



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 10. aprīlī¹

Lieta C-89/17

Secretary of State for the Home Department
pret
Rozanne Banger

(*Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber*), Londona (Apvienotā Karaliste), lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Savienības pilsonība – LESD 21. pants – Savienības pilsoņa, kurš ir izmantojis savas tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī, atgriešanās savas valstspiederības dalībvalstī – Trešās valsts valstspiederīgā, kurš ir Savienības pilsoņa paplašinātās ģimenes loceklis, uzturēšanās tiesības – Direktīvas 2004/38/EK piemērošana pēc analogijas – 3. panta 2. punkta b) apakšpunkts – Pienākums saskaņā ar valsts tiesību aktiem veicināt partnera, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, iecelšanu un uzturēšanos – Tiesības uz pārsūdzību – Pārbaudes tiesā apjoms – Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pants

I. Ievads

1. *Rozanne Banger* ir no Dienvidāfrikas. Viņas partneris *Philip Rado* ir Apvienotās Karalistes pilsonis. Viņi dzīvoja kopā Nīderlandē, kur *R. Banger* kā Savienības pilsoņa neprecētajai partnerei tika izsniegta uzturēšanās atļauja.

2. Nīderlandē *R. Banger* tika piešķirta uzturēšanās atļauja saskaņā ar Direktīvas 2004/38/EK² 3. panta 2. punktu. Šajā punktā noteikts, ka *uzņēmēja* dalībvalsts saskaņā ar saviem tiesību aktiem *veicina* citu personu, uz kurām neattiecas 2. panta 2. punktā minētā ģimenes locekļa definīcija, iecelšanu un uzturēšanos. Tas tai skaitā iekļauj Savienības pilsoņa partneri, attiecībā uz kuru Savienības pilsonis ir pierādījis, ka viņiem ir ilgstošas attiecības.

3. Pāris vēlāk nolēma pārcelties uz Apvienoto Karalisti. Šeit kompetentās institūcijas noraidīja *R. Banger* pieteikumu uzturēšanās atļaujas saņemšanai, kā pamatojumu norādot to, ka viņa nav precējusies ar savu partneri.

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 77. lpp.) (turpmāk tekstā – “Direktīva 2004/38”).

4. Apvienotajā Karalistē pastāv arī tāds tiesiskais režīms, kas pieņemts nolūkā transponēt Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu. Tomēr šī dalībvalsts ir *Rado kunga piederības* dalībvalsts. *R. Banger* no šī tiesiskā režīma tādējādi nevarēja gūt nekādu labumu, jo tas tiek piemērots tikai attiecībā uz Savienības pilsoņu no *citām dalībvalstīm* “paplašinātās ģimenes locekļiem”, nevis Apvienotās Karalistes pilsoņu, kuri ir izmantojuši savas tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī un atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī, “paplašinātās ģimenes locekļiem”.

5. Šajā kontekstā *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* [Administratīvā pirmstiesa (Imigrācijas un patvēruma lietu palāta)] (Londona, Apvienotā Karaliste) Tiesai pēc būtības uzdod divus prejudiciālus jautājumus.

6. Pirmkārt, vai dalībvalstīm ir pienākums *izdot* uzturēšanās atļauju vai *atvieglot* uzturēšanos tādām Savienības pilsoņa neprecētajam partnerim, kurš pavada šo Savienības pilsoni, viņam atgriežoties viņa valstspiederības dalībvalstī? Apstiprinošas atbildes gadījumā iesniedzējtiesa lūdz skaidrot, vai šāds pienākums izriet no Direktīvas 2004/38 vai no principiem, kurus Tiesa noteikusi spriedumā lietā *Singh*³.

7. Otrkārt, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot saskaņā ar Savienības tiesībām nepieciešamo tiesiskās aizsardzības tvērumu direktīvas 3. panta 2. punktā minētajos gadījumos, konkrēti Anglijas un Velsas tiesību aktu kontekstā, kuros atkarībā no konkrētās prasības ir paredzētas divas dažādas tiesiskās aizsardzības iespējas – pārsūdzības procedūra un pārbaude tiesā. No konkrētās lietas apstākļiem, kurā sūdzību ir iesniedzis “paplašinātās ģimenes loceklis”, izriet, ka vienīgā juridiskās apstrīdēšanas iespēja ir pārsūdzēšana tiesā.

II. Tiesiskais regulējums

A. Savienības tiesības

8. Saskaņā ar Direktīvas 2004/38 preambulas 6. apsvērumu:

“Lai saglabātu ģimenes vienotību plašākā izpratnē un ievērotu aizliegumu diskriminēt personu tās valstiskās piederības dēļ, to personu stāvoklis, uz kurām neattiecas šajā direktīvā ietvertā ģimenes locekļu definīcija un kurām tādēļ nav automātisku tiesību ieceļot un uzturēties uzņēmējā dalībvalstī, būtu jāpārbauda uzņēmējai dalībvalstij, pamatojoties uz saviem tiesību aktiem, lai izlemtu, vai šādas personas drīkst tajā ieceļot un uzturēties, ņemot vērā viņu attiecības ar Savienības pilsoni vai citus apstākļus, piemēram, finansiālo vai fizisko atkarību no Savienības pilsoņa.”

9. Šīs direktīvas 2. pantā ir norādītas šādas definīcijas:

“1. “Savienības pilsonis” ir ikviena persona, kurai ir kādas dalībvalsts valstiskā piederība;

2. “Ģimenes loceklis” ir:

a) laulātais;

b) partneris, ar ko Savienības pilsonis ir noslēdzis reģistrētas partnerattiecības, pamatojoties uz kādas dalībvalsts tiesību aktiem, ja uzņēmējās dalībvalsts tiesību aktos reģistrētas partnerattiecības ir noteiktas kā līdzvērtīgas laulībai, un saskaņā ar uzņēmējās dalībvalsts attiecīgajos tiesību aktos paredzētajiem nosacījumiem;

³ Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs (C-370/90, EU:C:1992:296). Skat. arī spriedumus 2007. gada 11. decembris, *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771), un 2014. gada 12. marts, *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135).

[..]

3. “Uzņēmēja dalībvalsts” ir dalībvalsts, uz kuru pārceļas Savienības pilsonis, lai īstenotu savas brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesības.”

10. Direktīvas 3. pantā noteikts, ka:

“1. Šo direktīvu piemēro visiem Savienības pilsoņiem, kas pārceļas uz dzīvi vai uzturas dalībvalstī, kurai tie nav valstiski piederīgi, un uz viņu ģimenes locekļiem atbilstīgi 2. panta 2. punkta definīcijai, kuri tos pavada vai pārceļas kopā ar tiem.

2. Neskarot attiecīgo personu brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesības, kas tām var būt katrai atsevišķi, uzņēmēja dalībvalsts saskaņā ar saviem tiesību aktiem veicina šādu personu ieceļošanu un uzturēšanos:

[..]

b) partneris, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, tās pienācīgi apliecinot.

Uzņēmēja dalībvalsts sīki pārbauda personiskos apstākļus un pamato aizliegumu šīm personām iebraukt vai uzturēties.”

11. Atbilstoši direktīvas 15. panta 1. punktam “procedūras, kas paredzētas 30. un 31. pantā, analogiski piemēro visiem lēmumiem, ar ko ierobežo Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu brīvu pārvietošanos tādu iemeslu dēļ, kuri nav sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumi”.

12. Direktīvas 31. pantā noteikts, ka:

“1. Uzņēmējā dalībvalstī attiecīgajām personām jābūt piekļuvei juridiskajām un vajadzības gadījumā administratīvajām pārsūdzības procedūrām, lai pārsūdzētu vai pieprasītu izskatīt tiesā jebkādu lēmumu, kas pieņemts pret šīm personām sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ.

[..]

3. Pārsūdzības procedūrās tiek pārbaudīta lēmuma likumība, kā arī fakti un apstākļi, ar kuriem pamatots ierosinātais pasākums. Tām jānodrošina, ka lēmums nav nesamērīgs, jo īpaši, ņemot vērā 28. pantā noteiktās prasības.

[..]”

B. Apvienotās Karalistes tiesības

13. *Immigration (European Economic Area) Regulations 2006* [2006. gada Noteikumi par imigrācijas tiesībām (Eiropas Ekonomikas zona)] [SI 2006/1003] (turpmāk tekstā – “EEZ noteikumi”) transponē Direktīvu 2004/38.

14. Noteikumu 8. pantā ir ietverti noteikumi attiecībā uz “paplašinātās ģimenes locekļiem”:

“1) Šajos noteikumos “paplašinātās ģimenes loceklis” ir persona, kas nav EEZ pilsoņa ģimenes loceklis saskaņā ar 7. panta 1. punkta a), b) vai c) apakšpunktu un kas atbilst 2., 3., 4. vai 5. punktā paredzētajiem nosacījumiem.

[..]

5) Persona atbilst šajā punktā paredzētajiem nosacījumiem, ja tā ir EEZ pilsoņa partneris (izņemot civilpartneri) un lēmumu pieņēmējam var pierādīt, ka viņam ar EEZ pilsoni ir ilgstošas attiecības.

6) Šajos noteikumos “attiecīgais EEZ pilsonis” attiecībā uz paplašinātās ģimenes locekli ir EEZ pilsonis, kurš vai kura laulātais vai civilpartneris ir paplašinātās ģimenes locekļa 2., 3. vai 4. punkta izpratnē radnieks, vai EEZ pilsonis, kurš ir paplašinātās ģimenes locekļa 5. punkta izpratnē partneris.”

15. Noteikumu 9. pantā, kas acīmredzot ir piemērojams faktiem konkrētajā lietā, noteikti šādi noteikumi attiecībā uz Apvienotās Karalistes valstspiederīgo ģimenes locekļiem:

“1) Ja ir atbilstība 2. punktā minētajiem nosacījumiem, šie noteikumi ir piemērojami personai, kura ir Lielbritānijas pilsoņa ģimenes loceklis, tā, it kā Lielbritānijas pilsonis būtu EEZ pilsonis.

2) Nosacījumi ir šādi:

- a) Lielbritānijas pilsonis uzturas vai pirms atgriešanās Apvienotajā Karalistē uzturējās EEZ dalībvalstī kā darba ņēmējs vai kā pašnodarbināta persona; un
- b) ja Lielbritānijas pilsoņa ģimenes loceklis ir viņa(-as) laulātā(-ais) vai civilpartnere(-is) – puses dzīvo kopā EEZ valstī vai stājās laulībā vai reģistrēja civilo partnerību un dzīvoja šajā valstī pirms Lielbritānijas pilsoņa atgriešanās Apvienotajā Karalistē.

[..]”

III. Fakti, tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

16. *R. Banger* ir Dienvidāfrikas valstspiederīgā. Viņas partneris *Rado* kungs ir Apvienotās Karalistes valstspiederīgais. No 2008. gada līdz 2010. gadam viņi kopā dzīvoja Dienvidāfrikā. 2010. gada maijā viņi pārvācās uz Nīderlandi, kur *Rado* kungs pieņēma darba piedāvājumu. Nīderlandes iestādes, pamatojoties uz valsts pieņemtajiem noteikumiem, ar kuriem transponē Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu, *R. Banger* kā Savienības pilsoņa paplašinātās ģimenes locekli piešķir uzturēšanās atļauju.

17. 2013. gadā pāris nolēma pārcelties uz Apvienoto Karalisti. Apvienotajā Karalistē *Secretary of State for the Home Department* (turpmāk tekstā – “*Secretary of State*”) noraidīja *R. Banger* pieteikumu uzturēšanās atļaujas saņemšanai, kā pamatojumu norādot to, ka viņa nav precējusies ar *Rado* kungu. Lēmums pamatots ar EEZ noteikumu 9. punktu, kas nosaka tādu personu tiesības, kas ir ģimenes locekļi Apvienotās Karalistes valstspiederīgajiem, kuri atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī pēc tam, kad ir izmantojuši savas tiesības brīvi pārvietoties. Saskaņā ar *Secretary of State* lēmumu, kas pieņemts, pamatojoties uz šo noteikumu, lai pieteicējs tiktu uzskatīts par Lielbritānijas pilsoņa ģimenes locekli, viņam ir jābūt Lielbritānijas pilsoņa laulātajam vai civilpartnerim⁴.

4 No *R. Banger* iesniegtajiem argumentiem var konstatēt, ka viņa apprecējās ar savu partneri Apvienotajā Karalistē 2014. gada 27. septembrī, pēc tam, kad pāris bija izbraucis no Nīderlandes. Tomēr *Secretary of State* šo faktu *neņēma vērā*, jo EEZ noteikumu 9. panta 2. punkta b) apakšpunktā, kas nosaka Lielbritānijas pilsoņu ģimenes locekļu tiesības, ir prasīts, ka laulātie “dzīvo kopā EEZ valstī vai stājās laulībā [...] un dzīvoja šajā valstī pirms Lielbritānijas pilsoņa atgriešanās Apvienotajā Karalistē”. Uzsvērums mans.

18. *R. Banger* šo lēmumu pārsūdzēja *First-tier Tribunal* [Administratīvajā pirmās instances tiesā]. Šī tiesa lēma, ka *R. Banger* kā Lielbritānijas pilsoņa, kurš ir izmantojis savas tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī un atgriežas savas izcelsmes dalībvalstī, partnerei no valsts, kas nav ES dalībvalsts, pienākas tās priekšrocības, kas izriet no nolēmuma lietā *Singh*⁵.

19. *Secretary of State* tika piešķirtas tiesības pārsūdzēt lēmumu *Upper Tribunal* (iesniedzējtiesa), pamatojot ar to, ka Administratīvā pirmās instances tiesa šķietami bija pieļāvusi kļūdu tiesību piemērošanā. Iesniedzējtiesa uzsver sprieduma *Singh*⁶ konstatējumu nozīmi pamatlietā. Tā paziņoja, ka konkrētajā lietā vienīgā atšķirība ir tāda, ka *R. Banger* un *Rado* kungs nav precējušies, savukārt *Singh* kungs un kundze bija precējušies. Lai arī no šīs lietas izrietošo principu piemērošana konkrētajai lietai prasītu “salīdzinoši mazu soli”, iesniedzējtiesai radušās šaubas par šādas piemērošanas paplašināšanas tiesisko pamatu. Tiesa tāpat uzsver Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta specifiku: šajā punktā minētās personas nevar sev pieprasīt uzturēšanās tiesības. Turklāt noteikums dalībvalstīm paredz skaidru rīcības brīvību, tādēļ attiecīgie tiesību akti katrā dalībvalstī var būt atšķirīgi.

20. Ņemot vērā šos apstākļus, *Upper Tribunal* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

- “1) Vai lietā [*Singh*, C-370/90] pasludinātajā nolēmumā minētie principi darbojas tādējādi, ka dalībvalstij ir jāizdod vai pārkārtoti ir jāatvieglo uzturēšanās atļaujas izdošana tādām trešās valsts valstspiederīgajām, kurš ir tāda Savienības pilsoņa neprecēts partneris, kas ir izmantojis savas Līgumā paredzētās tiesības brīvi pārvietoties, lai strādātu citā dalībvalstī, un kas kopā ar šādu partneri atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī?
- 2) Pakārtoti – vai šāda uzturēšanās atļauja ir jāizdod vai pakārtoti jāatvieglo tās izdošana saskaņā ar [Direktīvu 2004/38]?
- 3) Vai lēmums atteikt uzturēšanās atļaujas piešķiršanu ir prettiesisks, pārkāpjot [Direktīvas 2004/38] 3. panta 2. punkta prasības, ja tas nav balstīts uz pieteikuma iesniedzēja personisko apstākļu sīku pārbaudi un nav attaisnots ar atbilstošu vai pietiekamu pamatojumu?
- 4) Vai ar [Direktīvu 2004/38] ir saderīga valsts tiesību norma, ar kuru nepieļauj iesniegt apelācijas sūdzību vai pieteikumu tiesā, par izpildvaras lēmumu, ar ko tika atteikta uzturēšanās atļaujas piešķiršana personai, kura apgalvo, ka tā ir paplašinātās ģimenes locekle?”

21. Rakstiskus apsvērumus lietā iesnieguši *R. Banger*, Spānijas, Austrijas, Polijas un Apvienotās Karalistes valdības, kā arī Eiropas Komisija. *R. Banger*, Spānijas un Apvienotās Karalistes valdības, kā arī Eiropas Komisija sniedza mutiskus apsvērumus 2018. gada 17. janvārī notikušajā sēdē.

IV. Novērtējums

22. Šie secinājumi ir strukturēti šādi: sākumā es apskatīšu pirmos trīs prejudiciālos jautājumus kopā, jo tie tā vai citādi skar tiesisko pamatu un saturu dalībvalstu pienākumam saistībā ar “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, neprecēto partneru ieceļošanu un uzturēšanos (A). Tad es izskatīšu ceturto jautājumu par pārbaudes tiesā apjomu, kas nepieciešama saistībā ar 3. panta 2. punktā minētajiem “paplašinātās ģimenes locekļiem”⁷ (B).

5 Saskaņā ar kuru gadījumā, ja Savienības pilsoņi atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī pēc tam, kad ir izmantojuši tiesības uzturēties citā dalībvalstī, viņu ģimenes locekļiem pienākas tiesības vismaz tādā apmērā, kādā tās atbilstoši Savienības tiesībām viņiem tiktu piešķirtas citā dalībvalstī. Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs, *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296).

6 Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs (C-370/90, EU:C:1992:296).

7 “Paplašinātās ģimenes locekļu” jēdziens sevi ietver abas Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā minētās apakškategorijas, proti, “pārējos ģimenes locekļus”, kas minēti 3. panta 2. punkta a) apakšpunktā, kā arī “partneri, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, tās pienācīgi apliecinot”, saskaņā ar 3. panta 2. punkta b) apakšpunktu.

A. Pirmais līdz trešais jautājums: “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, “paplašinātās ģimenes locekļi”

23. Ar pirmo jautājumu iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai saskaņā ar spriedumā lietā *Singh*⁸ noteiktajiem principiem dalībvalstij ir pienākums *izdot* uzturēšanās atļauju vai *atvieglot* uzturēšanos “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, neprecētajiem partneriem. Ar otro jautājumu tiek jautāts, vai pakārtoti šāds pienākums izdot uzturēšanās atļauju vai atvieglot uzturēšanos izriet tieši no Direktīvas 2004/38.

24. Šiem jautājumiem ir divi slāņi. Pirmkārt, tas ir jautājums par to, kāds ir no ES tiesībām izrietošais *juridiskais pamats* “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, kuri atrodas ilgstošās attiecībās, tiesībām. Otrkārt, tie netieši jautā par šo tiesību *saturu* – vai pastāv pienākums šādu atļauju izsniegt vai tikai atvieglot tās izsniegšanu. Pēdējais jautājums pilnībā izvirzās priekšplānā trešajā prejudiciālajā jautājumā, kurā konkrēti tiek jautāts, vai saskaņā ar Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu ir prettiesiski pieņemt tādu lēmumu par atteikumu piešķirt uzturēšanās atļauju, kas nav balstīts uz pieteikuma iesniedzēja personisko apstākļu sīku pārbaudi un nav attaisnots ar atbilstošu vai pietiekamu pamatojumu.

25. Manuprāt, šie slāņi ir acīmredzami savstarpēji saistīti. Pamats nosaka saturu, kas savukārt norāda uz zināmu pamatojuma pakāpi lēmuma pieņemšanai. Tādēļ es uzskatu, ka pirmos trīs jautājumus vislabāk būtu apskatīt kopīgi.

26. Tādējādi šajā sadaļā es, pirmkārt, izskatišu “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, neprecēto partneru tiesību, kas viņiem pienākas saskaņā ar Savienības tiesībām, tiesisko pamatu. Šajā nolūkā es izvērtēšu, vai Direktīvas 2004/38 noteikumus attiecībā uz ES pilsoņiem, kas atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī, konkrēti Tiesas izveidotās judikatūras direktīvas 3. panta 2. punkta b) apakšpunktu var piemērot paplašināti (1). Otrkārt, es aplūkošu noteikuma, ar kuru ieviests neprecēto partneru ieceļošanas un uzturēšanās “atvieglošanas” jēdziens, interpretāciju (2). Treškārt, es izvērtēšu šo konstatējumu nozīmi konkrētajā lietā (3).

1. Savienības pilsoņi, kas atgriežas savā dalībvalstī

27. Direktīvā 2004/38 iekļauts konkrēts noteikums – 3. panta 2. punkta b) apakšpunkts, kas attiecināms uz to personu, ar kurām Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, situāciju. Tomēr šis noteikums pats par sevi nav piemērojams konkrētajā lietā. Direktīvas noteikumi par ieceļošanas un uzturēšanas tiesībām nav piemērojami apstākļos, kad Savienības pilsonis vai viņa ģimenes locekļi atsaucas uz šiem noteikumiem Savienības pilsoņa *valstspiederības dalībvalstī*⁹.

28. Loģiski, ka minētajam būtu jābūt spēkā arī attiecībā uz Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā minētajiem “paplašinātās ģimenes locekļiem”.

⁸ Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs (C-370/90, EU:C:1992:296).

⁹ Spriedums, 2014. gada 12. marts, O. un B. (C-456/12, EU:C:2014:135, 37. punkts). Skat. arī spriedumus, 2012. gada 8. novembris, *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, 61. un nākamie punkti.); 2017. gada 10. maijs, *Chavez-Vilchez* u.c. (C-133/15, EU:C:2017:354, 53. punkts), un 2017. gada 14. novembris, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 33. punkts).

29. Jāatzīst, ka Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā, atšķirībā no tās 3. panta 1. punkta, nav skaidras atsaucis uz paplašinātās ģimenes locekļiem, kuri *pavada* Savienības pilsoni vai *pārceļas kopā ar tiem* uz citu dalībvalsti. Tomēr 3. panta 2. punktā, kā tas apstiprināts ar direktīvas preambulas 6. apsvērumu, sniegta skaidra atsaucis uz “*uzņēmējas dalībvalsts*” pienākumiem. Turklāt tie paši sistēmiskie un teleoloģiskie apsvērumi, kas Tiesai ļāva secināt, ka Direktīva 2004/38 nav piemērojama attiecībā uz Savienības pilsoņa ģimenes locekļiem, kuri ir trešo valstu valstspiederīgie, šā pilsoņa valstspiederības dalībvalstī¹⁰, tāpat attiecināmi arī uz “paplašinātās ģimenes locekļiem”.

30. Tas apstāklis, ka Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts *per se* nav piemērojams tādās lietās kā konkrētā lieta, šo noteikumu tomēr nepadara absolūti nesvarīgu. Tiesa savā praksē uz primāro tiesību aktu noteikumu pamata ir noteikusi, ka vairāki sekundāro tiesību aktos attiecībā uz brīvu pārvietošanos paredzētie līdzekļi zināmos gadījumos var tikt piemēroti *pēc analogijas* situācijās, kas saistītas ar Savienības pilsoņiem, kuri atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī pēc tam, kad ir izmantojuši savas tiesības brīvi pārvietoties¹¹.

31. Šādas Tiesas judikatūras nostādnes loģiskais pamatojums ir balstīts uz atturēšanas apsvērumiem. Saskaņā ar spriedumu *Singh* “dalībvalsts valstspiederīgo varētu atturēt pamest savu izcelsmes dalībvalsti nolūkā strādāt algotu darbu vai strādāt kā pašnodarbinātai personai citā dalībvalstī, ievērojot Līgumā noteikto, ja, atgriežoties savas valstspiederības dalībvalstī, lai tajā strādātu algotu darbu vai strādātu kā pašnodarbināta persona, viņa ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumi nav vismaz līdzvērtīgi tiem, kas viņam saskaņā ar Līgumu vai sekundārajiem tiesību aktiem pienāktos citā dalībvalstī”¹². Nevar uzskatīt, ka tiesības brīvi pārvietoties ir spēkā pilnā apjomā, ja Savienības pilsonis “var tikt atturēts no to īstenošanas tādu šķēršļu dēļ, kas viņa vai viņas izcelsmes dalībvalstī ir noteikti saistībā ar viņa vai viņas laulātā(-ās) ieceļošanu un uzturēšanos”¹³. Spriedumā lietā *Eind* Tiesa piemetināja, ka šāda atturoša iedarbība var pastāvēt arī tad, ja “[šis pats pilsonis] pēc atgriešanās izcelsmes dalībvalstī nevar turpināt dzīvi kopā ar saviem vecākiem, kas, iespējams, uzsāka uzņēmējā dalībvalstī, apprecoties vai apvienojoties ar ģimeni”¹⁴.

32. Pamatojoties uz minēto, Tiesa ir lēmusi, ka LESD 21. panta 1. punkts ir jāizprot tādējādi, ka sekundāro tiesību akti noteikumi attiecībā uz ģimenes locekļu ieceļošanas un uzturēšanās tiesībām, jo sevišķi Direktīvā 2004/38 ietvertie noteikumi, pēc analogijas ir piemērojami attiecībā uz “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, ģimenes locekļiem tajā dalībvalstī, kuras valstspiederīgais ir šis Savienības pilsonis. Lietā *O. un B.* Tiesa ir skaidrojusi, ka šī judikatūra ir piemērojama gadījumos, kad Savienības pilsonis ir izveidojis vai nostiprinājis savu ģimenes dzīvi ar trešās valsts valstspiederīgo, faktiski uzturoties dalībvalstī, kas nav viņa valstspiederības dalībvalsts¹⁵.

33. Konkrētajā lietā Apvienotās Karalistes valdība ir iebildusi, ka principi, kas izriet no iepriekš minētās judikatūras, ir attiecināmi tikai un vienīgi uz ieceļošanas un uzturēšanās *tiesībām* saskaņā ar Direktīvu 2004/38. Atbilstoši direktīvas 3. panta 1. punktam šīs tiesības pienākas tikai ģimenes locekļiem, kas norādīti direktīvas 2. panta 2. punktā, bet ne “paplašinātās ģimenes locekļiem”, kas

10 Spriedumi – 2014. gada 12. marts, *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 39.–43. punkts), un 2017. gada 14. novembris, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 33.–37. punkts).

11 Tiesa, lai paplašinātu dažādos sekundārajos tiesību aktos paredzēto instrumentu piemērošanu pēc analogijas attiecībā uz “pilsoniem, kas atgriežas savā dalībvalstī”, ir pamatojusies uz dažādiem primāro tiesību aktu noteikumiem. Šajā saistībā skat. EK līguma 52. pantu un Padomes Direktīvu (1973. gada 21. maijs) par dalībvalstu pilsoņu pārvietošanās un dzīvesvietas Kopienā ierobežojumu atcelšanu saistībā ar uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanu (73/148/EEK) (OV 1973, L 172, 14. lpp.), spriedumu, 1992. gada 7. jūlijs, *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, 25. punkts). Saistībā ar EKL 39. pantu un Padomes Regulu (EEK) Nr. 1612/68 (1968. gada 15. oktobris) par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos Kopienā (OV, Speciālizdevums angļu valodā, 1968 II, 475. lpp.) skat. spriedumu, 2007. gada 11. decembris, *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 32.–45. punkts). LESD 21. panta 1. punkts ir bijis par pamatu Direktīvas 2004/38 piemērošanai pēc analogijas spriedumā 2014. gada 12. marts, *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 61. punkts).

12 Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs (C-370/90, EU:C:1992:296, 19. punkts).

13 Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs, *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, 23. punkts).

14 Spriedums, 2007. gada 11. decembris (C-291/05, EU:C:2007:771, 36. punkts). Skat. arī spriedumus, 2012. gada 8. novembris, *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, 70. punkts), un 2014. gada 12. marts, *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 46. punkts).

15 Spriedums, 2014. gada 12. marts (C-456/12, EU:C:2014:135, 61. punkts).

norādīti 3. panta 2. punktā. Tādējādi piemērošana pēc analogijas, pamatojoties uz ģimenes locekļu uzturēšanās tiesību atteikuma preventīvo iedarbību uz Savienības pilsoņu tiesībām brīvi pārvietoties, konkrētajā lietā nebūtu attaisnojama, ņemot vērā to, ka šī lieta ir saistīta ar neprecētu partneri, kurai saskaņā ar 3. panta 2. punktu šādas uzturēšanās tiesības nepienākas.

34. Es tam nepiekrītu.

35. Pirmkārt, tā ir taisnība, ka Tiesas nesenāka judikatūra attiecībā uz “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, ģimenes locekļu, kas ir trešo valstu valstspiederīgie, uzturēšanās tiesībām ir bijusi saistīta ar “ģimenes locekļu” statusa noteikšanu atbilstoši Direktīvas 2004/38 2. punktam¹⁶. Es neuzskatu, ka šo faktu vajadzētu apgriezt otrādi un interpretēt kā nodomu ierobežot šādas judikatūras piemērošanu tikai attiecībā uz “ģimenes locekļiem”. Vienlīdz ticams izskaidrojums (manuprāt, daudz ticamāks izskaidrojums) ir tas, ka šajās lietās ir atsaucies tikai uz ģimenes locekļiem tā vienkāršā iemesla dēļ, ka šīs lietas ir bijušas saistītas tikai ar ģimenes locekļiem.

36. Tā ir tiesa jo īpaši tādēļ, ka, otrkārt, vispārējā loģika, kas ir pamatā direktīvas piemērošanai pēc analogijas attiecībā uz “ģimenes locekļiem”, ir pilnībā attiecināma arī uz “paplašinātās ģimenes locekļiem”. Kā to pareizi norādījusi Komisija, šī lieta ir saistīta ar Savienības pilsoņa neprecētu partneri, kura ir tiesiski uzturējusies uzņēmējā dalībvalstī saskaņā ar Savienības tiesībām¹⁷.

37. Atturošās un preventīvās iedarbības loģika ir balstīta uz premisu, ka Savienības pilsonis tiks atturēts pārvietoties, ja tiem, kas viņam ir personiski *tuvi*, būs aizliegts viņam pievienoties. Ir pienācis laiks atzīt, ka sabiedrības uztvere mainās un ka mūsdienās pastāv daudzas kopdzīves formas. Tādējādi atturēšanas iespēja, kas saistīta ar Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta b) apakšpunktā minēto partneri, realitātē, iespējams, varētu būt lielāka nekā tad, ja tā būtu saistīta ar kādu no tās 2. panta 2. punktā minētajām kategorijām. Es noteikti neapgalvoju, ka tā būs taisnība visos gadījumos. Es tikai izsaku pieņēmumu, ka, lai noteiktu, kura persona kādam ir patiešām “tuva”, formālie, uz “domāšanu kastītēs” balstītie vispārinājumi diez vai būs piemēroti¹⁸.

38. Jāpiebilst, ka ar Direktīvas 2004/38 preambulas 6. apsvērumu apstiprināts, ka “ģimenes vienotība plašākā izpratnē” ir mērķis, kas ir izvirzīts ar direktīvas 3. panta 2. punktu¹⁹. Tādējādi šajā nozīmē “plašākas” ģimenes saiknes ir vienlīdz piemērotas to stiprināšanai vai izveidošanai uzņēmējā dalībvalstī, kad tajā faktiski uzturas Savienības pilsonis, un uz to pamata var rasties tādi paši apsvērumi par preventīvu iedarbību.

39. Tomēr jāatzīst, ka viens no preventīvas/atturošas iedarbības elementiem, kas ticis izmantots, lai pamatotu Direktīvas 2004/38 piemērošanu pēc analogijas Savienības pilsoņiem, kas atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī, nav pilnīgi pārliecinošs. Būtībā atturēšana nozīmē zināšanas. Ir samērā grūti tikt atturētam no zināmas rīcības, ja tam par pamatu ir tas, kā eksistence lēmuma pieņemšanas brīdī man nav zināma vai kā pastāvēšana nākotnē ir labākajā gadījumā neskaidra.

16 Piemēram, 1992. gada 7. jūlija spriedumā *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296) Tiesa minēja “laulāto un bērnu” (20. punkts). 2007. gada 11. decembra spriedums *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771) bija saistīts ar ES pilsoņa bērnu. 2014. gada 12. marta spriedums *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135) bija saistīts ar laulātajiem pāriem.

17 Skat. pēc analogijas spriedumu, 2014. gada 12. marts, *O. un B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 47. punkts).

18 Jāpiebilst, ka jēdziena “ģimenes dzīve” evolūcija, atzīstot un ņemot vērā *de facto* saiknes, ir novērojama arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk tekstā – “ECT”) judikatūrā. Neraugoties uz specifiskajiem pienākumiem, kas rodas uz ģimenes dzīves pastāvēšanas pamata tieši migrācijas kontekstā, ECT ir paziņojusi, ka jēdziens “ģimene”, kas minēts Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – “ECPAK”) 8. pantā, “neaprobežojas ar laulāto attiecībām un var aptvert citas faktiskās “ģimenes” saiknes, kad partneri dzīvo kopā, nebūdami laulībā”, situācijās, kad bērni ir dzimuši ārpus laulības. Skat. ECT 2010. gada 24. jūnija spriedumu *Schalk* un *Kopf* pret Austriju (CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, 91. punkts). 94. punktā ECT apliecinājusi, ka uz *de facto* partnerībā kopā dzīvojošu neprecētu viendzimuma pāri ir attiecināms “ģimenes dzīves” jēdziens.

19 Līdzīga “atvieglotības” prasība bija iekļauta Regulas Nr. 1612/68 10. panta 2. punktā un Direktīvas 73/148 1. panta 2. punktā.

40. No vienas puses, šāda preventīva iedarbība var pastāvēt gadījumos, kad (paplašinātās) ģimenes loceklim pirms pārvietošanās uz citu valsti ir piešķirts statuss Savienības pilsoņa valstspiederības dalībvalstī. Ja ģimenes loceklim, kurš ir trešās valsts valstspiederīgais, jau ir ticis piešķirts imigrācijas statuss Savienības pilsoņa izcelsmes dalībvalstī, brīva pārvietošanās var izrādīties riskants pasākums. Šo statusu var zaudēt, ja ģimenes loceklis pavada Savienības pilsoni, viņam pārceļoties uz citu dalībvalsti. Lai arī Savienības tiesības garantē uzturēšanās tiesības otrajā (un turpmākajās) uzņēmējā dalībvalstī, iespējai, ka, atgriežoties izcelsmes dalībvalstī, šīs tiesības netiks piešķirtas, saprotams, var būt preventīva loma, veicot to faktoru, kas ir par pamatu lēmumam par brīvas pārvietošanās iespējas izmantošanu, personīgu novērtējumu²⁰.

41. No otras puses, man daudz lielākas grūtības sagādā aptvert šādas jūtamas preventīvas iedarbības esamību gadījumos, kad lēmumu par piederības dalībvalsts pamešanu un brīvas pārvietošanās iespējas izmantošanu pieņem Savienības pilsonis, kurš vēl nav nodibinājis ģimenes dzīvi. Vai tiešām var saprātīgi apgalvot, ka, piemēram, personu, kura ir nesen pabeigusi augstskolu un kura, iespējams, apsver pārceļšanos uz citu dalībvalsti, šajā lēmuma pieņemšanas procesā ietekmēs doma, ka, iespējams, šajā dalībvalstī (vai otrajā vai trešajā dalībvalstī) viņa varētu satikt sava mūža mīlestību un vēlāk, pieņemot, ka viņas mūža mīlestība patiesi ir bijusi uz mūžu, viņa, iespējams, ar šo personu vēlēšies atgriezties savā dalībvalstī uz pastāvīgu dzīvi, bet, saprotot, ka šai personai netiks piešķirtas uzturēšanās tiesības, kā arī turpmākas rūpīgas un detalizētas savas dalībvalsts imigrācijas tiesiskā regulējuma, kas, iespējams, joprojām tiks piemērots tuvākā vai tālākā nākotnē, izpētes rezultātā secinot, ka viņa tiks pilnībā atturēta no savu tiesību brīvi pārvietoties izmantošanas, viņa gluži vienkārši izlemj palikt mājās?

42. Ignorējot gadījumus, kad savas īstās mīlestības meklēšana ārvalstīs ir personas brīvas pārvietošanās tiesību izmantošanas virzītājspēks, šādu notikumu attālinātais un hipotētiskais raksturs un to iestāšanās (ne)iespējamība kā faktiskais pamatojums normālas personas pieņemtiem izvēlēm, kas skar viņas dzīvi, droši vien nav pats labākais pamatojums Direktīvas 2004/38 piemērošanai pēc analogijas (kas nozīmē piemērošanas paplašināšanu ārpus skaidri noteiktā formulējuma) uz Savienības pilsoņiem, kas atgriežas savā dalībvalstī.

43. Es tādējādi ieteiktu Tiesai likt lielāku uzsvāru uz alternatīvu pamatojumu Direktīvas 2004/38 noteikumu piemērošanai pēc analogijas uz "Savienības pilsoņiem, kas atgriežas savā dalībvalstī", un viņu (paplašinātās) ģimenes locekļiem – uzsvārs nav obligāti jāliek uz to, ka kāds var tikt *ex ante* atturēts no pārvietošanās, bet drīzāk, ka viņu nedrīkst *ex post* faktiski sodīt par šādu pārvietošanos²¹.

44. Tiesas judikatūrā diskriminācijas aizlieguma kontekstā ir atzīts, ka brīvas pārvietošanās iespējas izmantošanas rezultātā Savienības pilsoņi nedrīkst *ex post* tikt nostādīti neizdevīgākā stāvoklī²². Manuprāt, šāds neizdevīgāks stāvoklis ir novērojams gadījumos, kad, lai arī uz Savienības pilsoņiem, kas atgriežas savā dalībvalstī, ir attiecināms tāds pats tiesiskais regulējums kā uz pilsoņiem, kas nekad nav izmantojuši brīvas pārvietošanās iespēju, valsts tiesību akti neatzīst ģimenes saiknes, kas izveidotas vai stiprinātas citā dalībvalstī²³.

45. Pret objektīvi dažādām situācijām nevar un nedrīkst attiekties vienādi. Pretējā gadījumā pastāv risks (turklāt šoreiz tas nav ne attāls, ne hipotētisks), ka brīvas pārvietošanās rezultātā tiks piešķirta biļete vienā virzienā. Tas var izraisīt turpmāku ekspatriāciju. Šie faktori ir nepatīkamā veidā saistīti ar tiesībām *brīvi* pārvietoties un uzturēties *Eiropas Savienībā*²⁴.

20 Ģenerālvokāta Dž. Tezauro [G. Tesauri] secinājumi lietā *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:229, 8. punkts).

21 Šāds attaisnojums bija minēts jau ģenerālvokāta Dž. Tezauro secinājumos lietā *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:229, 7. un 8. punkts).

22 Skat., piemēram, spriedumu, 2002. gada 11. jūlijs, *D'Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432, 31. punkts); 2004. gada 29. aprīlis, *Pusa* (C-224/02, EU:C:2004:273, 19. punkts); 2006. gada 18. jūlijs, *De Cuyper* (C-406/04, EU:C:2006:491, 39. punkts), vai 2007. gada 11. septembris, *Schwarz un Gootjes-Schwarz* (C-76/05, EU:C:2007:492, 88. punkts).

23 Brīvā pārvietošanās realitātē rada situācijas, kuras atšķiras no "statisko" pilsoņu situācijas, un pret kurām tādējādi nevar attiekties vienādi. Šajā ziņā skat. spriedumu, 2003. gada 2. oktobris, *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 31. un nākamie punkti.).

24 Šajā saistībā skat. ģenerālvokātes E. Šarpstones [E. Sharpston] secinājumus lietā *O u.c.* (C-456/12 un C-457/12, EU:C:2013:837, 89. punkts).

46. Īsumā, varbūt gan ar dažiem uzlabojumiem, apsvērumi, kas Tiesai lika pēc analogijas piemērot Direktīvas 2004/38 2. panta 2. punktā minēto ģimenes locekļu ieceļošanas un uzturēšanās tiesības Savienības pilsoņu, kas atgriežas savas izcelsmes dalībvalstī, gadījumā, ir vienlīdz piemērojami attiecībā uz direktīvas 3. panta 2. punktā minētajiem “paplašinātās ģimenes locekļiem”.

47. Attiecīgi saskaņā ar Spānijas, Austrijas un Polijas valdību iesniegtajiem apsvērumiem, kā arī Komisijas apsvērumiem jāsecina, ka trešās valsts valstspiederīgajam, kurš ir partneris Savienības pilsonim, ar kuru viņam ir ilgstošas attiecības, situācijā, kad šis Savienības pilsonis ir izmantojis savas tiesības brīvi pārvietoties, pēc Savienības pilsoņa atgriešanās savā piederības dalībvalstī ir jāsaņem tāda attieksme, kas ir līdzvērtīga tai, ko direktīva nosaka tādu Savienības pilsoņu paplašinātās ģimenes locekļiem, kuri izmanto savas tiesības brīvi pārvietoties citās dalībvalstīs.

2. Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts – “paplašinātās ģimenes locekļu” ieceļošanas un uzturēšanās atvieglošana (veicināšana)

48. Ar pirmo un otro prejudiciālo jautājumu Tiesai tiek jautāts, vai Savienības tiesībās nostiprinātās prasības uzlikt dalībvalstīm pienākumu *izdot* vai pakārtoti *atvieglot* uzturēšanās atļaujas izdošanu Savienības pilsoņa, kurš atgriežas savas valstspiederības dalībvalstī, neprecētajam partnerim.

49. Kā to ir pareizi norādījusi Komisija un visas valdības, kas iesniegušas savus secinājumus Tiesai, piemērošana pēc analogijas, kas izriet no principiem, kuri izriet no sprieduma *Singh*²⁵, atbilstoši kuriem “Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī”, neprecētajiem partneriem ir jābūt tiesībām piekļuvei *atvieglošanas* režīmam, kas ir paredzēts Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā.

50. *R. Banger* nav izteikusi iebildumus pret šādu izpratni, vismaz ne tieši. Viņas arguments ir niansētāks – saistībā ar direktīvas 3. panta 2. punktā noteikto atvieglošanas pienākumu viņa apgalvo, ka atteikums viņai izsniegt uzturēšanās atļauju nav balstīts uz viņas personisko apstākļu sīku pārbaudi un nav attaisnots ar atbilstošu vai pietiekamu pamatojumu, kā tas paredzēts minētajā noteikumā.

51. Tiesa lietā *Rahman*²⁶ ir jau skaidrojusi direktīvas 3. panta 2. punktā paredzētā un paplašinātās ģimenes locekļiem piemērojamā “atvieglošanas tiesiskā režīma” saturu. Ar šo spriedumu uzsvērtas minētā tiesiskā režīma trīs dimensijas: automātisku tiesību ieceļot un uzturēties neesamība (i); pienākums ieviest atvieglošanas tiesisko režīmu saskaņā ar dalībvalsts tiesību aktiem, attiecībā uz kuriem dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība (ii), un apstākļi, ka rīcības brīvība nav neierobežota (iii).

52. Pirmkārt, Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts nepiešķir paplašinātās ģimenes locekļiem ieceļošanas un uzturēšanās tiesības. Pastāv nošķirums starp ģimenes locekļiem, kas definēti šīs direktīvas 2. panta 2. punktā, kuriem ir ieceļošanas un uzturēšanās tiesības, un starp personām, kas minētas 3. panta 2. punktā, kuru ieceļošana un uzturēšanās “ir vienīgi jāveicina”²⁷. Tādēļ Direktīva 2004/38 neuzlikt dalībvalstīm pienākumu atbilstoši 3. panta 2. punktam pieņemt ikvienu iebraukšanas vai uzturēšanās atļaujas pieteikumu²⁸. Turklāt pretstatā tiesībām, kas ES pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem pienākas, direktīvas 3. panta 2. punkts “nav pietiekami precīzs, lai atļautu pieteikuma par ieceļošanas vai uzturēšanās atļauju iesniedzējam tieši atsaukties uz šo tiesību normu, lai izvirzītu vērtējuma *kritērijus*, kas viņaprāt būtu piemērojami tā pieteikumam”²⁹.

25 Spriedums, 1992. gada 7. jūlijs (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 19. punkts).

28 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 18. punkts). Skat. arī ģenerāladvokāta M. Vatelē [*M. Wathelet*] secinājumus lietā *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:2, 94.–96. punkts).

29 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 25. punkts). Uzsvērumš mans.

53. Otrkārt, pretēji uzturēšanās tiesībām, Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā noteiktā atvieglošanas (veicināšanas) pienākuma materiālo tiesību saturs ir definēts kā pienākums dalībvalstij nodrošināt, ka tās tiesību akti ietver kritērijus, kas ļautu paplašinātās ģimenes locekļiem saņemt lēmumu par viņu uzturēšanās atļauju. Lēmumam ir jābūt balstītam uz personiskās situācijas padziļinātu izpēti, un, ja pieteikums tiek noraidīts, atteikumam ir jābūt pamatotam³⁰.

54. Atbilstoši Direktīvas 2004/38 preambulas 6. apsvērumam “paplašinātās ģimenes locekļu” situāciju jāpārbauda uzņēmējai dalībvalstij, “*pamatojoties uz saviem tiesību aktiem*, lai izlemtu, vai šādas personas *drikst* tajā ieceļot un uzturēties”. Tādēļ, ņemot vērā to, ka direktīvā nav paredzēti konkrētāki noteikumi, un ievērojot, ka noteikumā minēts “*pamatojoties uz saviem tiesību aktiem*”, dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība attiecībā uz *apstākļu izvēli*, kas tiek ņemti vērā, īstenojot savus pienākumus saskaņā ar 3. panta 2. punktu³¹. Šī rīcības brīvība neapšaubāmi ietver arī to, ka dalībvalsts var noteikt *īpašus* nosacījumus un kritērijus šā noteikuma piemērošanai saskaņā ar tās tiesību aktiem, kā arī faktorus, kādi ir jāņem vērā.

55. Vienlaikus ir saprotams, ka šāda rīcības brīvība neapšaubāmi nozīmē arī to, ka šie nosacījumi, kritēriji un faktori katrā dalībvalstī var būt *atšķirīgi*, jo dalībvalstis savu pienākumu attiecībā uz šā noteikuma transponēšanu var īstenot dažādos veidos³².

56. Treškārt, Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā noteiktā rīcības brīvība nav neierobežota. Šis noteikums paredz īpašus nosacījumus, kas ierobežo dalībvalstu baudīto rīcības brīvību – attiecīgajiem valsts tiesību aktiem jābūt saskaņā ar “atvieglošanas” (veicināšanas) jēdzienu un jāatbilst prasībām par personisko apstākļu sīku pārbaudi un pamatojumu gadījumā, ja pieteikums ticis noraidīts.

57. Pirmais ierobežojums izriet no noteikuma gramatiskās nozīmes un “atvieglošanas” jēdziena. Vārds “veicina” norāda uz to, ka ar 3. panta 2. punktu dalībvalstīm ir noteikts pienākums salīdzinājumā ar citu trešo valstu pilsoņu ieceļošanas un uzturēšanās atļaujas piešķiršanas pieteikumiem piešķirt zināmas priekšrocības [...]³³. Tādējādi “uzņēmējai dalībvalstij ir jānodrošina, lai tās tiesību akti ietvertu kritērijus, kas būtu atbilstoši ierastajai vārda “veicina” nozīmei [...]”³⁴. Izsakot savus secinājumus par atvieglošanas pienākumu, Tiesa ir norādījusi, ka pieņemtie valsts tiesību akti nedrīkst liegt 3. panta 2. punktam tā lietderīgo iedarbību³⁵.

58. Vienkārši sakot, dalībvalstīm, nodrošinot “atvieglošanu”, ir diezgan plaša rīcības brīvība gan attiecībā uz būtisko kritēriju noteikšanu, gan attiecībā uz procesuālajiem noteikumiem. Tomēr gala rezultātā “paplašinātās ģimenes locekļiem” ir jābūt labākā situācijā nekā personām, kas ietilpst trešo valstu valstspiederīgo *vispārējā* kategorijā³⁶.

30 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 22. punkts).

31 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. punkts).

32 Šajā saistībā skat. ģenerāladvokāta I. Bota [Y. Bot] secinājumus lietā *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:174, 64. punkts).

33 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 21. punkts).

34 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. punkts).

35 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 24. punkts).

36 Protams, jāatzīst, ka konkrētiem trešo valstu valstspiederīgajiem (kas nav Savienības pilsoņu ģimenes locekļi) var būt ieceļošanas un uzturēšanās tiesības, piemēram, pamatojoties uz tiesībām uz ģimenes dzīvi. Skat. Padomes Direktīvu 2003/86/EK (2003. gada 22. septembris) par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanos (OV 2003, L 251, 12. lpp.). 2012. gada 5. septembra spriedumā *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 21. punkts) norādītā atsauce tādējādi ir jāinterpretē kā atsauce uz trešo valstu valstspiederīgo *vispārējo* kategoriju, kuriem *nav* tiesību ieceļot un uzturēties. Attiecībā uz šo diskusiju skat. Guild, E., Peers, S. un Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 74. lpp., 203. zemsviras piezīme.

59. Otrs ierobežojums izriet no Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta pēdējā teikuma. Šis noteikums dalībvalstīm uzliek dubultu pienākumu – veikt “personisko apstākļu sīku pārbaudi” un “pamatot aizliegumu šīm personām iebraukt vai uzturēties”. Tādējādi dalībvalstīm ir jāparedz iespēja, ka “lēmums par to pieteikumu ir balstīts uz personiskās situācijas padziļinātu izpēti un, ja pieteikums tiek noraidīts, atteikums ir pamatots”³⁷. Saskaņā ar preambulas 6. apsvērumu sīka pārbaude nozīmē ņemt vērā svarīgus faktorus, piemēram, attiecības ar Savienības pilsoni vai citus apstākļus, piemēram, finansiālo vai fizisko atkarību no Savienības pilsoņa³⁸.

60. Līdz ar to, kā tas izriet no Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta gramatiskās nozīmes, kā to ir interpretējusi Tiesa spriedumā *Rahman* un kā tas minēts šajā sadaļā, šis noteikums neparedz automātiskas uzturēšanās tiesības. Tādējādi, šo noteikumu pēc analogijas piemērojot attiecībā uz gadījumiem, kuros paplašinātās ģimenes loceklis pavadā Savienības pilsoni, kas atgriežas savā izcelsmes dalībvalstī, tāpat nevar tikt secināts, ka šai personai pienākas automātiskas uzturēšanās tiesības. Direktīvas 3. panta 2. punktu pēc analogijas var piemērot tikai, ciktāl būtu piemērojams pats 3. panta 2. punkts, bet ne plašāk. Tiesas judikatūrā ir apstiprināts, ka sekundāro tiesību aktu, kas regulē brīvu pārvietošanos, “piemērošana pēc analogijas” attiecībā uz Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī, ģimenes locekļiem nenozīmē automātisku uzturēšanās tiesību atzīšanu otrajā dalībvalstī – uz sekundāro tiesību aktu noteikumu piemērošanu pēc analogijas attiecas nosacījumi, kas tajā paredzēti³⁹.

3. Par konkrēto lietu

61. Konkrētās lietas apstākļos primāro tiesību aktu pamatojumi Direktīvas 2004/38 attiecīgo noteikumu piemērošanai pēc analogijas izriet no LESD 45. panta (ja vien, kā tas šobrīd izskatās, iesniedzējtiesa apstiprinās, ka *Rado* kungs Nīderlandē izmantoja viņa kā darba ņēmēja tiesības brīvi pārvietoties) vai saskaņā ar subsidiaritātes principu – no LESD 21. panta 1. punkta.

62. Saskaņā ar šādu piemērošanu pēc analogijas Savienības pilsoņa neprecētajai partnerei, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības un ar kuru Savienības pilsonis laikā, kad viņš izmantoja tiesības brīvi pārvietoties, citā dalībvalstī ir izveidojis vai nostiprinājis ģimenes saiknes, ir tiesības, lai viņas pieteikums tiktu izskatīts atbilstoši Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta prasībām pēc šā Savienības pilsoņa atgriešanās savā izcelsmes dalībvalstī.

63. Konkrētajā lietā šķiet, ka *R. Banger* Nīderlandē, pamatojoties uz Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu, ir tikusi izsniegta uzturēšanās atļauja. Viņa kā paplašinātās ģimenes locekle dzīvoja kopā ar *Rado* kungu laikā, kad viņš izmantoja tiesības uzturēties šajā dalībvalstī. Šķiet, ka tas ļāva viņiem baudīt un stiprināt savu ģimenes dzīvi.

64. Šādos apstākļos Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta interpretācija kopsakarā ar LESD (LESD 21. panta 1. punktu vai 45. pantu) ļauj secināt, ka *R. Banger* ir tiesības uz viņas pieteikuma sīku pārbaudi, kā arī tiesības saņemt pamatojumu, kas attaisno jebkādu aizliegumu iebraukt vai uzturēties. Minētajai pārbaudei noteikti ir jāiekļauj personisko apstākļu sīka pārbaude, tai skaitā ņemot vērā viņas attiecības ar Savienības pilsoni.

37 Spriedums, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 22. punkts).

38 Skat. arī spriedumu, 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 23. punkts).

39 Spriedums, 2007. gada 11. decembris, *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 39. punkts). Skat. arī ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumus lietā *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:407, 38. un 39. punkts).

65. No lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu sniegtās informācijas un Tiesai iesniegtajiem apsvērumiem var secināt, ka vienīgais pamatojums, lai noraidītu viņas pieteikumu uzturēšanās atļaujas saņemšanai, bija tas apstāklis, ka *R. Banger* un *Rado* kungs pieteikuma iesniegšanas brīdī nebija precējušies. Ja tā ir taisnība, tad tas nav pietiekami, lai izpildītu prasību norādīt pamatojumu, kas balstīts uz 3. panta 2. punkta b) apakšpunktā minēto paplašinātās ģimenes locekļu personisko apstākļu sīku pārbaudi un kas sevī ietver personas, kuras *nav precējušās*, bet kurām ar Savienības pilsoni ir ilgstošas attiecības.

66. “Personisko apstākļu sīkai pārbaudei” pēc gramatiskās nozīmes saprātīgi būtu jāietver attiecību ar Savienības pilsoni, kas atgriežas savā dalībvalstī, izvērtēšana. No minētā tad loģiski izrietētu tas, ka pierādīšanas nolūkos ir jāņem vērā, ka ilgstošu attiecību pastāvēšana jau ir tikusi atzīta un pienācīgi apliecināta ar faktu, ka cita dalībvalsts ir izdevusi uzturēšanās atļauju.

67. Es vēlos uzsvērt, ka šis fakts pats par sevi nenozīmē, ka tiesības uzturēties Savienības pilsoņa izcelsmes dalībvalstī (vai jebkurā citā dalībvalstī, uz kuru pāris izlems pārcelties) noteikti tiks piešķirtas. Vēlreiz uzsveru iepriekšējā sadaļā (kur šis konkrētais jautājums ir plaši apspriests) vispārīgi minēto, ka pienākums *atvieglot* nenozīmē pienākumu automātiski *izdot*. Fakts, ka, ievērojot zināmus ierobežojumus, dalībvalstīm šajā jomā ir tiesības noteikt savus specifiskus kritērijus, loģiski nozīmē arī to, ka nav arī “savstarpējas atzišanas pienākuma” attiecībā uz citu dalībvalstu izdotām uzturēšanās atļaujām, nedz arī pienākums nodrošināt vismaz līdzvērtīgu vai labāku attieksmi kā iepriekšējā uzņēmējā(-ās) dalībvalstī(-īs).

68. Manuprāt, nedz *ex ante* preventīvas/atturošas iedarbības loģika, nedz *ex post* sodīšanas loģika nav jāizprot tādējādi, ka tas faktiski nozīmē, ka jebkurai dalībvalstij un pārējām dalībvalstīm, uz kurām Savienības pilsonis izlems pārcelties, ir jānodrošina vismaz līdzvērtīga vai labāka attieksme kā iepriekšējā uzņēmējā(-ās) dalībvalstī(-īs). Šāda izpratne nozīmīgi pārsniegtu piemērošanas pēc analogijas un atvieglošanas (veicināšanas) jēdziena robežas.

4. Starpssecinājums

69. Ņemot vērā iepriekš minēto, es ierosinu uz pirmajiem trim iesniedzējtiesas uzdotajiem jautājumiem sniegt šādu atbildi:

- LESD 21. panta 1. punkts un 45. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka gadījumā, ja Savienības pilsonis ir izveidojis vai nostiprinājis savu ģimenes dzīvi laikā, kad viņš ir izmantojis uzturēšanās tiesības citā dalībvalstī, atvieglošanas (veicināšanas) tiesiskais režīms, kas noteikts Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā, pēc analogijas ir piemērojams attiecībā uz viņa partneri, ar kuru viņam ir ilgstošas attiecības, pēc šā Savienības pilsoņa atgriešanās savas izcelsmes dalībvalstī. Tādējādi šai dalībvalstij direktīvas 3. panta 2. punktā noteiktajā nozīmē un saskaņā ar saviem tiesību aktiem ir jāatvieglo (jāveicina) šāda partnera, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, un šādu attiecību pastāvēšana ir pienācīgi apliecināta, ieceļošana un uzturēšanās.
- Pēc tam, kad Savienības pilsonis, kurš ir izmantojis tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī, kurā viņš ir izveidojis vai nostiprinājis savu ģimenes dzīvi ar partneri, ar kuru viņam ir ilgstošas attiecības, un šādu attiecību pastāvēšana ir pienācīgi apliecināta, atgriežas savā izcelsmes dalībvalstī, saskaņā ar LESD 21. panta 1. punktu un 45. pantu tiek prasīts, ka, pieņemot lēmumu par šā partnera ieceļošanu un uzturēšanos, Savienības pilsoņa izcelsmes dalībvalstij ir jāveic viņa personisko apstākļu sīka pārbaude un, ja ieceļošana vai uzturēšanās tiek liegta, jānorāda šāda lēmuma pamatojums saskaņā ar Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu.

B. Ceturtais jautājums: tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību

70. Ar ceturto jautājumu iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai valsts tiesību norma, ar kuru nepieļauj iesniegt apelācijas sūdzību vai pieteikumu tiesā par izpildvaras lēmumu, ar ko tika atteikta uzturēšanās atļaujas piešķiršana personai, kura apgalvo, ka tā ir paplašinātās ģimenes locekle, ir saderīga ar Direktīvu 2004/38.

71. No lūguma sniegt prejudiciālu lēmumu var secināt, ka šis lēmums ir pamatots ar faktu, ka *Upper Tribunal* palāta citā sastāvā ir lēmusi, ka pieteikuma iesniedzējam, kuram kā “paplašinātās ģimenes loceklim” ir atteikts izsniegt uzturēšanās atļauju, nav tiesību šo lēmumu pārsūdzēt kompetentajā tiesā saskaņā ar EEZ imigrācijas noteikumu 26. noteikumu⁴⁰. Tas pamatots ar to, ka šāds lēmums, kuru pieņem *Secretary of State*, izmantojot savu rīcības brīvību neizsniegt uzturēšanās atļauju paplašinātās ģimenes loceklim, nav uzskatāms par lēmumu, kas tiek pieņemts attiecībā uz “personas tiesībām saņemt uzturēšanās atļauju”⁴¹. Iesniedzējtiesa skaidro, ka tad, ja šāds lēmums ir pareizs, saskaņā ar spriedumu *Sala* varētu secināt, ka pieteikuma iesniedzējai nav tiesību izmantot pārsūdzību pamata lietā. Vienīgais pieejamais tiesiskās aizsardzības līdzeklis šādā gadījumā būtu pārbaude tiesā⁴².

72. No ieinteresēto pušu Tiesā iesniegtajiem apsvērumiem (lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu šajā ziņā ir ļoti kodolīgs) var secināt, ka saskaņā ar Anglijas un Velsas tiesībām administratīvo institūciju lēmumu apstrīdēšanai pēc noklusējuma tiek izmantota “pārbaude tiesā”. Specifiskās jomās un kontekstos ar likumu noteiktas tiesības uz pārsūdzību nostiprinātas konkrētos tiesību aktos⁴³. Tas attiecināms arī uz Savienības pilsoņu ģimenes locekļu tiesībām. Apvienotās Karalistes valdība skaidrojusi, ka saskaņā ar Anglijas un Velsas tiesībām “ģimenes locekļiem”, kas minēti Direktīvas 2004/38 2. panta 2. punktā, ir tiesības pārsūdzēt lēmumu *First-tier Tribunal* (un tālāk attiecīgi *Upper Tribunal*). Tomēr, ņemot vērā spriedumu *Sala*, direktīvas 3. panta 2. punktā minētajām personām šāda pārsūdzēšanas iespēja nav pieejama. Viņiem ir tiesības apstrīdēt lēmumu par atteikumu izdot uzturēšanās atļauju pārbaudes tiesā ceļā *High Court of England and Wales (Administrative Court)*.

73. Iesniedzējtiesas ceturtais jautājums tādējādi ir jāskata, ievērojot šo konkrēto valsts tiesisko kontekstu. No šāda skatpunkta galvenais jautājums, kas ir saistīts ar iesniedzējtiesas ceturto jautājumu, nav tas, vai pastāv *pilnīgs* paplašinātās ģimenes locekļiem pieejamo tiesiskās aizsardzības līdzekļu trūkums, bet gan drīzāk tas, vai pārbaudes tiesā sistēma saskaņā ar Savienības tiesību prasībām ir pietiekama vai arī ir nepieciešama pieeja pārsūdzības procedūras sistēmai.

74. Apvienotās Karalistes valdības un *R. Banger* viedokļi šajā jautājumā ir atšķirīgi.

75. *R. Banger* apgalvo, ka pārbaudes tiesā sniegtā tiesiskā aizsardzība nevar tikt uzskatīta par efektīvu tiesisko aizsardzību atbilstoši Direktīvas 2004/38 un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 47. panta prasībām. Lēmuma, ar kuru atteikts piešķirt uzturēšanās atļauju, atkārtotai izskatīšanai pārbaude tiesā nav pietiekams līdzeklis. Pārbaudes tiesā ietvaros netiek pārbaudīts pats lēmums, bet gan lēmuma pieņemšanas process. *R. Banger* tiesas sēdē detalizētāk paskaidroja atšķirību starp pārsūdzības procedūras un pārbaudes tiesā sistēmām saistībā ar pieeju šīm sistēmām, izdevumiem, atkārtotas izskatīšanas apjomu un pieejamo tiesiskās aizsardzības līdzekļu būtību. Viņa

40 *Sala* (EFM [paplašinātās ģimenes locekļi]: Pārsūdzības tiesības) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 *Sala* (EFM: Pārsūdzības tiesības) [2016] UKUT 411 (IAC), 84. punkts.

42 *Sala* (EFM: Pārsūdzības tiesības) [2016] UKUT 411 (IAC) 23. punktā skaidri noteikts, ka “*Rahman* lietā Tiesa ir skaidri norādījusi, ka saskaņā ar [Direktīvu 2004/38] netiek prasīta pilnīga pārsūdzība pēc būtības, bet gan tikai pārbaude tiesā, lai pārliecinātos, ka lēmuma pieņēmējs ir iekļāvis “šajā direktīvā paredzētās rīcības brīvības robežās.”” Tomēr šķiet, ka *Court of Appeal* [Apelācijas tiesa] nupat, 2017. gada 9. novembrī, pieņemtajā spriedumā lietā *Khan* pret *Secretary of State for the Home Department & Anor* [2017] EWCA Civ 1755, ir paudusi atšķirīgu atzinumu. Tiesas sēdes laikā Apvienotās Karalistes valdība uzstāja, ka šim spriedumam nav nekādas ietekmes uz konkrēto lietu, jo šis lēmums pieņemts attiecībā uz tāda valsts tiesību akta interpretāciju, kas vairs nav spēkā.

43 Vispārīgi skat. piemēram, Sir Clive Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, 5. izd., Sweet & Maxwell, 2015, vai Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P. un Fenwick, H., *Judicial Review*, 5. izd., LexisNexis, Apvienotā Karaliste, 2014.

apgalvoja, ka apstrīdēšana, veicot pārbaudi tiesā, ir saistīta tikai ar lēmuma tiesiskumu un iemesli, kas pieļauj lēmuma atkārtotu izskatīšanu, ir ierobežoti. Viņas ieskatā, pārbaude tiesā konkrētajā lietā var tikt veiksmīgi pamatota tikai ar lēmuma nesaprātīguma apsvērumiem, tādējādi apstrīdēšanas apjoms ir ierobežots un neaptver faktiskos apstākļus.

76. Apvienotās Karalistes valdība gluži pretēji apgalvo, ka pārbaudes tiesā sistēma pilnībā atbilst Savienības tiesību prasībām. Savienības tiesības neuzliek dalībvalstīm pienākumu nodrošināt īpašas ar likumu noteiktas pārsūdzības tiesības. Tāpat tās neuzliek pienākumu nodrošināt lēmumu pilnīgu atkārtotu izskatīšanu pēc būtības, ja tiesa ar savu vērtējumu var aizstāt sākotnējā lēmuma pieņēmēja vērtējumu. Tiesas sēdē Apvienotās Karalistes valdība piekrita Komisijas argumentiem, ka Savienības tiesības paredz lēmuma pilnīgu atkārtotu izskatīšanu, tai skaitā faktisko apstākļu un samērīguma izvērtējumu⁴⁴. Valdība uzturēja argumentu, ka pārbaude tiesā pilnībā atbilst šiem standartiem, jo tā ļauj uzvērtēt ne tikai lēmuma tiesisko pamatojumu, bet arī faktu kļūdas un samērīgumu⁴⁵.

77. Es apstājos pie iesniedzējtiesas ceturajā jautājuma konteksta un ieinteresēto pušu pozīcijas samērā detalizētas izskaidrošanas viena iemesla dēļ, proti, lai uzskatāmi parādītu, kādēļ es neuzskatu, ka Tiesai uz jautājumu būtu jāatbild tā, kā tas ir uzdots. Tam par pamatu ir trīs iemesli.

78. Pirmkārt, valsts tiesību aktos paredzēto dažādo tiesiskās aizsardzības sistēmu īpatnību pārbaude nav Tiesas uzdevums⁴⁶. Tam būtu nepieciešama detalizēta valsts tiesību aktu pārbaude un izvērtēšana, kas ir valsts tiesu uzdevums.

79. Otrkārt, vēl jo vairāk Tiesas uzdevums nav šādu pārbaudi veikt attiecībā uz tādu visai sarežģītu un nemitīgā attīstībā esošu tiesību jomu kā Anglijas tiesībās paredzētā pārbaude tiesā⁴⁷ un vēlāk pildīt šķīrējtiesas lomu, ja dažādi valsts tiesību speciālisti savā starpā nevarēs vienoties par pašreizējiem standartiem.

80. Treškārt, prejudiciālā nolēmuma tiesvedība vienmēr ir saistīta ar konkrētu strīdu pamatlietā, kas celts valsts tiesā. Šādos ietvaros var netieši izskatīt konkrētu valsts procesuālo vai materiālo tiesību normu. Tomēr Tiesa nevar sniegt abstraktus konsultatīva rakstura viedokļus par veselu tiesību jomu vai tiesiskās aizsardzības sistēmu (ne)piemērotību kopumā⁴⁸, jo, lai to īstenotu, ir nepieciešams apspriest visus aspektus, tai skaitā šā brīža stāvokli, izdevumus, termiņus, pārbaudes apjomu, pieejamos tiesiskās aizsardzības līdzekļus vai pārsūdzības līdzekļus.

81. Tomēr tas, ko Tiesa varētu sniegt un ko tai, iespējams, sadarbības garā vajadzētu sniegt, lai palīdzētu valsts tiesai saistībā ar jautājumiem, kas aptverti ceturtajā prejudiciālajā jautājumā, ir Savienības tiesībās noteikto pienākumu un prasību izskaidrošana saistībā ar efektīvu tiesību aizsardzību Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkta piemērošanas pēc analogijas kontekstā⁴⁹.

44 Apvienotās Karalistes valdība šajā saistībā citē spriedumus, 2008. gada 3. septembris, *Kadi un Al Barakaat International Foundation/Padome un Komisija* (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461), kā arī 2011. gada 8. decembris, *KME Germany u.c./Komisija* (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Apvienotās Karalistes valdība šajā saistībā atsauca tieši uz *Court of Appeal of England and Wales* [Anglijas un Velsas apelācijas tiesa] spriedumu lietā *T-Mobile (UK) Ltd pret Office of Communications* [2009] 1 WLR 1565, kā arī *Supreme Court* [Augstākā tiesa] spriedumu lietā *R (pēc Kiarie pieteikuma) pret Secretary of State for the Home Department* un *R (pēc Byndloss pieteikuma) pret Secretary of State for the Home Department* [2017] UKSC 42.

46 Skat. līdzīgu secinājumu ģenerāldokvāta D. Ruiza-Harabo Kolomera [*D. Ruiz-Jarabo Colomer*] secinājumos apvienotajās lietās *Shingara un Radiom* (C-65/95 un C-111/95, EU:C:1996:451, 60. punkts).

47 Kā tas norādīts ģenerāldokvātes E. Šarpstones secinājumos lietā *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:234, 84. punkts).

48 Attiecībā uz līdzīgu aktuālu situāciju, kas saistīta ar jautājumu, vai civillietu, nevis administratīvo tiesu noteikšana par kompetentām Eiropas Savienības prasījuma piespiedu izpildes jautājumos atbilst efektivitātes principam, skat. manus secinājumus lietā *Dimos Zagoriou* (C-217/16, EU:C:2017:385, 28. punkts un 60.–63. punkts).

49 Atkal līdzīgi ģenerāldokvātes E. Šarpstones secinājumos lietā *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:234, 84. punkts) norādītajam.

82. Paturot prātā šo mērķi, šajā sadaļā es vispirms izskatīšu procesuālās garantijas, kas noteiktas pašā direktīvā (1), un tad pievērsīšos vispārīgajām prasībām, kas izriet no Hartas 47. panta (un no efektivitātes un līdzvērtības principa) (2). Noslēgumā es izvērtēšu tādas pamattiesības kā tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību ietekmi direktīvas 3. panta 2. punkta specifiskajā kontekstā (3).

1. Tiesiskā aizsardzība saskaņā ar Direktīvas 2004/38 15. un 31. pantu

83. Direktīva 2004/38 paredz īpašus noteikumus brīvas pārvietošanās tiesību tiesiskajai aizsardzībai. Noteikumi, kas ir svarīgi konkrētajā lietā, ir noteikti direktīvas 15. un 31. pantā. Minēto noteikumu priekšgājējas ir Direktīvā 64/221/EEK paredzētās procesuālās garantijas, kas skaidri pieļāva tiesiskās aizsardzības ierobežošanu, tai skaitā apelāciju ierobežošanu attiecībā uz lēmuma tiesisko spēkā esamību⁵⁰. Galu galā šos plaši apspriestos ierobežojumus⁵¹ aizstāja Direktīva 2004/38. Direktīva skaidri atzīst tiesības uz piekļuvi juridiskajām pārsūdzības procedūrām likumības, kā arī faktu un apstākļu izvērtēšanai gan saistībā ar lēmumiem, kas pieņemti sabiedriskās kārtības un valsts drošības dēļ, gan saistībā ar jebkādiem citiem brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesību ierobežojumiem.

84. Šo secinājumu 23.–47. punktā es paidu viedokli, ka Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktā paredzētais atvieglošanas tiesiskais režīms pēc analogijas ir piemērojams attiecībā uz Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī, paplašinātās ģimenes locekļiem. Tāpat es paidu viedokli, ka piemērošana pēc analogijas nozīmē tikai direktīvas satura piemērošanu, nevis jaunu tiesību radīšanu.

85. Konkrētajā lietā ar šādu “renvoi” [atsauci] atpakaļ uz direktīvu ir saistīta kāda specifiska problēma, proti, direktīvas 3. panta 2. punkts pats par sevi nenosaka noteiktas procesuālās garantijas, ar kuru palīdzību šis noteikums būtu īstenojams. Tādējādi nav acīmredzams, kādas būtu šīs tiesiskās garantijas, ja 3. panta 2. punkts būtu *per se* piemērojams attiecībā uz paplašinātās ģimenes locekli uzņēmējā dalībvalstī.

86. Tādējādi par galveno jautājumu kļūst Direktīvas 2004/38 15. panta piemērošanas joma. Saskaņā ar Komisijas un Apvienotās Karalistes valdības apgalvoto direktīvas 15. pants vispārīgi nav piemērojams situācijās, kas noteiktas šīs direktīvas 3. panta 2. punktā, jo 15. punktā ir minēti tikai Savienības pilsoņi un viņu “ģimenes locekļi”. “Ģimenes locekļu” jēdziens, kas ir definēts direktīvas 2. panta 2. punktā, neietver paplašinātās ģimenes locekļus.

87. Es piekrižu, ka šāds uz gramatisko interpretāciju balstīts arguments var tikt ņemts vērā. Tomēr secinājums, kam būtu dabiski jāizriet no šāda apgalvojuma, ir zināmā mērā ierobežots ar sistēmiskiem apsvērumiem, proti, to, ka jēdziens “ģimenes locekļi” turpmākajos Direktīvas 2004/38 pantos netiek lietots konsekventi⁵².

50 Padomes Direktīva (1964. gada 25. februāris) par īpašu pasākumu saskaņošanu attiecībā uz ārvalstnieku pārvietošanos un dzīvesvietu, kas ir attaisnojami ar sabiedrisko kārtību, valsts drošību un veselības aizsardzību (OV, Speciālizdevums angļu valodā, 1963–1964, 117. lpp.), jo sevišķi 9. pants.

51 Strīds bija par to, ka šie ierobežojumi nebija atbilstoši efektīvas tiesiskās aizsardzības principam. Skat. ģenerālvokāta D. Ruisa-Harabo Kolomera secinājumus apvienotajās lietās *Shingara* un *Radiom* (C-65/95 un C-111/95, EU:C:1996:451, 70. un nākamie punkti). Attiecībā uz svarīgo noteikumu interpretāciju skat. spriedumus, 2002. gada 25. jūlijs, *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461), un 2005. gada 2. jūnijs, *Dörr* un *Ünal* (C-136/03, EU:C:2005:340).

52 Savukārt citos Direktīvas 2004/38 pantos uz 3. panta 2. punktā minētajām personām atsaucas tā, it kā tās ietilptu jēdziena “ģimenes locekļi” tvērumā. Piemēram, 10. panta 2. punkta, kas regulē uzturēšanās atļauju izsniegšanu ģimenes locekļiem, e) un f) apakšpunktā sniegtas atsauces uz dokumentiem, kas dalībvalstij ir jāpieprasa saistībā ar personām, uz kurām attiecas 3. panta 2. punkts; 7. panta 4. punkts atkāpjas no vispārējām prasībām pret ģimenes locekļu uzturēšanās tiesībām attiecībā uz augšupējiem radniekiem studentiem, atsaucoties uz 3. panta 2. punktu (neizsakot pieņēmumu, ka šīs personas attiecībā uz viņām piemērojamām procesuālajām garantijām nav uzskatāmas par “ģimenes locekļiem”); 8. panta 5. punktā minēti dokumenti, kas ir jāuzrāda, lai izsniegtu reģistrācijas apliecību “ģimenes locekļiem”, tai skaitā e) un f) apakšpunktā minētajos gadījumos, kas attiecas uz 3. panta 2. punktā minētajām personām. Par jēdziena “ģimenes locekļi” nepastāvīgo lietošanu saistībā ar 3. panta 2. punktu skat. Guild, E., Peers, S. un Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 80. lpp.

88. Tomēr pastāv arī samērā spēcīgs arguments par labu Direktīvas 2004/38 15. panta plašākai piemērošanas jomai. Šajā normā ir paredzēts, ka procesuālās garantijas ir jāpiemēro “visiem lēmumiem, ar ko ierobežo Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu brīvu pārvietošanos”. Tādējādi, lai arī var apgalvot, ka paplašinātās ģimenes locekļi neietilpst šajā noteikumā minētajā “ģimenes locekļu” jēdzienā, tomēr atteikums izdot uzturēšanās atļauju šādām personām bez grūtībām var tikt interpretēts kā paša *Savienības pilsoņa* brīvas pārvietošanās tiesību “ierobežojums”, savukārt uz Savienības pilsoni šis pants noteikti ir attiecināms.

89. Lai arī šāds secinājums varbūt nepretendē uz balvu par “judikatūras ieguldījumu humānisma attīstībā”, tomēr Tiesa jau sen ir atzinusi, ka Savienības pilsoņu ģimenes locekļu atvasinātās uzturēšanās tiesībām ir *būtiska nozīme*, nodrošinot pašu Savienības pilsoņu brīvas pārvietošanās tiesības⁵³. Kā tas tālāk norādīts šo secinājumu 36.–38. punktā, direktīvas 3. panta 2. punktā paredzētais atvieglošanas (veicināšanas) režīms ir saistīts ar to pašu dinamiku, kas pieprasa nostiprināt Savienības pilsoņu brīvas pārvietošanās tiesības. Ņemot vērā šādu netiešas ierobežošanas un šķēršļu loģiku, lēmuma, ar kuru paplašinātās ģimenes loceklim atteikts pievienoties Savienības pilsonim, kas atgriežas savā dalībvalstī, uzskatīšana par tādu lēmumu, kas nozīmīgi “ierobežo Savienības pilsoņa brīvas pārvietošanās tiesības”, man šķiet pats mazākais solis nezināmajā.

90. Lai nu kā, bet Direktīvas 2004/38 15. panta piemērošanas praktiska īstenošana konkrētās lietas gadījumā ir zināmā mērā ierobežota. Šo secinājumu nākamajā sadaļā es izvirzīšu argumentus par labu tam, ka personām, kas iesniedz pieteikumus, pamatojoties uz direktīvas 3. panta 2. punktu, jebkurā gadījumā ir tiesības uz procesuālajām garantijām, kas izriet no Hartas 47. panta un kas atspoguļo Savienības tiesību efektīvas tiesiskās aizsardzības pamatprincipu.

2. Efektīva tiesiskā aizsardzība tiesā saskaņā ar Hartas 47. pantu

91. Kopš sprieduma lietā *Heylens*⁵⁴ ir noskaidrots, ka efektīvas tiesiskās aizsardzības princips nozīmē to, ka tādos gadījumos, kad valsts institūcijas ir pieņēmušas lēmumu, ar kuru atteiktas tiesības, kas paredzētas Savienības tiesībās, pret šādu lēmumu ir jābūt pieejamam tiesiskās aizsardzības līdzeklim pat tad, ja speciālie sekundāro tiesību aktu noteikumi neparedz procesuālas garantijas. Šāds pienākums izriet arī no LES 4. panta 3. punkta un LESD 19. panta 1. punkta⁵⁵.

92. Šādam tiesiskās aizsardzības līdzeklim ir jābūt pieejamam ne tikai gadījumos, kas saistīti ar Savienības tiesībās paredzētajām ieceļošanas tiesībām. Nesen Tiesa spriedumā lietā *El Hassani* par Šengenas vīzas atteikumu apstiprināja nepieciešamību nodrošināt lēmuma pārskatīšanu tiesā saskaņā ar Hartas 47. pantu un efektivitātes principu. Šī ir joma, kurā valsts iestādēm ir plaša rīcības brīvība attiecībā uz piemērošanas nosacījumiem un atbilstošo faktu novērtēšanu⁵⁶. Turklāt, manā ieskatā, nav tādu *tiesību* uz vīzas saņemšanu. Tomēr apstākļi, ka tiesību akti neparedz materiālas tiesības zināmu seku gadījumā, nav pamats secinājumam, ka pieteikuma iesniedzējam nav tiesību uz viņa pieteikuma objektīvu un pienācīgu izskatīšanu un, ja šajā saistībā tas būs nepieciešams, arī tiesību uz tiesisko aizsardzību⁵⁷.

53 Skat., piemēram, spriedumus, 2014. gada 12. marts, *S. un G.* (C-457/12, EU:C:2014:136, 41. punkts un tajā minētā judikatūra), un 2017. gada 14. novembris, *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 32., 47. un 48. punkts un tajos minētā judikatūra).

54 Spriedums, 1987. gada 15. oktobris, *Heylens* u.c. (222/86, EU:C:1987:442, 14. punkts). Skat. arī, piemēram, spriedumus, 1992. gada 3. decembris, *Oleificio Borelli*/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491, 14. un 15. punkts), vai 2006. gada 19. septembris, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, 46. un 47. punkts).

55 Spriedums, 2017. gada 14. septembris, *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687, 47. punkts).

56 Spriedums, 2017. gada 13. decembris (C-403/16, EU:C:2017:960, 36.–41. punkts).

57 Skat. manus secinājumus *El Hassani* lietā (C-403/16, EU:C:2017:659, 103.–106. punkts).

93. Tādējādi nav šaubu, ka konkrētajā lietā arī tad, ja tiek pieņemts, ka Direktīvas 2004/38 15. pants nebija piemērojams personām, kas minētas šīs direktīvas 3. panta 2. punktā, pieeja pārsūdzības *tiesā* procedūrai izriet no šīs direktīvas 3. panta 2. punkta un Hartas 47. panta kopējas iedarbības. Neviena no ieinteresētajām pusēm, kuras ir iesniegušas savus novērojumus, nav apgalvojusi, ka gadījumā, ja uzturēšanās atļauja atteikta paplašinātās ģimenes locekļiem, nepienākas pieeja tiesai. Strīdus jautājums drīzāk ir par nepieciešamo tiesā veicamās pārbaudes apjomu un pakāpi.

94. Ja Direktīvas 2004/38 15. pants nav piemērojams attiecībā uz tās 3. panta 2. punktu, tas nozīmē, ka nav tādu speciālu noteikumu, kas noteiktu pārbaudes tiesā apjomu. Judikatūrā noteikts, ka šādu speciālu noteikumu neesamības gadījumā šie elementi jānosaka saskaņā ar katras dalībvalsts tiesu organizācijas sistēmu⁵⁸. Tomēr dalībvalsts procesuālo autonomiju ierobežo līdzvērtības un efektivitātes princips⁵⁹.

95. Turklāt tikpat neapšaubāms ir fakts, ka konkrētajā lietā dalībvalsts īsteno Savienības tiesību aktus Hartas 51. panta 1. punkta nozīmē. Tādējādi ir jāievēro 47. pantā paredzētās aizsardzības standarts⁶⁰.

a) Līdzvērtība

96. Līdzvērtības princips nozīmē, ka noteikumi, kas attiecas uz Savienības tiesību pārkāpumu izskatīšanu, ir vienādi piemērojami līdzīgām prasībām (vai tie nedrīkst būt nelabvēlīgāki), kuru pamatā ir valsts tiesības⁶¹.

97. No Tiesai sniegtās informācijas nekas neliecina par šā principa pārkāpumu. Šī lieta ir saistīta ar atšķirībām tiesiskās aizsardzības sistēmā, kas ir pieejama vienai personu grupai (paplašinātās ģimenes locekļiem) atšķirībā no citas personu grupas, kuru tiesības ir atvasinātas no Savienības tiesībām (ģimenes locekļi *stricto sensu*). Šāds salīdzinājums ir ārpus līdzvērtības principa tvēruma, jo abu personu grupu tiesības ir pamatotas ar Savienības tiesībām⁶².

98. Tomēr *R. Banger* tiesas sēdē apgalvoja, ka, nepieļaujot Savienības pilsoņu, kuri atrodas ilgstošās attiecībās, (kā paplašinātās ģimenes locekļu) pārsūdzības tiesības, rezultātā tiek pieļauta atšķirīga attieksme, salīdzinot ar Lielbritānijas pilsoņu, kuri atrodas ilgstošās attiecībās, visticamāk, to pilsoņu partneriem, kuri nav izmantojuši tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī. Tā kā šis arguments nav izvērts tālāk, Tiesai nav iespējas precizēt informāciju par šādām prasībām, kuru pamatā ir valsts tiesību akti un saistībā ar kurām būtu jāizvērtē atbilstība līdzvērtības principam. Tādējādi tas, vai prasības, kas saistītas ar atteikumu izdot uzturēšanās atļauju paplašinātās ģimenes locekļiem (gan pamatojoties uz direktīvu, gan pamatojoties uz tās piemērošanu pēc analogijas attiecībā uz "Savienības pilsoņu, kas atgriežas savā dalībvalstī", paplašinātās ģimenes locekļiem), tiek izskatītas atšķirīgi (tiek pieļauta atšķirīga attieksme) kā citas prasības, kuru pamatā ir valsts tiesību akti, ir jānoskaidro iesniedzējtiesai.

b) Efektivitāte

99. Pēc Lisabonas līguma ir izveidojušies divi tiesiskās aizsardzības efektivitātes virzieni: efektivitāte kā viena no divu veidu prasībām dalībvalstu efektivitātei procesuālās autonomijas ietvaros un kā pamattiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā saskaņā ar Hartas 47. pantu.

58 Skat., piemēram, spriedumus, 1980. gada 5. marts, *Pecastaing* (98/79, EU:C:1980:69, 11. punkts), un 1997. gada 17. jūnijs, *Shingara un Radiom* (C-65/95 un C-111/95, EU:C:1997:300, 24. punkts).

59 Skat., piemēram, spriedumu, 2015. gada 6. oktobris, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 52. punkts un tajā minētā judikatūra).

60 Skat. spriedumus, 2013. gada 26. februāris, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, 29. punkts), un 2013. gada 26. februāris, *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. punkts).

61 Šajā saistībā skat. spriedumu, 2016. gada 17. marts, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, 29. punkts un tajā minētā judikatūra).

62 Skat. spriedumu, 2016. gada 20. oktobris, *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789, 32. punkts).

100. Jautājums par to, kā šīs divas “efektivitātes” ir saistītas viena ar otru, joprojām ir atvērts diskusijām⁶³. Praktisku apsvērumu ziņā man ir grūti izprast, kāds varētu būt reālais Hartas 47. panta pienesums *tiesiskās aizsardzības* līdzekļu jomā, kura jau nebūtu bijusi (vai drīzāk – būtu bijis, ja šāds jautājums kādreiz rastos) daļa no efektivitātes principa. Tas noteikti būtu atbilstoši, ja efektivitātes princips būtu saprotams kā tāds, kas ne tikai novērš prasību, kuru pamatā ir Savienības tiesības, īstenošanas *neiespējamību*, bet arī situācijas, kad to īstenošana ir *pārmērīgi grūta*. Jānorāda, ka tie abi bija dabiski piemērojami tikai Savienības tiesību ietvaros un attiecībā uz konkrētām prasībām, kuru pamatā bija Savienības tiesības.

101. Lai nu kā, bet šķiet, ka kopš Hartas spēkā stāšanās 47. pants ir attīstījies straujāk nekā efektivitātes princips⁶⁴. Skatot Tiesas judikatūru, nūdien varētu šķist, ka Hartas 47. pants šobrīd nosaka augstākus standartus nekā efektivitātes princips. Tas, ciktāl tas ir saistīts ar pašu Hartas 47. panta tekstu un ciktāl tas ir dabisks un pašsaprotams rezultāts jaunākai, pēc Lisabonas līguma tapušai judikatūrai, kas ir saistīta ar Hartas 47. pantu un kas tiek attīstīta, pamatojoties uz minēto pantu, lai paliek tiesību zinātnieku ziņā. Būtiskos jurisprudences argumentus var rezumēt atbilstoši tālāk norādītajam.

102. Aplūkojot efektivitātes principu dalībvalstu procesuālās autonomijas ierobežošanas kontekstā, Tiesa ir lēmusi, ka nav nepieciešams, lai tiesas visos gadījumos spētu *aizstāt* sākotnējo lēmumu, izskatot to pēc būtības un izvērtējot faktiskos apstākļus⁶⁵. Tiesas judikatūrā arī norādīts, ka pārbaude tiesā, kas ierobežota ar konkrētu faktisko apstākļu izvērtējumu, praksē ne vienmēr nozīmē to, ka Savienības tiesībās paredzēto tiesību īstenošana ir neiespējama vai pārmērīgi grūta⁶⁶. Nozīme ir tam, ka valsts tiesību aktos paredzētajai pārbaudei tiesā “ir jānodrošina iespēja tiesai, kas izskata prasību par šāda lēmuma atcelšanu, lēmuma tiesiskuma pārbaudes ietvaros efektīvi piemērot attiecīgos Savienības tiesību principus un noteikumus”⁶⁷. Pārbaudes tiesā apjoms un pakāpe, kas nepieciešami saskaņā ar efektivitātes principu, ir atkarīgi no to būtisko Savienības tiesību principu un noteikumu satura un rakstura, kas tiek īstenoti ar attiecīgo valsts lēmumu, kurš ticis apstrīdēts⁶⁸.

103. Saskaņā ar Hartas 47. panta prasībām pienākums veikt visaptverošāku pārbaudi, tai skaitā faktisko apstākļu atkārtotu izskatīšanu un lēmuma izskatīšanu pēc būtības, ir vēl acīmredzamāks, ja šāds izvērtējums ir būtisks, ņemot vērā konkrētās lietas apstākļus. Jautājumā par *tiesībām uz lietas izskatīšanu tiesā* Tiesa ir skaidrojusi, ka, “lai “tiesa” varētu atbilstoši Hartas 47. pantam taisīt spriedumu par tiesībām un pienākumiem, kas izriet no Savienības tiesībām, [šīs tiesas] kompetencē ir jābūt iespējai iztirzāt *visus ar tai izskatīšanai iesniegto strīdu saistītos faktus un tiesību jautājumus*”⁶⁹. Arī saistībā ar administratīvo aktu pārbaudi Tiesa ir lēmusi, ka 47. panta otrajā daļā noteiktā objektivitātes prasība nozīmē, ka “administratīvas iestādes lēmumam, kas pats neatbilst nosacījumiem par neatkarību un objektivitāti, vēlāk tiek veikta pārbaude, kuru veic tiesu iestāde, kurai tostarp ir jābūt pilnvarām aplūkot *visus atbilstošos jautājumus*”⁷⁰.

63 Skat., piemēram, agrāku argumentu Prechal, S. un Widdershoven, R., “Redefining the Relationship between “Rewe-effectiveness” and Effective Judicial Protection”, *Review of European Administrative Law*, 4. sēj., 2011, 31. – 50. lpp., 46. nodaļa.

64 Šajā saistībā skat. ģenerālvokātes J. Kokotes [J. Kokott] secinājumus lietā *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:253, 49. nākamie punkti) un ģenerālvokāta M. Kamposa Sančesa-Bordonas [M. Campos Sánchez-Bordona] secinājumus lietā *Connexxion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:506, 65. un nākamie punkti.).

65 Jo sevišķi un līdzīgi kā gadījumos, kad ES tiesas veic ar Savienības tiesībām saistīto aktu pārbaudi, uzaicinot amatpersonas sniegt sarežģītus izvērtējumus un tādējādi baudot plašu rīcības brīvību. Skat. spriedumu, 1999. gada 21. janvāris, *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 34. un 35. punkts).

66 Skat. 2015. gada 6. oktobra spriedumu *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58. punkts), kurā iesniedzējtiesa uzsverusi ierobežoto apjomu, kādā pārbaudes ietvaros var tikt izvērtēti pārvaldes iestādes konstatētie fakti jautājumā.

67 Spriedums, 2015. gada 6. oktobris, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58. punkts). Skat. arī spriedumus, 1999. gada 21. janvāris, *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 30., 35. un 36. punkts), un 2005. gada 9. jūnijs, *HLH Warenvertrieb* un *Orthica* (C-211/03, C-299/03 un no C-316/03 līdz C-318/03, EU:C:2005:370, 75.–79. punkts).

68 Šajā saistībā skat. spriedumus publisko iepirkumu jomā, kuros par nepieciešamu atzīta pārbaude tiesā, kas ierobežota ar lēmuma patvaļīgā rakstura izvērtēšanu, 2014. gada 11. decembris, *Croce Amica One Italia* (C-440/13, EU:C:2014:2435, 40.–45. punkts) un 2002. gada 18. jūnijs, *HI* (C-92/00, EU:C:2002:379, 59.–64. punkts). Šajā pašā jomā skat. ģenerālvokāta M. Kamposa Sančesa-Bordonas secinājumus lietā *Connexxion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:506, 65. un nākamie punkti) par pārbaudi tiesā, kas balstīta uz lēmuma pamatotības izvērtēšanu.

69 Spriedums, 2012. gada 6. novembris, *Otis u.c.* (C-199/11, EU:C:2012:684, 49. punkts). Uzsverums mans. Skat. arī spriedumu, 2015. gada 17. decembris, *Imtech Marine Belgium* (C-300/14, EU:C:2015:825, 38. punkts).

70 Spriedums, 2017. gada 16. maijs, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 55. punkts). Uzsverums mans.

104. Atbilstība tiesībām uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā tādējādi ir jāpārbauda atkarībā no katra gadījuma īpašā konteksta un būtiskajiem apstākļiem, “tostarp no attiecīgā akta būtības un apstākļiem, kādos tas ir pieņemts, kā arī no attiecīgo jomu regulējošo juridisko noteikumu kopuma”⁷¹. Tā rezultātā, ņemot vērā īpašos Savienības tiesību noteikumus un ar izskatāmo jautājumu saistīto tiesību un interešu īpašo raksturu, Tiesa ir uzstājusi uz pilnīgas lēmumu pārbaudes nepieciešamību, kas ietvertu gan faktu, gan tiesību jautājumus, jo sevišķi lietās, kurās attiecīgie tiesiskie līdzekļi jau paredzēja zināmus saskaņotus procesuālus standartus⁷².

105. Galu galā turpmāku iedvesmu⁷³ var smelties no ECT judikatūras saistībā ar ECPAK 6. panta un 13. panta interpretāciju. Saskaņā ar ECT judikatūru, kas saistīta ar ECPAK 6. pantu, pieteikuma iesniedzējam pieejamās pārbaudes tiesā pietiekamība tiek novērtēta, ņemot vērā konkrētās tiesu iestādes pilnvaras un šādus faktoros: “a) pārsūdzētā lēmuma priekšmets un būtība, jo sevišķi ņemot vērā to, vai lēmums attiecas uz kādu specifisku jautājumu un tādējādi tā pieņemšanai bija nepieciešamas profesionālas zināšanas vai pieredze un vai tas sevī ietvēra valsts institūcijas rīcības brīvības izmantošanu un, ja tā, kādā apmērā; b) veids, kādā ir nonākts pie šāda lēmuma, jo sevišķi procesuālās garantijas, kas bija pieejamas pirms lēmuma nodošanas institūcijai, kas izšķir strīdu, un c) strīda saturs, tai skaitā vēlami un esošie pamatojumi pārsūdzībai”⁷⁴.

106. Droši vien ir vērts uzsvērt, ka saistībā ar šiem faktoriem ECT ir vairākkārt norādījusi, ka pārbaude tiesā, kas pieejama saskaņā ar Anglijas tiesību aktiem, ir pietiekama⁷⁵. Tomēr ECT ir konstatējusi ECPAK 6. panta 1. punkta pārkāpumus lietās, kurās tiesai, kas veica pārbaudi, nebija ļauts noteikt *strīda galveno jautājumu*, vai lietās, kurās valsts tiesām bija saistoši valsts institūciju iepriekš veiktie konstatējumi, kuriem bija izšķiroša ietekme lietās, kas tika nodotas šai tiesai, bez šo jautājumu neatkarīgas izvērtēšanas⁷⁶.

107. Secinājuma vietā ir vērts uzsvērt divus savstarpēji saistītus argumentus – pirmkārt, vislabākais iespējamais vispārinājums attiecībā uz pārbaudes tiesā apjomu un dziļumu, kas izriet no judikatūras, ir visai lakonisks: tas viss ir atkarīgs no vairākiem faktoriem. Tas ir atkarīgs no tiesību, kas izriet no Savienības tiesību aktiem, īpašā rakstura, kā tas noteikts konkrētajā lietā piemērojamos Savienības tiesību aktos, un kas attiecīgajā kontekstā analizēti saistībā ar izskatāmo strīdus priekšmetu. Otrkārt, jo vairāk šie (procesuālie) standarti ir saskaņoti pašās Savienības tiesībās, jo, visticamāk, pamatīgāka pārbaude būs nepieciešama valsts līmenī. Un gluži pretēji, tāpat kā daudzās citās ar Savienības tiesībām saistītās jomās – jo neskaidrāki ir Savienības tiesību noteikumi attiecībā uz konkrēto jautājumu, jo lielāka rīcības brīvība tiek piešķirta dalībvalstīm, lai noteiktu veidu, kādā tiek sniegta tiesiskā aizsardzība.

71 Skat., piemēram, spriedumus, 2013. gada 18. jūlijs, Komisija u.c./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P un C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102. punkts); 2017. gada 9. februāris, M (C-560/14, EU:C:2017:101, 33. punkts), vai 2017. gada 26. jūlijs, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 41. punkts).

72 Skat., piemēram, patvēruma tiesību jomā – spriedums, 2011. gada 28. jūlijs, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 56., 57. un 61. punkts). Kā paraugu skat. arī Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

73 Nudien tikai iedvesmu, jo Hartas 47. panta tvērums šķiet plašāks par Konvencijas 6. panta 1. punkta (ierobežots ar civilo tiesību vai pienākumu vai izvirzītās apsūdzības pamatotības noteikšanu) un Konvencijas 13. panta (ierobežots ar Konvencijā noteiktajām tiesībām un brīvībām) tvērumu.

74 ECT spriedums, 2011. gada 21. jūlijs, Sigma Rado Television Ltd. pret Kipru (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 154. punkts un tajā minētā judikatūra).

75 Skat., piemēram, ECT spriedumus, 1995. gada 22. novembris, Bryan pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, 44.–47. punkts); 2009. gada 27. oktobris, Crompton pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, 78. un 79. punkts), un 2015. gada 20. oktobris, Fazia Ali pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 79. un nākamie punkti). Saistībā ar Konvencijas 13. pantu skat. spriedumus, 1989. gada 7. jūlijs, Soering pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, 121. un 124. punkts), un 1991. gada 30. oktobris, Vilvarajah u.c. pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122.–127. punkts).

76 ECT, spriedumi, 2002. gada 28. maijs, Kingsley pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, 32.–34. punkts); 2006. gada 14. novembris, Tsfayo pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, 46.–49. punkts. Saistībā ar Konvencijas 13. pantu skat. spriedumus, 1999. gada 27. septembris, Smith un Grady pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, 135.–139. punkts), un 2003. gada 8. jūlijs, Hatton u.c. pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, 140.–142. punkts).

3. Efektīva tiesiskā aizsardzība un Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts

108. Kādas tad ir tās īpašās tiesības, kuras saskaņā ar piemērojamiem Savienības tiesību noteikumiem pienākas konkrētajā lietā? Kā tas noteikts lietā *Rahman*, direktīvas 3. panta 2. punkts dalībvalstīm piešķir plašu rīcības brīvību⁷⁷. Tomēr šī rīcības brīvības nav neierobežota. Komisija ir pareizi norādījusi, ka šāda rīcības brīvība ir saistīta ar faktoru un nosacījumu kopumu, kuru dalībvalsts ieviesusi saistībā ar tās pienākumu pieņemt valsts tiesību aktus, lai paplašinātās ģimenes locekļiem nodrošinātu atvieglotu ieceļošanas un uzturēšanās režīmu. Šī rīcības brīvība tāpat ir attiecināma uz īpašu būtisko faktu novērtējumu nolūkā pārliecināties, vai šie nosacījumi ir izpildīti.

109. Tomēr rīcības brīvība nav atļauja darīt jebko. Saskaņā ar Tiesas judikatūru arī gadījumos, kad kompetentajām institūcijām ir rīcības brīvība, pārbaudes tiesā ietvaros ir jāizskata jautājums par to, vai lēmumam ir pietiekami pārliecinošs faktiskais pamats un vai ir ievērotas procesuālās garantijas⁷⁸. Lai noteiktu, vai nav pārkāptas direktīvā noteiktās rīcības brīvības robežas, tiesai jābūt iespējai novērtēt visus lēmuma procesuālos aspektus, kā arī materiālos elementus, tai skaitā arī atbilstīgos faktus⁷⁹.

110. Spriedumā lietā *Rahman* šajā saistībā jau ir sniegtas stingras pamatnostādnes, nosakot, ka pieteikuma iesniedzējam saskaņā ar direktīvas 3. panta 2. punktu “ir tiesības prasīt tiesā pārbaudīt to, vai valsts tiesību akti un to piemērošana ir iekļāvusies šajā direktīvā paredzētās rīcības brīvības robežās”⁸⁰. Tādējādi, lai arī direktīva paredz vērā ņemamu rīcības brīvību, valsts tiesām ir jābūt iespējai pārbaudīt valsts institūcijas pieņemta lēmuma atbilstību direktīvas 3. panta 2. punktā noteiktajiem pienākumiem.

111. Elementi, kuriem jābūt pakļautiem izskatīšanai pārbaudei tiesā saskaņā ar direktīvas 3. panta 2. punktu, neskaitot prasību attiecībā uz atvieglošanu, sastāv no trīs daļām: izskatāmajam lēmumam jābūt pieņemtam *sīkas pārbaudes* rezultātā (i); šai pārbaudei loģiski jāatspoguļojas pamatojumā, ar kuru potenciāli *aizliegts iebraukt vai uzturēties* (ii). Turklāt minēto pārbaudi ir jāveic, pamatojoties uz *personisko apstākļu* pārbaudi, tai skaitā ņemot vērā attiecības ar Savienības pilsoni un atkarību no Savienības pilsoņa (iii).

112. Tiesai jābūt pilnvarām pārbaudīt visus minētos elementus. Valsts tiesai ir jābūt kompetencei pārbaudīt, ja tā to uzskata par nepieciešamu, galvenos būtiskos faktus, kas ir par pamatu administratīvajam lēmumam⁸¹. Ir jābūt iespējai izvērtēt, vai institūcijas norādītais pamatojums pienācīgi atbilst valsts tiesību aktos noteiktajiem kritērijiem Direktīvas 2004/38 noteiktajās robežās. Tāpat ir jābūt iespējai pārliecināties par pamatojuma pietiekamību un atbilstību. Jo sevišķi ir jābūt iespējai izvērtēt, vai īpašie personiskie apstākļi, kas ir būtiski saistīti ar attiecīgo kritēriju, ir pienācīgi pārbaudīti.

113. Manuprāt, ciktāl visus šos elementus var pārbaudīt tiesā un jebkurš administratīvs lēmums, ar kuru pārkāptas šīs prasības, var tikt atcelts, efektīvai tiesību aizsardzībai tiesā Hartas 47. panta izpratnē nav nepieciešams, lai tiesai, kas veic pārbaudi, būtu kompetence izskatīt jaunus pierādījumus. Tāpat Hartas 47. pants nepieprasa, lai tiesa konstatētu jaunus apstākļus, kas nav tikuši norādīti valsts institūcijai, vai lai tiesai būtu pilnvaras nekavējoties aizstāt administratīvo lēmumu ar savu spriedumu.

⁷⁷ Skat. iepriekš šo secinājumu 53.–55. punktu.

⁷⁸ Šajā saistībā skat. spriedumu, 2017. gada 4. aprīlis, *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2017:255, 45. un 46. punkts).

⁷⁹ Šajā saistībā skat. ģenerāladvokāta M. Špunara [M. Szpunar] secinājumus lietā *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2016:908, 78. punkts).

⁸⁰ Spriedumi, 2004. gada 7. septembris, *Waddenvereniging* un *Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 66. punkts); 2011. gada 26. maijs *Stichting Natuur en Milieu* u.c. (no C-165/09 līdz C-167/09, EU:C:2011:348, 100.–103. punkts); 2012. gada 5. septembris, *Rahman* u.c. (C-83/11, EU:C:2012:519, 25. punkts), atsauce uz spriedumu, 1996. gada 24. oktobris, *Kraaijeveld* u.c. (C-72/95, EU:C:1996:404, 56. punkts).

⁸¹ Es vēlos uzsvērt, ka tas nozīmē tikai to, ka faktu elementi, kurus ir konstatējusi valsts institūcija, nevar tikt pilnībā *izslēgti* no pārbaudes tiesā. Ietvars attiecībā uz valsts administratīvajās tiesībās pieļaujamajām prasībām, kuram piederīgs katrs šis elements, kā arī līmenis, kādā šī prasība tiks izvērtēta (piemēram, kļūda faktu novērtējumā; acīmredzama kļūda novērtējumā; pierādījumu sagrozīšana), ir nosakāms saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Dažādu valsts pārbaudes sistēmu salīdzinošo analīzi skat., piemēram, Schwarze, J., *Droit administratif européen*, 2. izd., Bruylant, 2009, 274.–311. lpp.

114. Noteikt to, vai un kādā apmērā pārbaudes tiesā sistēma pamata lietā atbilst šīm prasībām, ir iesniedzējtiesas uzdevums, jo tikai tai ir nepieciešamā jurisdikcija, lai interpretētu valsts tiesību aktus.

4. Starpsecinājums

115. Ņemot vērā minētos apsvērumus, manā ieskatā, atbildei uz ceturto prejudiciālo jautājumu būtu jābūt tādai, ka Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts ir interpretējams tādējādi, ka attiecībā uz lēmumiem, ar kuriem paplašinātās ģimenes locekļiem atteikta ieceļošana vai uzturēšanās, ir jābūt pieejamai efektīvas tiesību aizsardzības tiesā procedūrai saskaņā ar Hartas 47. pantu. Noskaidrot to, vai saskaņā ar valsts tiesību aktiem pieejamā pārbaudes tiesā sistēma ir atbilstoša šai prasībai, ir valsts tiesas kompetencē.

V. Secinājumi

116. Ņemot vērā minēto, es ierosinu Tiesai sniegt šādu atbildi uz *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*, Londona (Apvienotā Karaliste), uzdotajiem jautājumiem:

- LESD 21. panta 1. punkts un 45. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka gadījumā, ja Savienības pilsonis ir izveidojis vai nostiprinājis savu ģimenes dzīvi laikā, kad viņš ir izmantojis uzturēšanās tiesības citā dalībvalstī, atvieglošanas tiesiskais režīms, kas noteikts Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK, 3. panta 2. punktā, pēc analogijas ir piemērojams attiecībā uz viņa partneri, ar kuru viņam ir ilgstošas attiecības, pēc šā Savienības pilsoņa atgriešanās savas izcelsmes dalībvalstī. Tādējādi šai dalībvalstij direktīvas 3. panta 2. punktā noteiktajā nozīmē un saskaņā ar saviem tiesību aktiem ir jāatvieglo šāda partnera, ar kuru Savienības pilsonim ir ilgstošas attiecības, un šādu attiecību pastāvēšana ir pienācīgi apliecināta, ieceļošana un uzturēšanās.
- Pēc tam, kad Savienības pilsonis, kurš ir izmantojis tiesības brīvi pārvietoties citā dalībvalstī, kurā viņš ir izveidojis vai nostiprinājis savu ģimenes dzīvi ar partneri, ar kuru viņam ir ilgstošas attiecības, un šādu attiecību pastāvēšana ir pienācīgi apliecināta, atgriežas savā izcelsmes dalībvalstī, saskaņā ar LESD 21. panta 1. punktu un 45. pantu tiek prasīts, ka, pieņemot lēmumu par šā partnera ieceļošanu un uzturēšanos, Savienības pilsoņa izcelsmes dalībvalstij ir jāveic viņa personisko apstākļu sīka pārbaude un, ja ieceļošana vai uzturēšanās tiek liegta, jānorāda šāda lēmuma pamatojums saskaņā ar Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punktu.
- Direktīvas 2004/38 3. panta 2. punkts ir interpretējams tādējādi, ka attiecībā uz lēmumiem, ar kuriem paplašinātās ģimenes locekļiem atteikta ieceļošana vai uzturēšanās, ir jābūt pieejamai efektīvai tiesību aizsardzības tiesā procedūrai saskaņā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantu. Noskaidrot to, vai saskaņā ar valsts tiesību aktiem pieejamā pārbaudes tiesā sistēma ir atbilstoša šai prasībai, ir valsts tiesas kompetencē.