepareiškė savo pozicijos dėl jos trečiosios šalies piliečiui išduoto leidimo gyventi šalyje panaikinimo?“

29. Kartu su prašymu priimti prejudicinį sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dar paprašė Teisingumo Teismo šioje byloje pagal Procedūros reglamento 107 straipsnį taikyti prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą. Tačiau Teisingumo Teismui pagal Procedūros reglamento 101 straipsnį padavus prašymą pateikti paaiškinimus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas 2017 m. birželio 2 d. paaiškino, kad E skirta laisvės atėmimo bausmė nuo 2016 m. sausio 24 d. buvo pakeista lygtine bausme ir šiuo metu jis nėra suimtas. Atsižvelgdama į šias aplinkybes sprendimą nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pagal sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą paskirta Teisingumo Teismo kolegija pagal Procedūros reglamento 108 straipsnį nusprendė netaikyti prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūros. Tačiau Teisingumo Teismo pirmininkas 2017 m. birželio 12 d. nusprendė, remdamasis Procedūros reglamento 53 straipsnio 3 dalimi, kad turi būti suteikta pirmenybė nagrinėti šią bylą.

30. Per prejudicinio sprendimo priėmimo Teisingumo Teisme procedūrą pastabas raštu pateikė Suomijos, Belgijos, Vokietijos, Lenkijos ir Šveicarijos vyriausybės ir Europos Komisija¹³. 2017 m. lapkričio 9 d. Teisingumo Teismo posėdyje buvo atstovaujama E, *Maahanmuuttovirasto*, Suomijos ir Ispanijos vyriausybėms ir Komisijai. Pabrėžtina, kad primygtinai reikalaujant Teisingumo Teismui Ispanijos vyriausybė dalyvavo teismo posėdyje, pateikė savo poziciją dėl prejudicinių klausimų ir atsakė į kai kuriuos Teisingumo Teismo klausimus.

V. Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumą

31. Kaip paaiškėjo Teisingumo Teismo posėdyje, Ispanijos valdžios institucijos 2017 m. lapkričio 2 d. paprašė Imigracijos tarnybos atsiųsti dėl E Suomijoje priimtą sprendimą dėl nurodymo išvykti, kad jos galėtų Ispanijoje pradėti procedūrą dėl E leidimo gyventi atšaukimo. 2017 m. lapkričio 6 d. Imigracijos tarnyba įvykdė šį prašymą ir pateikė Ispanijai sprendimo dėl nurodymo išvykti kopiją.

32. Net jei nekreiptume dėmesio į tai, kad informaciją apie šiuos pastaruosius pokyčius pagrindinėje byloje Teisingumo Teismui oficialiai pateikė ne prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, bet tik bylos šalys¹⁴, vis tiek tuomet pirmiausia kyla klausimas, ar prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra vis dar reikšmingas¹⁵, nes anksčiau buvę priimtini prejudiciniai klausimai dėl 2017 m. lapkričio mėn. pokyčių galėjo tapti tik teoriniais klausimais.

33. Vis dėlto reikia pažymėti, kad Ispanijos valdžios institucijos iki šiol dar nepriėmusios jokio galutinio sprendimo dėl E leidimo gyventi atšaukimo. Kalbėta tik apie procedūros, po kurios gali būti atšauktas šis leidimas gyventi, pradžią. Kaip paaiškino Ispanijos vyriausybė, atsakydama į Teisingumo Teismo klausimą, neaišku, kada ir kaip baigsis minėta nacionalinė procedūra. Taip pat E gali naudotis įprastomis teisių gynimo priemonėmis Ispanijos teismuose dėl galimo jo leidimo gyventi atšaukimo.

34. Kol nėra galutinio Ispanijos valdžios institucijų sprendimo dėl E leidimo gyventi atšaukimo, negalima daryti išvados, kad pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį yra pakankamas pagrindas atšaukti leidimą gyventi arba kad šis leidimas gyventi jau yra atšauktas.

35. Taigi darytina prielaida, kad prejudiciniai klausimai vis dar yra reikšmingi sprendžiant pagrindinę bylą ir Teisingumo Teismas privalo į juos atsakyti.

VI. Prejudicinių klausimų vertinimas iš esmės

36. Šioje byloje svarbiausia yra Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies nuostata, kurią išaiškinti Teisingumo Teismo prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

37. Šia Šengeno *aquis* priklausančia nuostata Šengeno erdvės valstybėms narėms nustatoma pareiga konsultuotis, jei viena iš šių valstybių trečiosios šalies piliečiui nustato draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę, nors kita valstybė narė tam pačiam trečiosios šalies piliečiui yra išdavusi dar galiojantį leidimą gyventi. Taip siekiama užtikrinti nacionalinių valdžios institucijų veiksmų Šengeno erdvėje veiksmingumą, suderinamumą ir nuoseklumą.

¹³ Dėl Šveicarijos teisės dalyvauti byloje dėl prejudicinio sprendimo priėmimo žr. Susitarimo dėl Šveicarijos asociacijos 8 straipsnio 2 dalį kartu su Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnio 4 dalimi.

¹⁴ Imigracijos tarnyba ir Ispanijos vyriausybės atstovas šiuo atveju pateikė Teisingumo Teismui sutampančius paaiškinimus.

¹⁵ Žr. 2005 m. sausio 20 d. Sprendimą *García Blanco* (C-225/02, EU:C:2005:34), 2016 m. kovo 3 d. Nutartį *euro Bank* (C-537/15, EU:C:2016:143) ir 2016 m. kovo 23 d. Nutartį *Overseas Financial ir Oaktree Finance* (C-319/15, EU:C:2016:268).

38. Šiomis aplinkybėmis iš viso keturiais savo klausimais *Korkein hallinto-oikeus* norėtų sužinoti, kokią konkretų poveikį dar nebaigtas, tačiau jau ilgą laiką trunkantis konsultacijų procesas pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį daro įgyvendinant trečiosios šalies piliečiui skirtą sprendimą grąžinti ir sprendimą dėl draudimo atvykti (antrasis, trečiasis ir ketvirtasis prejudiciniai klausimai) ir ar pats trečiosios šalies pilietis gali tiesiogiai remtis atitinkamu teisės aktu (pirmasis prejudicinis klausimas).

39. Atsakant į šiuos klausimus dėl Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies reikia atsižvelgti į visų atitinkamų Sąjungos teisės nuostatų dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės darnų taikymą. Todėl į šios bylos nagrinėjimą reikia taip pat įtraukti Direktyvos 2008/115 ir Šengeno sienų kodekso nuostatas.

40. Manau, būtų naudinga pirmiausia išsiaiškinti antrąjį, trečiąjį ir ketvirtąjį klausimus dėl Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies turinio išaiškinimo, o tik tuomet jau nagrinėjant pirmąjį prejudicinį klausimą išsiaiškinti tiesioginį atitinkamo teisės akto poveikį.

41. Atsižvelgdama į Teisingumo Teismo ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo funkcijų pasidalijimą manau, kad nepaisant visų mano samprotavimų apie šią bylą yra įrodyta, kad E faktiškai laikytinas keliančiu grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, kaip aiškiai nurodyta prašyme priimti prejudicinį sprendimą, ir jokia bylos šalis tuo nesuabejojo¹⁶.

42. Tik E keliama grėsmė viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui apskritai leidžia Suomijos valdžios institucijoms šioje byloje atitinkamą asmenį tiesiogiai išsiųsti į jo kilmės šalį Nigeriją, prieš tai nesuteikus jam galimybės išvykti į Ispaniją, kur jis turi galiojantį leidimą gyventi (žr. Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalies antrą sakinį kartu su 1 dalimi).

A. Tinkamas laikas pradėti konsultacijas pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį (antrasis klausimas)

43. Antruoju prejudiciniu klausimu siekiama nustatyti konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį pradžią. Konkrečiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo informacijos apie tai, ar tokios konsultacijos turi būti pradėtos iki galimo sprendimo grąžinti priėmimo ir galimo draudimo atvykti nustatymo trečiosios šalies piliečiui ir ar pareiga konsultuotis pagal Sąjungos teisę atsiranda tik po to, kai valdžios institucijos jau yra priėmusios sprendimą grąžinti ir sprendimą dėl draudimo atvykti.

44. Remiantis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies tekstu daugeliu kalbų – įskaitant versijas vokiečių, prancūzų ir anglų kalbomis – ši nuostata taikoma tais atvejais, kai trečiosios šalies pilietis pagal duotą perspėjimą yra *neįsileistinas* (žr. šios nuostatos pirmą pastraipą) ir atitinkamų valstybių narių konsultacijos, susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, prisideda prie to, kad perspėjimas *atšaukiamas* (žr. tos pačios nuostatos antrą pastraipą). Kitaip tariant, Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad konsultacijos privalomos tik *po to*, kai duodamas perspėjimas, kad trečiosios šalies pilietis yra neįsileistinas. Tačiau pareiga iš anksto konsultuotis šioje nuostatoje (kitai negu dabartiniame Europos Komisijos pasiūlyme dėl atitinkamos teisės srities reformos)¹⁷ šiuo metu nenumatyta.

16 Manau, kad minėtas pavojus viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui buvo nustatytas laikantis Sąjungos teisėje taikomų standartų, pirmiausia remiantis išsamia konkrečios bylos prognoze, kurios atveju atsižvelgta ne tik į atitinkamo asmens anksčiau padarytas baudžiamąsias veikas, bet ir, svarbiausia, į faktinį ir būsimą jo keliamą pavojų, kuris lėmė galutinį vertinimą; žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Zh. ir O.* (C-554/13, EU:C:2015:377, pirmiausia 50–52 punktus ir 54 punktą).

17 Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo patikrinimams kertant sieną, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 515/2014 ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006, Komisijos pateikto 2016 m. gruodžio 21 d., COM(2016) 882 *final*, 26 straipsnio 2 dalis.

45. Šis vertinimas pasiteisina, kai Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis nagrinėjama kartu su Direktyva 2008/115, kurioje numatomi bendri nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartai ir tvarka. Šioje direktyvoje taip pat nenumatyta pareiga iš anksto konsultuotis su kitomis valstybėmis narėmis, kai vienos valstybės narės valdžios institucijos ketina priimti sprendimą grąžinti ir nustatyti draudimą atvykti (Direktyvos 2008/115 6 straipsnis kartu su 11 straipsniu).

46. Be to, siekiant tikslo sukurti efektyvią grąžinimo politiką (tai aiškiai deklaravo Europos Sąjunga¹⁸), svarbu, kad valstybių narių valdžios institucijos, esant reikalui, galėtų greitai veikti, pirmiausia tuomet, kai nelegaliai esantys trečiųjų šalių piliečiai (kaip šiuo atveju) kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Teisinis reikalavimas sistemingai iš anksto konsultuotis su kitomis galbūt suinteresuotomis valstybėmis narėmis galėtų prieštarauti šiam tikslui.

47. Vis dėlto faktas, kad nėra pareigos konsultuotis su kitomis valstybėmis narėmis prieš priimant sprendimą grąžinti ir sprendimą dėl draudimo atvykti, dar nereiškia, kad Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis prieštarauja tokioms išankstinėms konsultacijoms¹⁹. Kaip teisingai pabrėžia Vokietijos vyriausybė ir Komisija, netgi pageidautina, kad valstybės narės valdžios institucijos, kurios svarsto apie nelegaliai esančiam trečiosios šalies piliečiui skirtą sprendimą grąžinti kartu uždraudžiant jam atvykti, kuo greičiau pasikonsultuotų su visomis kitomis suinteresuotosiomis valstybėmis narėmis. Viena vertus, tos kitos valstybės narės tokiu būdu kuo anksčiau gaus būtiną informaciją, kuri leis joms atitinkamai imtis priemonių viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui užtikrinti. Kita vertus, tokiu būdu paskatinama kiek įmanoma didesnė valstybių narių veiksmų Šengeno erdvėje konvergencija siekiant išvengti prieštaringų sprendimų.

Tarpinės išvados

48. Taigi atsakant į antrąjį prejudicinį klausimą Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis aiškintina taip, kad šioje nuostatoje nurodytos konsultacijos pagal dabartinę Sąjungos teisę turi būti vykdomos kuo anksčiau, tačiau jos neprivalo būti pradėdamos prieš priimant sprendimą grąžinti ir sprendimą dėl draudimo atvykti.

B. Vykstančių konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį poveikis įgyvendinant sprendimą grąžinti ir sprendimą dėl draudimo atvykti (trečiasis ir ketvirtasis klausimai)

49. Trečiuoju ir ketvirtuoju prejudiciniais klausimais, kuriuos nagrinėsiu kartu dėl jų glaudžių sąsajų turinio požiūriu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar gali būti įgyvendintas sprendimas grąžinti²⁰ ir įsigaliooti visai Šengeno erdvei skirtas draudimas atvykti dar nesibaigus pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį vykdomoms konsultacijoms.

50. Kitaip nei prieš tai išnagrinėto antrojo klausimo atveju²¹, kuris buvo susijęs tik su sprendimo grąžinti ir draudimo atvykti *priėmimu*, trečiuoju ir ketvirtuoju klausimais keliama problema dėl to, ar tokie sprendimai gali būti *įgyvendinami* ir (arba) *įsigalioja* dar nepasibaigus konsultacijoms pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį.

18 Šiuo klausimu žr. Direktyvos 2008/115 4 konstatuojamąją dalį ir 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimą *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 punktą), 2015 m. balandžio 23 d. Sprendimą *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260, 34 punktą) ir 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 51 punktą).

19 Kaip matyti iš pasiūlymo COM(2016) 882 *final* (minėto 17 išnašoje) 26 straipsnio 2 dalies antro sakinio, Šengeno sistemoje visai įmanoma galimybė konsultuotis iš anksto.

20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiame kontekste kalba (tikriausiai remdamasis atitinkamų nacionalinės teisės nuostatų formuluotėmis) apie „išsiuntimą“. Vis dėlto manau, kad šiuo atveju kalbama apie sprendimą grąžinti pagal Direktyvą 2008/115 (nes nematau tam prieštaraujančių argumentų), todėl vartosiu šioje direktyvoje įprastas apibrėžtis.

21 Žr. šios išvados 43–48 punktus.

Pastaba dėl trečiojo ir ketvirtojo klausimų taikymo srities

51. Lenkijos vyriausybė primygtinai tvirtina, kad konsultacijomis pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį nėra aptariami sprendimai grąžinti, todėl tokių konsultacijų išvados automatiškai nedaro jokio poveikio šių sprendimų grąžinti įgyvendinimui.

52. Šie argumentai man atrodo per siauri. Žinoma, gali būti, kad Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis, remiantis jos tekstu, taikoma tik draudimui atvykti, tiksliau sakant, vienam konkrečiam tokių draudimų atvykti praktiniam aspektui, būtent perspėjimui Šengeno informacijos sistemoje, kad trečiosios šalies pilietis yra neįsileistinas. Tik nereikia pamiršti, kad draudimas atvykti panašioje byloje kaip nagrinėjamoji yra susijęs su sprendimu grąžinti (žr. Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punkto pabaigą ir 11 straipsnio 1 dalį) ir įsigalioja tik tuomet, kai nelegaliai esantis trečiosios šalies pilietis faktiškai išvyksta iš valstybių narių teritorijos, t. y. galutinai išvyksta iš Europos Sąjungos teritorijos²².

53. Taigi norint, kad įsigaliojusių draudimas atvykti, praktiniu požiūriu labai svarbu nustatyti, kada gali būti įgyvendintas sprendimas grąžinti trečiosios šalies pilietį ir kokią poveikį šiam įgyvendinimui turi vykstančios konsultacijos pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį.

54. Vadinasi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tikisi atitinkamo Teisingumo Teismo atsakymo ne tik į klausimą dėl vykstančių konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį poveikio draudimui atvykti, bet ir į klausimą dėl tokių konsultacijų poveikio sprendimui grąžinti, kuriuo pagrįstas draudimas atvykti.

Praktinės Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies taikymo problemos

55. Jei (kaip šiuo atveju) dėl trečiosios šalies piliečio, kuris vienoje Šengeno erdvės valstybėje narėje turi leidimą gyventi, kita Šengeno erdvės valstybė narė priima sprendimą grąžinti ir nustato draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę su perspėjimu neįsileisti, tuomet Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad antroji valstybė narė privalo konsultuotis su pirmąja dėl klausimo, ar yra pakankamai priežasčių minėtą leidimą panaikinti.

56. Faktas, kad tuo pačiu metu, kai priimamas sprendimas grąžinti ir nustatomas draudimas atvykti į visą Šengeno erdvę, dar yra galiojantis leidimas gyventi, rodo, kad Šengeno erdvės valdžios institucijų veiksmai yra nenuoseklūs, todėl šis klausimas turi būti sprendžiamas konsultacijomis pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį.

57. Jei valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, panaikina savo suteiktą leidimą gyventi arba leidimas gyventi dėl kitų priežasčių (pirmiausia pasibaigus jame nustatytai leidimo gyventi trukmei) nustoja galioti, tuomet galima taikyti visai Šengeno erdvei skirtą draudimą atvykti.

58. Tačiau jei po konsultacijų paaiškėja, kad leidimas gyventi nebus panaikintas ir toliau galios, tuomet ta valstybė narė, kuri nustatė draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę, privalo pakeisti tą draudimą nacionaliniu, tik jos teritorijoje galiojančiu draudimu atvykti ir bet kuriuo atveju gali atitinkamą trečiosios šalies pilietį įtraukti į savo nacionalinį neįleidžiamų asmenų sąrašą (Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies antra pastraipa).

59. Pagal dabartinę Sąjungos teisę tokiu atveju trečiosios šalies pilietis atsiduria savotiškoje neapibrėžtoje padėtyje, nes sprendimas grąžinti yra įgyvendintas, taigi įsigalioja ir draudimas atvykti, nors konsultacijos tarp valstybių narių pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį dar tęsiasi. Trečiosios šalies piliečiui tuo metu taikomas draudimas atvykti į visą Šengeno erdvę ir jis Šengeno informacijos sistemoje nurodomas kaip neįsileistinas į visą Šengeno erdvę pagal duotą perspėjimą.

²² 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 45–53 punktai, pirmiausia 45 ir 53 punktai).

Tačiau pagal Šengeno erdvėje taikomas bendras taisyklės ta valstybė narė, kuri suteikė galiojantį leidimą gyventi, privalo trečiosios šalies pilietį vėl įsileisti į savo teritoriją, o visos kitos Šengeno erdvės valstybės narės turi leisti jam vykti į minėtą valstybę narę, nebent atitinkamas asmuo būtų įtrauktas į jų nacionalinį neįleidžiamų asmenų sąrašą (žr. Šengeno konvencijos 21 straipsnį kartu su Šengeno sienų kodekso 6 straipsnio 5 dalies a punktu ir 14 straipsnio 1 dalimi).

60. Galiausiai šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismui nurodoma itin reikšminga praktinė problema: kaip galima kuo labiau sušvelninti minėtą neapibrėžtą situaciją, tačiau nesukelti pavojaus Europos Sąjungos grąžinimo politikos veikimui, saugumo ir viešosios tvarkos apsaugai visoje Šengeno erdvėje.

Pareiga atsižvelgti į vykstančias konsultacijas pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį įgyvendinant sprendimus grąžinti su draudimu atvykti

61. Jei vertinamas tik Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies ir Direktyvos 2008/115 tekstas, atrodo, kad valstybių narių vykdomos konsultacijos netrukdo įgyvendinti sprendimo grąžinti nelegaliai esantį trečiosios šalies pilietį ir nesudaro kliūčių vėliau nustatyti draudimą atvykti. Priešingai – nuostata dėl išsiuntimo pagal Direktyvos 2008/115 8 straipsnio 1 dalį įpareigoja valstybes nares imtis visų būtinų priemonių, kad įvykdytų sprendimą grąžinti.

62. Vis dėlto reikėtų nepamiršti Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje numatytos konsultacijų procedūros tikslų. Ja siekiama, kad visų suinteresuotųjų Šengeno erdvės valstybių narių valdžios institucijos veiktų kiek įmanoma nuosekliau ir neprieštaraudamos viena kitai, ir norima užtikrinti, kad galiojantis leidimas gyventi ir nustatytas draudimas atvykti į visą Šengeno erdvę nebūtų nuolat taikomi kartu. Pirmiausia, kaip jau minėta²³, draudimas atvykti į visą Šengeno erdvę pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą turi būti pakeistas nacionaliniu draudimu atvykti, jei valstybė narė, kuri buvo suteikusi atitinkamam trečiosios šalies piliečiui galiojantį leidimą gyventi, šio leidimo nepanaikina.

63. Be to, turi būti sąžiningai elgiamasi su atitinkamu trečiosios šalies piliečiu²⁴ ir jam turi būti suteikta galimybė išvykti į valstybę narę, kuri jam suteikė leidimą gyventi, kad jis joje galėtų pasinaudoti teise apsigyventi, užuot privalėjęs grįžti į savo kilmės šalį (žr. Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalies pirmą sakinį ir Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą).

64. Abiejų konsultacijų procedūros tikslų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį (viena vertus, užtikrinti nuoseklų valdžios institucijų elgesį ir neprieštaravimą viena kitai ir, kita vertus, suteikti galimybę naudotis galiojančiu leidimu gyventi) nebūtų galima tinkamai pasiekti, jei valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, galėtų savo nuožiūra nuspręsti jos valdžios institucijų priimtą sprendimą grąžinti bet kuriuo atveju įgyvendinti dar nesibaigus konsultacijoms, todėl atitinkamas trečiosios šalies pilietis privalėtų išvykti iš Europos Sąjungos teritorijos ir nuo to laiko jam būtų taikomas įsigaliojęs draudimas atvykti.

65. Taigi, iš Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies tikslo matyti, kad vykstant konsultacijoms pagal šią nuostatą iš principo neleidžiama įgyvendinti sprendimo grąžinti ir negali įsigalioti draudimas atvykti. Beje, tokia vykstančių konsultacijų procedūra, mano nuomone, laikytina ypatinga konkretaus atvejo aplinkybe, dėl kurios pagal Direktyvos 2008/115 9 straipsnio 2 dalį paprastai turi būti atidedamas trečiosios šalies piliečio išsiuntimas į jo kilmės šalį.

²³ Šiuo klausimu žr. šios išvados 58 punktą.

²⁴ Dėl trečiosios šalies piliečio teisės į sąžiningą ir skaidrų procesą žr. Direktyvos 2008/115 6 konstatuojamąją dalį ir 2014 m. birželio 5 d. Sprendimą *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 40 punktas) ir 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimą *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, 61 punktas).

Galimybė įgyvendinti sprendimus grąžinti dar nesibaigus konsultacijoms pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį

66. Nepaisant to, žinoma, gali atsitikti ir taip, kad atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes būtų nepateisinama laukti vykstančių konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį pabaigos ir trečiosios šalies pilietis turėtų būti išsiųstas pagal Direktyvos 2008/115 8 straipsnį.

67. Jei konkretus konsultacijų procedūros vykdymas kiek įmanoma nuosekliau derinamas su kitomis atitinkamomis nuostatomis, taikomomis laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei, o Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis vertinama atsižvelgiant į Direktyvos 2008/115 nuostatas, tuomet pirmiausia reikia išskirti dvi bylų grupes, kuriose sprendimo grąžinti įgyvendinimas ir draudimo atvykti įsigaliojimas išimties tvarka yra priimtinas dar nebaigus konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį:

- viena vertus, kai valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, nepateikia savo pozicijos net pasibaigus pagrįstam terminui, nustatytam atsakymui pateikti (*pirmoji bylų grupė*),
- kita vertus, kai atitinkamas trečiosios šalies pilietis kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui (*antroji bylų grupė*).

Abiejų bylų grupių atveju neprieštaraujama esminiam efektyvios grąžinimo politikos tikslui²⁵: greitai įgyvendinti sprendimą grąžinti neteisėtai esantį trečiosios šalies pilietį ir taip veiksmingai įvykdyti jam skirtą draudimą atvykti.

Pirmoji bylų grupė: per pagrįstą terminą nepateiktas atsakymas

68. Kalbant apie pirmąją bylų grupę konstatuotina, kad pačioje Šengeno konvencijoje nėra numatytas konkretus terminas, per kurį valstybė narė, su kuria konsultuojamasi pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį, turi pateikti savo poziciją. Tačiau iš lojalaus bendradarbiavimo principo (ESS 4 straipsnio 3 dalis)²⁶ darytina išvada, kad valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, turi pateikti poziciją per atitinkamą laikotarpį naudodama specialią formą²⁷.

69. Be to, remiantis Direktyvos 2008/115²⁸ 7 straipsnio 1 dalimi galima konkrečiai pasakyti, koks terminas atsakymui pateikti laikytinas tinkamu: įprastu atveju valstybei narei, su kuria konsultuojamasi, turėtų būti suteiktas nuo septynių iki 30 dienų terminas pozicijai pateikti, t. y. panašus laikotarpis į tą, kuris gali būti nustatytas atitinkamam trečiosios šalies piliečiui, nusprendusiam savanoriškai grįžti.

25 Šiuo klausimu taip pat žr. Direktyvos 2008/115 4 konstatuojamąją dalį ir 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimą *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 punktą), 2015 m. balandžio 23 d. Sprendimą *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260, 34 punktą) ir 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, 51 punktą).

26 Bendrą informaciją apie valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo principą žr. 1983 m. kovo 22 m. Sprendime *Komisija / Prancūzija* (42/82, EU:C:1983:88, 36 punktą), 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendime *Matteucci* (235/87, EU:C:1988:460, 19 punktą) ir 1991 m. birželio 11 d. Sprendime *Athanasopoulos ir kt.* (C-251/89, EU:C:1991:242, 57 punktą). Pastaruoju metu Teisingumo Teismas pabrėžė valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo principo reikšmę kalbant apie laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, būtent, viena vertus, Šengeno sistemos atveju (2006 m. sausio 31 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija*, C-503/03, EU:C:2006:74, 56 punktą) ir, kita vertus, atsižvelgiant į tarptautinės apsaugos prašymų tvarkymą (2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Jafari*, C-646/16, EU:C:2017:586, 88 punkto pabaiga).

27 Žr. SIRENE vadovo, pateikto 2013 m. vasario 26 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimo 2013/115/ES priede, 4.5.1 punktą (OL L 71, 2013, p. 1).

28 Laikytis Direktyvoje 2008/115 nurodytų laikotarpių atrodo dar svarbiau todėl, kad ši direktyva, kaip nurodyta jos 21 straipsnyje, pakeičia tam tikras Šengeno konvencijos nuostatas.

70. Toks konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį terminas, per kurį pateikiamas atsakymas (nuo septynių iki 30 dienų), atrodytų palyginti trumpas, jei atsižvelgiame į tai, kad valstybėje narėje, su kuria konsultuojamasi, gali prireikti įtraukti regiono ar vietos valdžios institucijas ir patikrinti atitinkamo trečiosios šalies piliečio individualias aplinkybes²⁹. Tačiau laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje neretai nustatomi trumpi terminai, per kuriuos turi būti pateikiamas atsakymas³⁰. Šiomis aplinkybėmis ji pagrįsta jau minėtu esminiu tikslu Europos Sąjungos grąžinimo politiką paversti efektyvesne, todėl iš visų suinteresuotųjų nacionalinių institucijų reikalaujama dėti dideles pastangas ir itin greitai veikti³¹. Trumpas terminas taip pat padeda suderinti visų Šengeno erdvės valdžios institucijų veiksmus.

71. Be to, atsakymui pateikti skirtu trumpu terminu, viena vertus, atsižvelgiama į atitinkamo trečiosios šalies piliečio suinteresuotumą teisiniu tikrumu ir (sulaikymo atveju) kuo trumpesniu laisvės atėmimu. Kita vertus, trumpas terminas atitinka valstybės narės, kuri konsultuojasi, interesus, nes jai neturi tekti neproporcinga našta ir galimos išlaidos už nelegalų trečiosios šalies piliečio gyvenimą.

72. Vis dėlto, jei valstybei narei, su kuria konsultuojamasi, reikėtų daugiau laiko savo pozicijai pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį pateikti, tuomet, remiantis lojalaus bendradarbiavimo principu (ESS 4 straipsnio 3 dalis), ji turi pasitarti su valstybe nare, kuri konsultuojasi, ir nurodyti jai tinkamas priežastis, dėl kurių reikia pratęsti terminą atsakymui pateikti. Savo ruožtu valstybė narė, kuri konsultuojasi, turi konstruktyviai išnagrinėti, laikydamasi lojalaus bendradarbiavimo principo, valstybės narės, su kuria konsultuojamasi, argumentus. Idealiu atveju abi valstybės turėtų susitarti dėl tinkamo termino pratęsimo pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 2 dalį. Paprastai valstybė narė, kuri konsultuojasi, turėtų suteikti valstybei narei, su kuria konsultuojamasi, galimybę dar 30 dienų pratęsti terminą atsakymui pateikti.

73. Jei net pratęsus terminą nepasiekama susitarimo, tuomet, nesant aiškios nuostatos, neišmanoma implikuoti teigiamo ar neigiamo valstybės narės, su kuria konsultuojamasi, atsakymo³². Tačiau valstybė narė, kuri konsultuojasi, tuomet gali *ipso facto* daryti prielaidą, kad buvo praleistas pagrįstas terminas atsakymui pateikti.

74. Tokiu atveju valstybė narė, kuri konsultuojasi, gali įgyvendinti savo sprendimą grąžinti neatsižvelgdama į tai, kad konsultacijos nebaigtos, ir nustatyti draudimą atvykti. Šis draudimas atvykti galioja visoje Šengeno erdvėje (beje, taip pat jis galioja visoms Sąjungos valstybėms narėms, kurios nepriklauso Šengeno erdvei³³), tačiau, kaip jau minėta³⁴, su sąlyga, kad atitinkamam trečiosios šalies piliečiui turi būti suteikta galimybė atvykti į valstybę narę, su kuria konsultuojamasi ir kurioje jis (dar) turi galiojantį leidimą gyventi, ir (arba) vykti tranzitu per ją (žr. Šengeno konvencijos 21 straipsnį kartu su Šengeno sienų kodekso 6 straipsnio 5 dalies a punktu ir 14 straipsnio 1 dalimi).

29 Žr. dėl pastarojo aspekto pirmiausia 2003 m. lapkričio 25 d. Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso 12 straipsnį (OL L 16, 2004, p. 44; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 272).

30 Pavyzdžiui, tam tikri reglamento „Dublinas III“ sistemoje taikomi laikotarpiai atsakymui pateikti, kurie yra svarbūs nagrinėjamoje byloje X (sujungtos bylos C-47/17 ir C-48/17); žr. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, 22 straipsnio 1 ir 6 dalis ir 25 straipsnį (OL L 180, 2013, p. 31).

31 Dar griežtesnis yra Komisijos požiūris jos pasiūlymo COM(2016) 882 *final* (minėto 17 išnašoje) 26 straipsnio 2 dalies antrame sakinyje, kuriame ji tinkamu laiku itin trumpą septynių dienų terminą.

32 Dėl atskirų teisės sričių, kuriose Sąjungos teisės leidėjas aiškiai nurodė, kaip traktuoti atvejus, kai valdžios institucijos nepateikia atsakymo, žr. mano išvadą byloje *Housieaux* (C-186/04, EU:C:2005:70, 35 punktas).

33 Šiuo klausimu žr. Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 6 punktą, pagal kurį draudimu atvykti pagal šią direktyvą uždraudžiama atvykti į valstybių narių teritoriją; taip pat žr. šios direktyvos 14 konstatuojamąją dalį, kurioje patvirtinama, kad 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.

34 Žr. šios išvados 59 punktą.

Antroji bylų grupė: pavojus viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui

75. Kalbant apie antrąją bylų grupę, kurioje atitinkamas trečiosios šalies pilietis kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, savaime suprantama, kad sprendimas grąžinti gali būti įgyvendintas, taip pat gali įsigaliooti draudimas atvykti nelaukiant konsultacijų pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį išvadų.

76. Atsižvelgiant į tai, kad Šengeno erdvėje nėra kontroliuojamos vidaus sienos, galima nuolat tikėtis, kad pavojus viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, kurį atitinkamas trečiosios šalies pilietis kelia vienoje Šengeno erdvės valstybėje narėje, greitai gali pasklisti į kitas Šengeno erdvės valstybes nares. Todėl valstybė narė, kuri priima sprendimą grąžinti ir nustato draudimą atvykti, apsaugodama viešąją tvarką ir visuomenės saugumą veikia ne tik savo teritorijoje, bet ir visoje Šengeno erdvėje.

77. Tokiu atveju visų Šengeno erdvės valstybių narių ir jos teritorijoje gyvenančių žmonių saugumo interesai iškeliama aukščiau už pastangas užtikrinti nuoseklus ir vienas kitam neprieštaraujančius Šengeno erdvės valdžios institucijų sprendimus ir atitinkamą trečiosios šalies piliečio interesą pasinaudoti turimu leidimu gyventi valstybėje narėje, su kuria konsultuojamasi³⁵.

78. Ši išvada pasitvirtina panagrinėjus Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 4 dalį, pagal kurią asmenims, keliantiems pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, galima nesuteikti laikotarpio savanoriškai išvykti arba galima suteikti labai trumpą laikotarpį. Remiantis šia nuostata, iš valstybės narės, su kuria konsultuojamasi, negalima reikalauti, kad ji prieš įgyvendindama savo sprendimą grąžinti ir prieš įsigaliojant draudimui atvykti dar turėtų sulaukti valstybės narės, su kuria konsultuojamasi, pozicijos.

Pasekmės pagrindinei bylai

79. Tokia kaip E byla, remiantis visa Teisingumo Teismo turima informacija, patenka į abi nurodytas bylų grupes: viena vertus, Ispanija seniai praleido tinkamą terminą atsakymui pateikti pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį³⁶, neprašydama (kiek žinoma) pratęsti termino, nekalbant apie tai, kad nebuvo nurodyta pagrįstų priežasčių pratęsti tokį terminą (pirmoji bylų grupė). Kita vertus, remiantis nacionalinių valdžios institucijų ir teismų išvadomis, E kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui (antroji bylų grupė). Dėl pirmos ir antros priežasčių, kurių jau kiekvienos atskirai pakaktų, tokioje byloje nekiltų kliūčių įgyvendinti sprendimą grąžinti ir nustatyti draudimą atvykti, nors konsultacijos pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį dar nebūtų baigtos.

Tarpinės išvados

80. Taigi apibendrinant konstatuotina, kad išaiškinant Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį galima pateikti tokius atsakymus į trečiąją ir ketvirtąją prejudicinius klausimus:

Sprendimas grąžinti gali būti įgyvendintas ir draudimas atvykti gali įsigaliooti tik tuomet, kai valstybė narė, su kuria konsultuojamasi pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį, pateikė savo poziciją arba kai konsultacijos, nepaisant praleisto tinkamo termino atsakymui pateikti, baigėsi be rezultatų. Dar prieš baigiantis šiam terminui gali būti įgyvendinti abu sprendimai, jei trečiosios šalies pilietis kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.

³⁵ Atitinkamai Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalies antrame sakinyje tokiame atveju nėra numatyta prievolė suteikti galimybę išvykti į valstybę narę, kuri atitinkamam trečiosios šalies piliečiui suteikė leidimą gyventi, o tik pateikiama nuoroda į 6 straipsnio 1 dalyje taikomą taisyklę dėl trečiosios šalies piliečio grįžimą į jo kilmės šalį.

³⁶ Tuo metu, kai Teisingumo Teismui buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, konsultacijos pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį truko jau daugiau kaip dvejus metus, tačiau Ispanijos Karalystė vis dar galutinai nepateikė savo pozicijos.

C. Tiesioginis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies veikimas (pirmasis klausimas)

81. Galiausiai atsakant į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia išsiaiškinti, ar atitinkamas trečiosios šalies pilietis gali nacionaliniuose teismuose tiesiogiai remtis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalimi.

82. Iš pradžių Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis buvo laikoma ne Sąjungos teisės aktu, o nuostata, kuri buvo įtraukta į tarpvalstybinį susitarimą, nepriskiriamą prie Europos Sąjungos teisės. Tačiau Amsterdamo sutartimi, kuria buvo nuspręsta Šengeno *aquis* įtraukti į Europos Sąjungos teisę³⁷, šis susitarimas tapo neatsiejama Sąjungos teisės dalimi, kurią turi taikyti Šengeno erdvės valstybės narės.

83. Kitaip negu pamatinių sprendimų atveju³⁸, neatmestina prielaida, kad valstybių narių susitarimus, susijusius su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, galima taikyti tiesiogiai. Taip pat pačioje Šengeno konvencijoje nėra draudžiama tiesiogiai taikyti jos nuostatas³⁹.

84. Todėl Šengeno konvencijos tiesioginis veikimas vertintinas remiantis tais pačiais bendraisiais kriterijais kaip ir tarptautiniai susitarimai, kurių privalo laikytis Sąjunga⁴⁰, ir kitos antrinės Sąjungos nuostatos.

85. Sąjungos teisės nuostata gali būti tiesiogiai taikoma tik su sąlyga, kad ji yra besąlygiška ir pakankamai tiksli pagal savo turinį. Taip atsitinka, jeigu joje yra įtvirtintas aiškus ir tikslus įpareigojimas, kurio vykdymas arba veikimas nepriklauso nuo vėlesnio akto priėmimo⁴¹.

86. Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje Šengeno erdvės valstybė narė, kuri Šengeno informacinėje sistemoje perspėja, kad trečiosios šalies pilietis yra neišsileistinas, įpareigojama konsultuotis su leidimą gyventi išdavusia Šengeno erdvės valstybe nare, kad sužinotų, ar pastaroji valstybė ketina panaikinti minėtą leidimą.

87. Vadinas, Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje yra aiškus ir tikslus įpareigojimas, kurio vykdymas arba veikimas nepriklauso nuo bet kokio vėlesnio akto priėmimo. Net jei Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje nėra aiškiai reglamentuota, kas atsitiktų, jei konsultacijos neįvyktų arba būtų netinkamos, vis dėlto reikalavimas rengti konsultacijas ir jų objektas šioje nuostatoje yra taip aiškiai reglamentuoti, kad bet koks teismas gali ją tiesiogiai taikyti⁴². Vadinas, yra įvykdytos sąlygos tiesiogiai taikyti Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies nuostatą.

37 Šiuo klausimu žr. ES sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo protokolą Nr. 19.

38 Šiuo klausimu žr. ES sutarties, kaip pateikiama Amsterdamo sutartyje, 34 straipsnio 2 dalies b punkto trečią sakinį.

39 Priešingai – pripažįstama, kad Šengeno konvencijos nuostatos nacionaliniuose teismuose gali panaikinti kitokias nacionalines nuostatas ar praktiką (žr. 2003 m. vasario 11 d. Sprendimą *Gözütok ir Brügge*, C-187/01 ir C-385/01, EU:C:2003:87, pirmiausia 33 punkto pabaigą, susijusią su Šengeno konvencijos 54 straipsniu).

40 Remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija galima kalbėti ir apie susitarimus, kuriuos sudarant Sąjunga nedalyvauja kaip susitariančioji šalis; žr. pirmiausia 1972 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *International Fruit Company ir kt.* (21/72–24/72, EU:C:1972:115, 18 punktas) ir 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *A ir Transport Association of America ir kt.* (C-366/10, EU:C:2011:864, 62 punktas).

41 1987 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, 14 punktas) ir 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Air Transport Association of America ir kt.* (C-366/10, EU:C:2011:864, 54 ir 55 punktai); be to, šiomis aplinkybėmis reikšmingas 1963 m. vasario 5 d. Sprendimas *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1, p. 25 ir paskesnis tekste vokiečių kalba).

42 1980 m. gegužės 22 d. Sprendimas *Santillo* (131/79, EU:C:1980:131, 13 punktas); taip pat 1986 m. vasario 26 d. Sprendimas *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84, 55 punktas) ir 1993 m. rugpjūčio 2 d. Sprendimas *Marshall* (C-271/91, EU:C:1993:335, 37 punktas) ir generalinio advokato W. Van Gerven išvada byloje *Banks* (C-128/92, EU:C:1993:860, 27 punkto paskutinė pastraipa).

88. Be to, Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį galima taikyti nepaisant to, kad ši nuostata yra tik procedūrinio pobūdžio, reglamentuojanti tik valstybių narių santykius. Viena vertus, Sąjungos teisėje pripažįstama, kad ir tos nuostatos, kurios, remiantis jų tekstu, taikomos tik valstybėms narėms, gali daryti tiesioginį poveikį⁴³. Kita vertus, kaip Teisingumo Teismas neseniai nusprendė dėl kitų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės aspektų, nacionaliniuose teismuose privatus asmenys gali taikyti ir vien procedūrinės taisyklės⁴⁴.

89. Bet kuriuo atveju tuomet, kai procedūrinės taisyklės, kuri skirta valstybėms narėms ir reglamentuoja jų tarpusavio santykius, taikymas arba netaikymas gali daryti konkretų poveikį privataus asmens teisėms ir interesams, tiems privatiems asmenims turi būti suteikta teisė nacionaliniuose teismuose ginant savo teises ir interesus tiesiogiai remtis minėta procedūrine taisykle, bet tik su sąlyga, kad taisyklė yra besąlygiška ir pakankamai tiksli pagal savo turinį.

90. Remiantis aptariama Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies nuostata tai ypač akivaizdu: jei valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, pateikia poziciją, kad nėra pakankamo pagrindo panaikinti atitinkamo trečiosios šalies piliečio leidimą gyventi, tuomet valstybė narė, kuri konsultuojasi, pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą savo ruožtu įpareigojama savo nustatytą draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę pakeisti nacionaliniu, tik jos teritorijai taikomu draudimu atvykti, ir gali įtraukti trečiosios šalies pilietį tik į savo nacionalinį neįleistinių asmenų sąrašą.

91. Vadinasi, konsultacijų procedūra pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį jokia būdu nereiškia (priešingai, negu manė kai kurios proceso šalys), kad būtinai pablogės atitinkamo trečiosios šalies piliečio teisinė padėtis, nes bus panaikintas jo galiojantis leidimas gyventi. Konsultacijų procedūra gali netgi gerokai pagerinti tą teisinę padėtį, būtent tuomet, kai valstybė narė, su kuria konsultuojamasi, nepanaikina suteikto leidimo gyventi ir tokiu būdu įpareigoja valstybę narę, kuri konsultuojasi, užuot nustačius draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę, nustatyti tik nacionalinį draudimą atvykti.

92. Be to, kaip jau paaiškinau nagrinėdama trečiąją ir ketvirtąją prejudicinius klausimus⁴⁵, valstybė narė, kuri konsultuojasi, gali įgyvendinti sprendimą grąžinti (nepaisant tokių atvejų, kai kyla pavojus viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui) ir nustatyti draudimą atvykti į visą Šengeno erdvę tik tuomet, kai gauna valstybės narės, su kuria konsultuojamasi, poziciją pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį arba kai suteikia jai atitinkamą terminą tokiai pozicijai pateikti, o tas terminas baigiasi be rezultatų.

93. Taigi taikant Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį atitinkamas trečiosios šalies pilietis gali gauti konkrečios naudos kalbant apie jo teisinę padėtį ir interesus, tačiau netaikant arba neteisingai taikant šią nuostatą jam galėtų atsirasti konkrečių neigiamų padarinių. Todėl šiam trečiosios šalies piliečiui turi būti suteikta teisė nacionaliniuose teismuose remtis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta pareiga konsultotis, kad jis galėtų užginčyti jam skirtą sprendimo grąžinti arba jam nustatyto draudimo atvykti į visą Šengeno erdvę pagal Direktyvą 2008/115 teisėtumą arba įgyvendinimą. Todėl šiuo klausimu teisingai nuomones išsakė, be kita ko, Suomijos, Ispanijos ir Šveicarijos vyriausybės ir Komisija⁴⁶.

43 1963 m. vasario 5 d. Sprendimas *van Gend & Loos* (26/62, EU:C:1963:1, p. 25 ir paskesnis tekste vokiečių kalba) ir 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, 30–37 punktai).

44 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Mengesteab* (C-670/16, EU:C:2017:587, pirmiausia 56 punktas) ir dar 2017 m. spalio 25 d. Sprendimas *Shiri* (C-201/16, EU:C:2017:805, pirmiausia 39 ir 44 punktai).

45 Šiuo klausimu žr. pirmiausia šios išvados 61–80 punktus.

46 Belgijos vyriausybė taip pat yra už tai, kad būtų galima tiesiogiai taikyti Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį, jei tokiu būdu trečiosios šalies piliečiui suteikiama galimybė panaikinti su juo susijusį perspėjimą Šengeno informacijos sistemoje, kad jis yra neįsileistinas.

Tarpinės išvados

94. Apibendrinama siūlau į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip:

Trečiosios šalies pilietis nacionaliniuose teismuose gali tiesiogiai remtis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalimi siekdamas užginčyti jam skirtą sprendimo grąžinti arba jam nustatyto draudimo atvykti pagal Direktyvą 2008/115 teisėtumą arba įgyvendinimą.

VII. Išvados

95. Atsižvelgdama į pateiktus argumentus siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Korkein hallinto-oikeus* (Suomija) pateiktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl 1990 m. birželio 19 d. pasirašytos Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo išaiškinimo:

1. Trečiosios šalies pilietis nacionaliniuose teismuose gali tiesiogiai remtis Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalimi siekdamas užginčyti jam skirtą sprendimo grąžinti arba jam nustatyto draudimo atvykti pagal Direktyvą 2008/115/EB teisėtumą arba įgyvendinimą.
2. Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalis aiškinama taip, kad šioje nuostatoje nurodytos konsultacijos pagal dabartinę Sąjungos teisę turi būti vykdomos kuo anksčiau, tačiau jos neprivalo būti pradedamos prieš priimant sprendimą grąžinti ir nustatant draudimą atvykti.
3. Sprendimas grąžinti gali būti įgyvendintas ir draudimas atvykti gali įsigalioti tik tuomet, kai valstybė narė, su kuria konsultuojamasi pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnio 2 dalį, pateikė savo poziciją arba kai konsultacijos, nepaisant praleisto pagrįsto termino atsakymui pateikti, baigėsi be rezultatų. Dar prieš baigiantis šiam terminui gali būti įgyvendinti abu sprendimai, jei trečiosios šalies pilietis kelia pavojų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.