



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica – Odluka o okončanju boravka dotične osobe zbog razloga javnog poretka – Preventivne mjere kako bi se izbjegla svaka opasnost od bijega dotične osobe tijekom roka koji joj je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina – Nacionalne odredbe slične onima koje se primjenjuju na državljane trećih zemalja na temelju članka 7. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ – Najdulje trajanje zadržavanja u svrhu udaljavanja – Nacionalna odredba istovjetna onoj koja se primjenjuje na državljane treće zemlje”

U predmetu C-718/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija), odlukom od 18. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 27. rujna 2019., u postupku

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,

Ligue des Droits de l’Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

protiv

Conseil des ministres,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (izvjestitelj) i N. Piçarra, predsjednici vijeća, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: R. Schiano, administrator,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. studenoga 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l’Homme ASBL i Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, M. Van den Broeck, *advocaat* i P. Delgrange i S. Benkhelifa, odvjetnice,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Matrayja, C. Decordiera, S. Matrayja i C. Pironta, odvjetnika i T. Bricouta, *advocaat*,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen i M. S. Wolff, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, J. Rodríguez de la Rúa Puig, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, A. Azéma i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. veljače 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 20. i 21. UFEU-a kao i Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ordrea des barreaux francophones et germanophone, Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l’Homme ASBL i Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, s jedne strane, i Conseila des ministres (Vijeće ministara, Belgija), s druge strane, o nacionalnom propisu koji na građane Unije i članove njihovih obitelji primjenjuje, s jedne strane, mjere slične onima koje se primjenjuju na državljane trećih zemalja kako bi se izbjegla svaka opasnost od bijega tih državljana tijekom roka koji im je određen da napuste državno područje države članice domaćina nakon donošenja odluke o vraćanju i, s druge strane, najdulje trajanje zadržavanja u svrhu udaljavanja koje je istovjetno onom koje se primjenjuje na navedene državljane.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 Uvodne izjave 1. do 3. i 31. Direktive 2004/38 glase kako slijedi:

- „(1) Građanstvom Unije dodjeljuje se svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u [UFEU-u] i mjerama donesenima za njegovu provedbu.
- (2) Slobodno kretanje osoba predstavlja jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, koje obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem je sloboda osigurana u skladu s odredbama [UFEU-a].
- (3) Građanstvo Unije trebalo bi predstavljati temeljni status državljanina država članica kada ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodificirati i preispitati postojeće instrumente Zajednice koji se zasebno bave radnicima, samozaposlenim osobama, kao i studentima te drugim osobama koje nisu zaposlene, kako bi se pojednostavnilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije.

[...]

- (31) Ova je Direktiva u skladu s temeljnim pravima i slobodama, te načelima koja su priznata osobito u Povelji Europske unije o temeljnim pravima; [...]"

4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Nositelji prava”, u stavku 1. predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji [dolaze] ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

5 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Pravo na izlazak”, u stavku 1. predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovi njihovih obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju važeću putovnicu, imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu.”

6 U skladu s člankom 27. te direktive, naslovljenim „Opća načela”:

„1. Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe [na] neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.

[...]

4. Država članica koja je izdala putovnicu ili osobnu iskaznicu dopušta imatelju isprave protjeranom iz druge države članice zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, da ponovno uđe na njezino državno područje bez bilo kakvih formalnosti, čak i ako isprava više nije važeća ili je državljanstvo imatelja isprave sporno.”

7 U članku 30. Direktive 2004/38, pod naslovom „Obavijest o odlukama”, predviđeno je:

„1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.

[...]

3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može podnijeti žalbu, rok za žalbu i, prema potrebi, rok u kojem osoba mora napustiti državno područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.”

Direktiva 2008/115/EZ

8 Uvodne izjave 2., 4. i 24. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) glase kako slijedi:

„(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu [(Belgija)] 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[...]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela [posebice] priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.”

9 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet”, predviđeno je:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava [Unije] kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”

10 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene”, određuje u stavku 3.:

„Ova se direktiva ne primjenjuje na osobe koje imaju pravo prema pravu Zajednice na slobodno kretanje, kako je utvrđeno člankom 2. stavkom 5. Zakonika o schengenskim granicama.”

11 Članak 6. te direktive pod naslovom „Odluka o vraćanju”, određuje u stavku 1.:

„Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.”

12 Članak 7. Direktive 2008/115, naslovljen „Dobrovoljni odlazak” u stavku 3. propisuje:

„Odredene obveze čiji je cilj sprječavanje opasnosti od bijega, kao što je redovno javljanje tijelima, polog odgovarajućeg novčanog jamstva, dostava dokumenata ili obveza boravka u određenom mjestu, mogu se odrediti tijekom vremena za dobrovoljni odlazak.”

13 Poglavlje IV. te direktive naslovljeno „Zadržavanje u svrhu udaljavanja” sadržava članke 15. do 18. navedene direktive.

14 U skladu s člankom 15. te direktive naslovljenim „Zadržavanje”:

„1. Ako u konkretnom slučaju nije moguće primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, države članice mogu samo zadržati državljanina treće zemlje u pogledu kojeg se provodi postupak vraćanja kako bi pripremile povratak i/ili provele postupak vraćanja, posebno kada:

(a) postoji opasnost od bijega; ili

(b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.

Svako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost.

[...]

5. Zadržavanje traje [dok su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [za] osigura[nje] uspješno[g] udaljavanj[a]. Svaka država članica utvrđuje vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.

6. Države članice ne smiju produžavati vrijeme iz stavka 5., osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:

(a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje; ili

(b) kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.”

Belgijsko pravo

- 15 Članak 44.b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (*Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.) predviđa:

„§1. Ako građanin Unije ili član njegove obitelji nema ili izgubi pravo boraviti na državnom području, ministar ili osoba koju on ovlasti može mu izdati nalog da napusti državno područje primjenom članka 7. stavka 1.

Kada ministar ili osoba koju on ovlasti namjerava naložiti napuštanje državnog područja, oni vode računa o trajanju boravka građanina Unije ili člana njegove obitelji na državnom području Kraljevine, njegovoj dobi, zdravstvenom stanju, obiteljskoj i ekonomskoj situaciji, društvenoj i kulturnoj integraciji u Kraljevini i intenzitetu njegovih veza sa zemljom podrijetla.

§2. U nalogu za napuštanje državnog područja koji je izdan građaninu Unije ili članu njegove obitelji navodi se rok u kojem mora napustiti državno područje Kraljevine. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, taj rok ne može biti kraći od mjesec dana od dostave odluke.

Ministar ili osoba koju on ovlasti može produljiti rok iz stavka 1. ako:

- 1° dobrovoljno vraćanje nije moguće provesti u navedenom roku; ili
- 2° to opravdavaju osobne okolnosti dotične osobe.

Zahtjev za produljenje roka za napuštanje državnog područja Kraljevine mora podnijeti građanin Unije ili član njegove obitelji ministru ili osobi koju on ovlasti.”

- 16 Člancima 28. do 31. loi du 24 février 2017, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (Zakon od 24. veljače 2017. o izmjeni Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca radi jačanja zaštite javnog poretka i nacionalne sigurnosti) (*Moniteur belge* od 19. travnja 2017., str. 51890.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 24. veljače 2017.) u Zakon od 15. prosinca 1980. umetnuti su članci 44.c do 44.f koji glase kako slijedi:

„Članak 44.c. Dok teče rok iz članka 44.b građanin Unije ili član njegove obitelji ne može biti prisilno udaljen.

Kako bi se izbjegla svaka opasnost od bijega tijekom roka iz članka 44.b, građanin Unije ili član njegove obitelji može biti obavezan postupiti u skladu s preventivnim mjerama. Kralj je ovlašten utvrditi te mjere uredbom o kojoj raspravlja Vijeće ministara.

Članak 44.d § 1. Ministar ili osoba koju on ovlasti poduzima sve potrebne mjere kako bi se izvršio nalog o napuštanju državnog područja ako:

- 1° građaninu Unije ili članu njegove obitelji uopće nije određen rok za napuštanje državnog područja Kraljevine;
- 2° građanin Unije ili član njegove obitelji nije napustio državno područje Kraljevine u roku koji mu je određen;
- 3° prije isteka roka za napuštanje državnog područja Kraljevine, postoji opasnost od bijega građanina Unije ili člana njegove obitelji odnosno ako građanin Unije ili član njegove obitelji nije poštovao naložene preventivne mjere ili, pak, čini prijetnju javnom poretku ili nacionalnoj sigurnosti.

§ 2. Ako se građanin Unije ili član njegove obitelji protivi svojem udaljavanju ili ako predstavlja opasnost prilikom udaljavanja, provodi se njihovo prisilno vraćanje, po potrebi uz pratnju. Prema njima se tako mogu primijeniti prisilne mjere u skladu s člancima 1. i 37. loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (Zakon od 5. kolovoza 1992. o policiji) (*Moniteur belge* od 22. prosinca 1992., str. 27124.).

Ako se udaljavanje provodi zračnim putem, mjere se donose u skladu s [Odlukom Vijeća 2004/573/EZ od 29. travnja 2004. o organizaciji zajedničkih letova za udaljavanje, s državnog područja dviju ili više država članica, državljana trećih zemalja protiv kojih su doneseni pojedinačni nalozi za udaljavanje (SL 2004., L 261, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 219.)].

§ 3. Uredbom o kojoj raspravlja Vijeće ministara Kralj određuje tijelo zaduženo za provođenje nadzora nad prisilnim vraćanjima i utvrđuje postupke za nadzor. To je tijelo neovisno od nadležnih tijela u području udaljavanja.

Članak 44.e Ako je to opravdano okolnostima pojedinačnog slučaja, ministar ili osoba koju on ovlasti može privremeno odgoditi udaljavanje. O tome obavješćuje dotičnu osobu.

Kako bi se izbjegla opasnost od bijega, građanin Unije ili član njegove obitelji može biti obvezan postupiti u skladu s preventivnim mjerama. Kralj je ovlašten utvrditi te mjere uredbom o kojoj raspravlja Vijeće ministara.

Ministar ili osoba koju on ovlasti može u istim slučajevima odrediti kućni pritvor građaninu Unije ili članu njegove obitelji tijekom razdoblja koje je potrebno za izvršenje te mjere.

Čl. 44.f § 1. Ako to zahtijevaju razlozi javnog poretka, nacionalne sigurnosti ili javnog zdravlja i ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere, građane Unije i članove njihovih obitelji može se, kako bi se zajamčilo izvršenje mjere udaljavanja zadržati tijekom razdoblja koje je strogo nužno za izvršenje mjere pri čemu zadržavanje ne može biti dulje od dva mjeseca.

Međutim, ministar ili osoba koju on ovlasti može produljivati to zadržavanje za po dva mjeseca ako su mjere potrebne za udaljavanje stranog državljanina poduzete u roku od sedam radnih dana nakon zadržavanja građanina Unije ili člana njegove obitelji, ako su te mjere provedene uz svu dužnu pažnju i ako i dalje postoji mogućnost da se dotičnu osobu djelotvorno udalji u razumnom roku.

Nakon prvog produljenja, samo ministar može donijeti odluku o produljenju zadržavanja.

Nakon pet mjeseci, građanina Unije ili člana njegove obitelji mora se pustiti na slobodu. Ako se to zahtijeva zbog zaštite javnog poretka ili nacionalne sigurnosti, zadržavanje se svaki put može produljiti za jedan mjesec, pri čemu ukupno trajanje zadržavanja ipak ne može premašiti osam mjeseci.

§ 2. Građanin Unije ili član njegove obitelji iz stavka 1. može podnijeti pravno sredstvo protiv odluke o zadržavanju koja se na njih odnosi, u skladu s člankom 71. i sljedećim člancima.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Dvije tužbe za potpuno ili djelomično ukidanje Zakona od 24. veljače 2017. podnesene su pred Couroum constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija), pri čemu je prvu podnio Ordre des barreaux francophones et germanophone a drugu Association pour le droit des Étrangers, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l’Homme i Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Sud koji je uputio zahtjev spojio je dva predmeta povodom tih tužbi.
- 18 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, cilj je tog zakona osigurati učinkovitu politiku udaljavanja građana Unije i članova njihovih obitelji na način da ta politika bude humana i da se njome u potpunosti poštuju njihova temeljna prava i dostojanstvo. Odredbe navedenog zakona, kojima se građanima Unije i članovima njihovih obitelji također jamči sustav udaljavanja koji nije nepovoljniji od onog koji uživaju državljani treće zemlje, tako omogućuju pojašnjavanje mjera koje mogu biti poduzete u pogledu građana Unije i članova njihovih obitelji kako bi se osiguralo njihovo udaljavanje s belgijskog državnog područja.
- 19 Kao prvo, taj sud ima dvojbe o tome jesu li u skladu s pravom Unije nacionalne odredbe kojima se predviđa mogućnost izricanja preventivnih mjera građaninu Unije ili članu njegove obitelji – kojem je izdan nalog da napusti belgijsko državno područje zbog razloga javnog poretka – u roku koji mu je dodijeljen da napusti to područje ili tijekom produljenja tog roka kako bi se izbjegla opasnost od bijega dotične osobe. Te odredbe ovlašćuju kralja da odredi te mjere uredbom o kojoj raspravlja Vijeće ministara i predviđaju da nadležni ministar (u daljnjem tekstu: ministar) ili osoba koju on ovlasti može dotičnoj osobi odrediti kućni pritvor u slučaju da je udaljavanje privremeno odgođeno.
- 20 Tužitelji iz glavnog postupka među ostalim ističu da se pravu Unije protivi izricanje mjera građanima Unije i članovima njihove obitelji kako bi se izbjegla opasnost od njihova bijega tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ili tijekom produljenja tog roka.
- 21 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da Direktiva 2008/115, koja se primjenjuje samo na državljane trećih zemalja, predviđa mogućnost izricanja takvih mjera dok Direktiva 2004/38, koja se primjenjuje na građane Unije i članove njihovih obitelji, ne sadržava odredbe u tom pogledu. U skladu s pripremnim aktima koji se odnose na nacionalne odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku, odredbama kojima se nastoji otkloniti opasnost od bijega dotičnih osoba ne prenosi se Direktiva 2008/115 u belgijsko pravo, ali su one uvelike sastavljene po uzoru na tu direktivu.

- 22 Neovisno o prirodi predmetnih mjera, one nužno utječu na prava i slobode građanina Unije ili dotičnog člana njegove obitelji jer je njihov cilj upravo spriječiti bijeg dotičnih osoba i, prema tome, njihov odlazak, ovisno o okolnostima, u drugu državu članicu i, *in fine*, osigurati njihov prisilni odlazak s belgijskog državnog područja.
- 23 Doduše, iz sudske prakse Suda nastale presudom od 14. rujna 2017., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684), proizlazi da se pravu Unije ne protivi to da odluku o udaljavanju građanina Unije donesu ista tijela i u skladu s istim postupkom kao i odluku o vraćanju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom ako su mjere kojima je Direktiva 2004/38 prenesena u nacionalno pravo povoljnije za tog građanina Unije. Međutim, predmet nacionalnih odredbi o kojima je riječ u glavnom postupku nije određivanje tijela nadležnog za donošenje odluke o udaljavanju građana Unije i članova njihovih obitelji i one usto ni ne obuhvaćaju postupovne odredbe, nego se odnose na ograničenja temeljnih prava građana Unije i članova njihovih obitelji koja nisu predviđena Direktivom 2004/38.
- 24 Posljedično, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga jesu li odredbe Direktive 2008/115 u pogledu mjera kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega u slučaju udaljavanja državljanina treće zemlje po analogiji primjenjive na građane Unije.
- 25 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita jesu li u skladu s pravom Unije nacionalne odredbe koje omogućuju zadržavanje građana Unije i članova njihovih obitelji koji nisu postupili u skladu s odlukom o udaljavanju donesenom zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, kako bi se zajamčilo izvršenje te odluke, osobito u najduljem razdoblju od osam mjeseci kad se takvo zadržavanje zahtijeva zbog očuvanja javnog poretka ili javne sigurnosti.
- 26 Tužitelji iz glavnog postupka prigovaraju da se predmetnom nacionalnom odredbom, među ostalim, predviđa prekomjerno i stoga neproporcionalno trajanje zadržavanja, a ne predviđaju se jasni kriteriji na temelju kojih se može objektivno utvrditi razdoblje potrebno za izvršenje odluke o udaljavanju kao ni što čini pažljivo postupanje tijela zaduženog za izvršenje te odluke.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev napominje da predmetna nacionalna odredba, u pogledu građana Unije i članova njihovih obitelji, preuzima sustav koji je u nacionalnom pravu predviđen za državljane trećih zemalja. Tom se odredbom tako utvrđuje jednako postupanje prema građanima Unije i članovima njihovih obitelji i državljanima trećih zemalja, osobito u pogledu najduljeg trajanja zadržavanja u svrhu udaljavanja dotične osobe.
- 28 Osim toga, postavlja se pitanje je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu sa slobodom kretanja koja se jamči građanima Unije i članovima njihovih obitelji člancima 20. i 21. UFEU-a te Direktivom 2004/38, iz kojih se može zaključiti da se trajanje zadržavanja ograničava na razdoblje koje je strogo nužno za izvršenje odluke o udaljavanju.
- 29 U tim je okolnostima Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li pravo Unije, konkretnije članke [20. i 21. UFEU-a] i [Direktivu 2004/38], tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se na građane Unije i članove njihovih obitelji primjenjuju odredbe slične onima kojima se u pogledu državljanina trećih zemalja prenosi članak 7. stavak 3. [Direktive 2008/115], odnosno odredbe kojima se omogućava da se građanina Unije ili člana njegove obitelji obveže da postupi u skladu s

preventivnim mjerama s ciljem sprečavanja bilo kakve opasnosti od bijega tijekom roka koji mu je određen da napusti državno područje nakon donošenja odluke o prestanku boravka zbog razloga javnog poretka ili tijekom produljenja tog razdoblja?

2. Treba li pravo Unije, konkretnije članke [20. i 21. UFEU-a] i [Direktivu 2004/38], tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se na građane Unije i članove njihovih obitelji koji nisu postupili u skladu s odlukom o prestanku boravka zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti primjenjuje odredba istovjetna onoj koja se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji se nalaze u istoj situaciji, što se tiče najduljeg roka zadržavanja u svrhu udaljavanja, to jest osam mjeseci?”

O prethodnim pitanjima

30. Svojim pitanjima koje valja zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 20. i 21. UFEU-a kao i Direktivu 2004/38 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis:
- koji na građane Unije i članove njihovih obitelji, tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države domaćina nakon donošenja odluke o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka, ili tijekom produljenja tog roka, primjenjuje odredbe kojima se nastoji izbjeći opasnost od njihova bijega a koje su slične onima kojima se u pogledu državljana trećih zemalja prenosi u nacionalno pravo članak 7. stavak 3. Direktive 2008/115 i
 - koji na građane Unije i članove njihovih obitelji, koji nakon isteka određenog roka ili njegova produljenja nisu postupili u skladu s odlukom o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje mjeru zadržavanja u najduljem trajanju od osam mjeseci u svrhu udaljavanja pri čemu je to trajanje istovjetno onom koje se u nacionalnom pravu primjenjuje na državljane treće zemlje koji nisu postupili u skladu s odlukom o vraćanju donesenom zbog tih razloga na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.
31. Najprije valja podsjetiti na to da na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građana Unije ili člana njegove obitelji, među ostalim, zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti. Iako se postavljena pitanja odnose na situacije u kojima je odluka o udaljavanju donesena na temelju te odredbe, ona se ipak ne odnose na ispitivanje takve odluke s obzirom na pravo Unije nego na ispitivanje mjera kojima se nastoji osigurati njezina primjena.
32. S obzirom na tu činjenicu, na postavljena pitanja valja odgovoriti analizom, kao prvo, toga protivu li se člancima 20. i 21. UFEU-a kao i Direktivi 2004/38 sama činjenica postojanja nacionalnih odredbi koje se primjenjuju u okviru izvršenja odluke o udaljavanju građana Unije i članova njihovih obitelji čiji je sadržaj istovjetan ili sličan odredbama kojima se u nacionalno pravo nastoji prenijeti Direktiva 2008/115, koja se odnosi na vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Ako to nije slučaj, valja ocijeniti, kao drugo, mogu li posebne mjere predviđene odredbama o kojima je riječ u glavnom postupku činiti ograničenja slobode kretanja i boravka i, prema potrebi, kao treće, mogu li takva ograničenja biti opravdana.

Primjena na građane Unije i članove njihovih obitelji nacionalnih odredbi čiji je sadržaj istovjetan ili sličan onima koje se primjenjuju na državljane trećih zemalja

- 33 Valja podsjetiti na to da se u poglavlju VI. Direktive 2004/38 među ostalim propisuju pravila koja se odnose na udaljavanje samo građana Unije i članova njihovih obitelji. Međutim, ta direktiva ne sadržava precizne odredbe koje se odnose na mogućnost država članica da usvoje mjere kojima se nastoji izbjeći opasnost od njihova bijega tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ili tijekom produljenja tog roka, kao što ne sadržava ni precizne odredbe o mogućnosti da se dotične osobe zadrži ako ne postupe u skladu s odlukom o udaljavanju u tom roku ili tijekom njegova produljenja.
- 34 U slučaju da ne postoji propis prava Unije, na državama je članicama da usvoje pravila kojima im se omogućuje donošenje mjera za osiguranje izvršenja odluke o udaljavanju na temelju članka 27. Direktive 2004/38, pod uvjetom da se tomu ne protivi nijedna odredba prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2017., Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, t. 52.).
- 35 Samo se uz poštovanje tog uvjeta države članice mogu voditi odredbama Direktive 2008/115, osobito njezinim člankom 7. stavkom 3. i člancima 15. do 18., za donošenje, s jedne strane, mjera kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega građana Unije i članova njihovih obitelji tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ili tijekom produljenja tog roka i, s druge strane, mjera zadržavanja ako ne postupe u skladu s odlukom o udaljavanju u navedenom roku ili tijekom njegova produljenja.
- 36 Naime, članak 7. stavak 3. te direktive predviđa mogućnost za države članice da nametnu obveze državljaninu treće zemlje kako bi se izbjegla opasnost od njegova bijega tijekom roka za dobrovoljni odlazak pri čemu se obveze koje se izričito navodi u tom pogledu sastoje od toga da se on mora redovito javljati vlastima, položiti odgovarajuće novčano jamstvo, dostaviti dokumente ili boraviti u određenom mjestu. Jednako tako, cijelo jedno poglavlje navedene direktive, odnosno njezino poglavlje IV. naslovljeno „Zadržavanje u svrhu udaljavanja” koje sadržava članke 15. do 18. te direktive, predviđa mogućnost zadržavanja državljanina treće zemlje u svrhu udaljavanja i detaljno uređuje jamstva dodijeljena državljanima treće zemlje kad je riječ o odlukama o njihovu udaljavanju te zadržavanju (vidjeti, u tom smislu, presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 31.).
- 37 Konkretnije, članak 15. stavak 5. Direktive 2008/115 među ostalim navodi da trajanje zadržavanja ne smije prelaziti šest mjeseci dok članak 15. stavak 6. te direktive navodi da države članice ne smiju produljivati razdoblje iz članka 15. stavka 5. navedene direktive osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje ili kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.
- 38 U ovom slučaju iz spisa kojim raspolaze Sud proizlazi da je cilj nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku zajamčiti građanima Unije i članovima njihovih obitelji sustav udaljavanja koji nije nepovoljniji od sustava koji se odnosi na državljane trećih zemalja. Konkretnije, kad je riječ o nacionalnim odredbama kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega dotične osobe, one su u velikoj mjeri sastavljene po uzoru na odredbe Direktive 2008/115. Kad je riječ o nacionalnoj odredbi koja se odnosi na zadržavanje dotične osobe u svrhu udaljavanja, ona preuzima sustav koji je u nacionalnom pravu predviđen za državljane trećih zemalja i na taj način stvara

istovjetnost postupanja prema građanima Unije i članovima njihovih obitelji te državljanima treće zemlje u odnosu na koje se vodi postupak vraćanja na temelju te direktive, osobito što se tiče najduljeg trajanja zadržavanja predviđenog u svrhu udaljavanja dotične osobe.

- 39 Posljedično, iako puka činjenica da država članica domaćin propisuje nacionalna pravila primjenjiva u okviru izvršenja odluke o udaljavanju građana Unije i članova njihovih obitelji po uzoru na pravila primjenjiva na vraćanje državljana trećih zemalja kojima se u nacionalno pravo nastoji prenijeti Direktiva 2008/115 sama po sebi nije protivna pravu Unije, takva pravila ipak trebaju biti u skladu s pravom Unije. Kao što je to sud koji je uputio zahtjev pozvao Sud da učini, navedena pravila valja ispitati s obzirom na posebne odredbe koje se primjenjuju na građane Unije i članove njihovih obitelji u području slobodnog kretanja i boravka, odnosno članke 20. i 21. UFEU-a kao i odredbe Direktive 2004/38.

Postojanje ograničenja slobode kretanja i boravka

- 40 Kad je riječ o, kao prvo, preventivnim mjerama kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega građana Unije i članova njihovih obitelji tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ili tijekom produljenja tog roka, valja utvrditi da one nisu definirane nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, uz iznimku mogućnosti određivanja kućnog pritvora dotične osobe u slučaju da je njezino udaljavanje privremeno odgođeno. Što se ostalog tiče, Kralj je ovlašten utvrditi te mjere uredbom o kojoj raspravlja Vijeće ministara.
- 41 Međutim, iz samog teksta postavljenih pitanja proizlazi da su mjere koje mogu biti određene u tom kontekstu slične onima koje su predviđene člankom 7. stavkom 3. Direktive 2008/115 i navedene u točki 36. ove presude. Međutim, valja navesti da takve mjere, u dijelu u kojem su konkretno namijenjene ograničavanju kretanja dotične osobe, nužno dovode do ograničavanja njezine slobode kretanja i boravka tijekom roka koji joj je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina, osobito ako joj je određen kućni pritvor.
- 42 Kad je riječ o, kao drugo, mogućnosti zadržavanja građana Unije i članova njegove obitelji u svrhu njihova udaljavanja tijekom najduljeg razdoblja od osam mjeseci, valja istaknuti, poput nezavisnog odvjetnika u točki 88. njegova mišljenja, da takva mjera po samoj svojoj prirodi ograničava slobodu kretanja i boravka dotične osobe.
- 43 Točno je da se građani Unije i članovi njihovih obitelji koji nakon isteka određenog roka ili njegova produljenja nisu postupili u skladu s odlukom o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti ne mogu pozivati na temelju Direktive 2004/38 na pravo boravka na državnom području države članice domaćina dok god ta odluka i dalje proizvodi učinke (vidjeti analogijom presudu od 22. lipnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Učinci odluke o udaljavanju), C-719/19, t. 104.). Međutim, postojanje takve odluke ne umanjuje ograničavajuću prirodu mjere zadržavanja koja kretanje dotične osobe ograničava u većoj mjeri od same odluke o udaljavanju, ograničavajući tijekom cjelokupnog trajanja zadržavanja dotične osobe njezine mogućnosti slobodnog boravka i kretanja izvan državnog područja države članice domaćina. Takva mjera zadržavanja tako čini ograničenje prava na izlazak predviđenog člankom 4. stavkom 1. Direktive 2004/38, koji izričito predviđa da svaki građanin Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom ima pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu (presuda od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 19.).

44 Posljedično, valja smatrati da nacionalne odredbe poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, odnosno one kojima se predviđa mogućnost izricanja preventivnih mjera kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega dotične osobe kao i ona koja se odnosi na najdulje trajanje njezina zadržavanja u svrhu udaljavanja, čine ograničenja slobode kretanja i boravka građana Unije kao i članova njihovih obitelji, kako je propisana u članku 20. stavku 2. točki (a) i članku 21. stavku 1. UFEU-a te konkretizirana u odredbama Direktive 2004/38.

Postojanje opravdanja za ograničenja slobode kretanja i boravka

- 45 Kad je riječ o mogućem postojanju opravdanja za ograničenja poput onih utvrđenih u prethodnoj točki, treba podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz samog teksta članaka 20. i 21. UFEU-a, pravo građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica nije bezuvjetno, nego se na njega mogu primjenjivati ograničenja i uvjeti predviđeni UFEU-om kao i odredbama donesenima za njegovu primjenu (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 46 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz točaka 30. i 31. ove presude, pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev polaze od pretpostavke u skladu s kojom je odluka o udaljavanju donesena zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38.
- 47 Iz toga slijedi da, kad je riječ o predmetu iz glavnog postupka, mjere namijenjene osiguravanju izvršenja takve odluke, odnosno mjere namijenjene izbjegavanju opasnosti od bijega građana Unije ili člana njegove obitelji i mjere njegova zadržavanja u najduljem trajanju od osam mjeseci, treba ocijeniti s obzirom na članak 27. Direktive 2004/38. Članak 27. stavak 2. te direktive navodi da, kako bi bile opravdane, mjere ograničavanja prava na kretanje i boravak građana Unije ili člana njegove obitelji, donesene među ostalim zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, moraju poštovati načelo proporcionalnosti te se temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ.
- 48 Kao prvo, valja navesti, kao što to proizlazi iz točke 18. ove presude, da je cilj mjera o kojima je riječ u glavnom postupku, koje su namijenjene izbjegavanju opasnosti od bijega dotične osobe tijekom roka koji joj je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ili tijekom produljenja tog roka, osigurati učinkovitu politiku udaljavanja građana Unije i članova njihovih obitelji.
- 49 Doista, mjera koja je namijenjena izbjegavanju opasnosti od bijega dotične osobe u slučaju poput onog o kojem je riječ u točki 46. ove presude nužno doprinosi zaštiti javnog poretka jer je u konačnici namijenjena osiguravanju toga da se osobu za koju se smatra da predstavlja prijetnju za javni poredak države članice domaćina udalji s njezina državnog područja i stoga je povezana s predmetom same odluke o udaljavanju.
- 50 Uostalom, kao što to Europska komisija ističe, ništa u tekstu članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 ne isključuje primjenu mjera iz te odredbe kojima se ograničava sloboda kretanja i boravka tijekom roka koji je dotičnoj osobi određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina nakon donošenja odluke o udaljavanju koja je donesena u odnosu na nju ili tijekom produljenja tog roka.

- 51 Iz toga slijedi da se za mjere namijenjene izbjegavanju opasnosti od bijega dotične osobe, poput onih koje su predmet postavljenih pitanja, treba smatrati da ograničavaju njezinu slobodu kretanja i boravka „zbog razloga javnog poretka” u smislu članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 tako da se načelno mogu opravdati na temelju te odredbe.
- 52 Osim toga, te se mjere ne mogu smatrati protivnima članku 27. Direktive 2004/38 samo zbog toga što su slične onima kojima se, u pogledu državljana trećih zemalja, u nacionalno pravo prenosi članak 7. stavak 3. Direktive 2008/115. Naime, u obama slučajevima je cilj mjera izbjeći bijeg dotične osobe i tako u konačnici osigurati djelotvorno izvršenje odluke o udaljavanju ili vraćanju donesene u odnosu na nju.
- 53 S obzirom na tu činjenicu, ne samo da direktive 2004/38 i 2008/115 nemaju isti predmet, nego osobe na koje se odnosi prva direktiva imaju status i prava potpuno drukčije prirode od onih na koje se mogu pozvati osobe na koje se odnosi druga direktiva.
- 54 Konkretno, kao što je to Sud presudio u nekoliko navrata i kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 1. i 2. Direktive 2004/38, građanstvo Unije svakom građaninu Unije povjerava temeljno i pojedinačno pravo da se slobodno kreće i boravi na području država članica, koje je podložno ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama donesenima radi njihove primjene, pri čemu sloboda kretanja osoba osim toga čini jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, navedenu u članku 45. Povelje o temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Usto, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. Direktive 2004/38, ona je namijenjena olakšavanju ostvarenja temeljnog i pojedinačnog prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica koje je građanima Unije izravno dodijeljeno UFEU-om, a njezin je predmet, među ostalim, ojačati ostvarenje tog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Osim toga, budući da je slobodno kretanje osoba dio temelja Europske unije, odredbe koje su mu posvećene treba široko tumačiti, dok izuzeća i odstupanja od njega treba, naprotiv, tumačiti usko (vidjeti u tom smislu presude od 3. lipnja 1986., Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, t. 13. i od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23.).
- 57 S obzirom na temeljni status koji uživaju građani Unije, mjere namijenjene izbjegavanju opasnosti od bijega koje mogu biti izrečene u okviru njihova udaljavanja i udaljavanja članova njihovih obitelji zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti ne smiju biti nepovoljnije od mjera predviđenih nacionalnim pravom kako bi se izbjegla opasnost od bijega, tijekom trajanja roka za dobrovoljni odlazak, državljana trećih zemalja u odnosu na koje se vodi postupak vraćanja na temelju Direktive 2008/115 zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti (vidjeti analogijom presudu od 14. rujna 2017., Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, t. 51., 54. i 56.). Iako se čini da iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da, u ovom slučaju, u glavnom postupku nije riječ o takvom nepovoljnijem postupanju i da se te dvije kategorije osoba u pogledu opasnosti od bijega nalaze u usporedivoj situaciji, tu ocjenu treba provesti sud koji je uputio zahtjev.
- 58 Naposljetku, kao što to Komisija ističe, kako bi se ocijenila proporcionalnost mjere kojom se nastoji izbjeći opasnost od bijega u pojedinačnom slučaju, među ostalim valja uzeti u obzir prirodu prijetnje za javni poredak koja je opravdala donošenje odluke o udaljavanju dotične osobe. U slučaju da se ostvarenje postavljenog cilja može omogućiti pomoću više mjera, prednost treba dati mjeri koja je najmanje ograničavajuća.

- 59 Kad je riječ o, kao drugo, mogućnosti da se građanina Unije ili člana njegove obitelji zadrži – u slučaju da oni ne napuste državu članicu domaćina u određenom roku ili tijekom njegova produljenja – u svrhu njihova udaljavanja u najduljem trajanju od osam mjeseci koje je istovjetno onomu koje se u nacionalnom pravu primjenjuje na državljane treće zemlje u odnosu na koje se vodi postupak vraćanja na temelju Direktive 2008/115, valja navesti da, kao što to proizlazi iz točaka 30. i 31. ove presude, pretpostavka o kojoj je u tom pogledu riječ u postavljenim pitanjima jest da građanin Unije ili član njegove obitelji nije postupio u skladu s odlukom o udaljavanju koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti u određenom roku ili tijekom njegova produljenja. Osim toga, relevantna odredba nacionalnog prava predviđa da se zadržavanje u razdoblju od osam mjeseci može primijeniti samo ako to zahtijeva očuvanje javnog poretka ili nacionalne sigurnosti. U tom pogledu, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da pojam „nacionalna sigurnost” u smislu te odredbe odgovara pojmu „javna sigurnost” predviđenom u članku 27. stavku 1. Direktive 2004/38.
- 60 Iako se posljedično čini da se zadržavanje predviđeno na temelju predmetne nacionalne odredbe temelji na razlozima zbog kojih se može ograničiti sloboda kretanja i boravka građanina Unije ili člana njegove obitelji u skladu s člankom 27. stavkom 1. Direktive 2004/38, potrebno je da ono bude proporcionalno postavljenom cilju. To podrazumijeva provjeru toga da je trajanje zadržavanja predviđeno nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku proporcionalno cilju, navedenom u točkama 18. i 48. ove presude, koji se sastoji od osiguranja učinkovite politike udaljavanja građana Unije i članova njihovih obitelji.
- 61 U ovom slučaju valja primijetiti da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku doista uređuje okolnosti pod kojima građanin Unije ili član njegove obitelji može biti zadržan u svrhu udaljavanja tijekom najduljeg razdoblja od osam mjeseci, pri čemu su u tu svrhu izričito predviđena različita postupovna jamstva.
- 62 Konkretno, iz očitovanja belgijske vlade proizlazi da, kao prvo, trajanje zadržavanja ne smije premašivati dva mjeseca i da ono izričito podliježe uvjetu da, među ostalim, ne postoje druge, manje ograničavajuće mjere koje bi se mogle učinkovito primijeniti u svrhu jamčenja izvršenja mjere udaljavanja. Mogućnost produljenja trajanja tog zadržavanja u trajanju od po dva mjeseca također je podvrgnuta ispunjenju nekoliko uvjeta, osobito da se poduzmu nužne mjere za udaljavanje dotične osobe uz svu propisanu dužnu pažnju te da i dalje postoji mogućnost njezina djelotvornog udaljavanja u razumnom roku. Nakon prvog produljenja, samo ministar može donijeti odluku o produljenju zadržavanja dotične osobe. Naposljetku, ako nakon pet mjeseci građanina Unije ili člana njegove obitelji treba pustiti na slobodu, zadržavanje dotične osobe može se produljiti, svaki put u trajanju od po mjesec dana u slučaju da to zahtijeva očuvanje javnog poretka ili nacionalne sigurnosti pri čemu ukupno trajanje njezina zadržavanja ne smije premašiti osam mjeseci.
- 63 Također proizlazi da zadržavanje građanina Unije ili člana njegove obitelji tijekom najduljeg razdoblja od osam mjeseci predviđeno nacionalnom odredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku zahtijeva pojedinačno ispitivanje konkretne situacije dotične osobe kako bi se zajamčilo da to zadržavanje ne premašuje trajanje koje je strogo nužno za izvršenje odluke o udaljavanju koja je donesena u odnosu na nju te da razlozi javnog poretka ili javne sigurnosti opravdavaju njezino zadržavanje.
- 64 Međutim, uređenje koje je tako predviđeno nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku ne opravdava samu činjenicu predviđanja najduljeg trajanja zadržavanja, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje se primjenjuje u svrhu udaljavanja građana Unije i

članova njihovih obitelji koje nalažu razlozi javnog poretka ili javne sigurnosti a koje je istovjetno trajanju koje se primjenjuje na udaljavanje državljana treće zemlje na temelju odredbi donesenih u svrhu prenošenja Direktive 2008/115 u nacionalno pravo.

- 65 Naime, kad je konkretno riječ o trajanju postupka udaljavanja, građani Unije i članovi njihovih obitelji koji su u tom svojstvu obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2004/38 ne nalaze se u situaciji koja je usporediva s onom državljana trećih zemalja koji su obuhvaćeni Direktivom 2008/115.
- 66 Konkretno, kao što je to nezavisni odvjetnik također naveo u točki 94. svojeg mišljenja, države članice raspoložu mehanizmima suradnje i instrumentima u okviru udaljavanja građana Unije ili člana njegove obitelji u drugu državu članicu kojima ne raspoložu nužno u okviru udaljavanja državljanina treće zemlje u treću zemlju. Naime, kao što je to Komisija opravdano naglasila na raspravi, odnosi između država članica, koji se temelje na obvezi lojalne suradnje i načelu uzajamnog povjerenja, ne bi trebali dovesti do poteškoća istovjetnih onima koje mogu nastati u slučaju suradnje između država članica i trećih zemalja.
- 67 Isto tako, praktične poteškoće koje se odnose na organizaciju vraćanja dotične osobe u slučaju udaljavanja građana Unije i članova njihovih obitelji ne bi načelno trebale biti istovjetne onima koje se odnose na organizaciju vraćanja državljana trećih zemalja u treću zemlju osobito ako to vraćanje podrazumijeva treću zemlju koja je teško dostupna zračnim putem.
- 68 Usto, vrijeme koje je potrebno za dokazivanje državljanstva građana Unije i članova njihovih obitelji u odnosu na koje se vodi postupak udaljavanja na temelju Direktive 2004/38 trebalo bi načelno biti kraće od onog koje se traži za dokazivanje državljanstva državljana treće zemlje s nezakonitim boravkom i u odnosu na koje se vodi postupak vraćanja na temelju Direktive 2008/115. Naime ne samo da mehanizmi suradnje između država članica olakšavaju provjeru državljanstva građana Unije i članova njihove obitelji nego, kao što je to Komisija također istaknula na raspravi, ako se na određenu osobu primjenjuju odredbe Direktive 2004/38, to načelno znači da je za tu osobu već utvrđeno da je državljanin države članice ili član obitelji građanina Unije čije je državljanstvo poznato.
- 69 Osim toga, vraćanje građanina Unije na područje njegove države članice podrijetla je, ovisno o slučaju, također olakšano člankom 27. stavkom 4. Direktive 2004/38 u skladu s kojim država članica koja je izdala putovnicu ili osobnu iskaznicu mora dopustiti imatelju isprave protjeranom iz druge države članice radi zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, da uđe na njezino područje bez ikakvih formalnosti, čak i ako isprava više nije važeća ili je državljanstvo imatelja isprave sporno.
- 70 Valja dodati da, kao što to proizlazi iz članka 15. stavka 6. Direktive 2008/115, čak i u slučaju udaljavanja državljana treće zemlje na temelju Direktive 2008/115, trajanje zadržavanja u svrhu udaljavanja može premašiti šest mjeseci samo ako, unatoč svim opravdanim naporima države članice domaćina, postoji vjerojatnost da će udaljavanje dulje trajati zbog manjka suradnje dotičnog državljanina treće zemlje ili kašnjenja prilikom dobivanja potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.
- 71 Međutim, neovisno o tome pod kojim se uvjetima može smatrati da je zadržavanje tijekom najduljeg razdoblja od osam mjeseci državljana treće zemlje u odnosu na kojeg se vodi postupak vraćanja na temelju Direktive 2008/115 usklađeno s pravom Unije, iz posebnih uvjeta navedenih

u prethodnoj točki proizlazi da su upravo praktične poteškoće koje se odnose na dobivanje potrebnih dokumenata iz treće zemlje one koje načelno mogu opravdati zadržavanje u takvom trajanju u slučaju dotičnih osoba.

- 72 Iz razmatranja navedenih u točkama 66. do 71. ove presude proizlazi to da se građani Unije i članovi njihovih obitelji koji su u tom svojstvu obuhvaćeni Direktivom 2004/38 ne nalaze u situaciji koja je usporediva s onom državljana treće zemlje u odnosu na koje se vodi postupak vraćanja na temelju Direktive 2008/115 kad je riječ o trajanju postupka udaljavanja tako da nije opravdano istovjetno postupati prema svim tim osobama kad je riječ o najduljem trajanju zadržavanja u svrhu udaljavanja. Iz toga slijedi da najdulje trajanje zadržavanja građana Unije i članova njihovih obitelji koji su u tom svojstvu obuhvaćeni Direktivom 2004/38, kako je predviđeno propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja.
- 73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članke 20. i 21. UFEU-a kao i Direktivu 2004/38 treba tumačiti na način da:
- im se ne protivi nacionalni propis koji na građane Unije i članove njihovih obitelji, tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina nakon donošenja odluke o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka, ili tijekom produljenja tog roka, primjenjuje odredbe kojima se nastoji izbjeći opasnost od bijega a koje su slične onima kojima se u pogledu državljana trećih zemalja prenosi u nacionalno pravo članak 7. stavak 3. Direktive 2008/115, pod uvjetom da prvo navedene odredbe poštuju opća načela predviđena člankom 27. Direktive 2004/38 i da nisu nepovoljnije od drugonavedenih;
 - im se protivi nacionalni propis koji na građane Unije i članove njihovih obitelji koji nakon isteka određenog roka ili njegova produljenja nisu postupili u skladu s odlukom o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti primjenjuje mjeru zadržavanja u najduljem trajanju od osam mjeseci u svrhu udaljavanja pri čemu je to trajanje istovjetno onom koje se u nacionalnom pravu primjenjuje na državljane treće zemlje koji nisu postupili u skladu s odlukom o vraćanju donesenom zbog takvih razloga na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.

Troškovi

- 74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članke 20. i 21. UFEU-a kao i Direktivu 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva

64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ treba tumačiti na način da:

- im se ne protivi nacionalni propis koji na građane Unije i članove njihovih obitelji, tijekom roka koji im je određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina nakon donošenja odluke o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka, ili tijekom produljenja tog roka, primjenjuje odredbe koje su namijenjene izbjegavanju opasnost od bijega a koje su slične onima kojima se u pogledu državljana trećih zemalja prenosi u nacionalno pravo članak 7. stavak 3. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, pod uvjetom da prvo navedene odredbe poštuju opća načela predviđena člankom 27. Direktive 2004/38 i da nisu nepovoljnije od drugo navedenih;
- im se protivi nacionalni propis koji na građane Unije i članove njihovih obitelji koji nakon isteka određenog roka ili njegova produljenja nisu postupili u skladu s odlukom o udaljavanju koja je donesena u odnosu na njih zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti primjenjuje mjeru zadržavanja u najduljem trajanju od osam mjeseci u svrhu udaljavanja pri čemu je to trajanje istovjetno onom koje se u nacionalnom pravu primjenjuje na državljane treće zemlje koji nisu postupili u skladu s odlukom o vraćanju donesenom zbog takvih razloga na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.

Potpisi