



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2021 m. birželio 22 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos pilietybė – SESV 20 ir 21 straipsniai – Direktyva 2004/38/EB – Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje – Viešosios tvarkos pagrindais priimtas sprendimas nebeleisti suinteresuotajam asmeniui gyventi šalyje – Prevencinės priemonės, taikomos siekiant užkirsti kelią suinteresuotajam asmeniui slėptis per jam išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos nustatytą terminą – Nacionalinės nuostatos, panašios į pagal Direktyvos 2008/115/EB 7 straipsnio 3 dalį trečiųjų šalių piliečiams taikomas nuostatas – Siekiant išsiųsti taikomo sulaikymo maksimalus terminas – Tokia pati kaip trečiųjų šalių piliečiams taikoma nacionalinė nuostata“

Byloje C-718/19

dėl *Cour constitutionnelle* (Konstitucinis teismas, Belgija) 2019 m. liepos 18 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2019 m. rugsėjo 27 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

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 ir

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

prieš

Conseil des ministres

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotoja R. Silva de Lapuerta, kolegijų pirmininkai A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (pranešėjas) ir N. Piçarra, teisėjai M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi ir I. Jarukaitis,

generalinis advokatas A. Rantos,

* Proceso kalba: prancūzų.

posėdžio sekretorius R. Schiano, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2020 m. lapkričio 16 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *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 ir Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL*, atstovaujama *advocaat* M. Van den Broeck ir *avocates* P. Delgrange ir S. Benkhelifa,
- Belgijos vyriausybės, atstovaujamos L. Van den Broeck, M. Jacobs ir C. Pochet, padedamų *avocats* D. Matray, C. Decordier, S. Matray ir C. Piront, ir *advocaat* T. Bricout,
- Danijos vyriausybės, atstovaujamos J. Nymann-Lindgren, P. Jespersen ir M. S. Wolff,
- Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos J. Rodríguez de la Rúa Puig,
- Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna,
- Europos Komisijos, atstovaujamos A. Azéma ir E. Montaguti,

susipažinęs su 2021 m. vasario 10 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 20–21 straipsnių ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikiniančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46), išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *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 ir Vluchtelingen Vlaanderen ASBL* ginčą su *Conseil des ministres* (Ministrų taryba, Belgija) dėl nacionalinės teisės aktų, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, pirma, taikomos priemonės, panašios į tas, kurios taikomos trečiųjų šalių piliečiams siekiant užkirsti jiems kelią slėptis per priėmus sprendimą grąžinti nustatytą išvykimo iš priimančiosios valstybės narės teritorijos terminą, ir, antra, toks pats maksimalus sulaikymo siekiant išsiųsti iš šalies terminas, koks taikomas minėtiems piliečiams.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Direktyva 2004/38

3 Direktyvos 2004/38 1–3 ir 31 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

- „(1) Sąjungos pilietybė kiekvienam Sąjungos piliečiui suteikia pirminę [pagrindinę] ir asmeninę teisę laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, taikant [ESV] Sutartyje ir jai vykdyti patvirtintose priemonėse nustatytus apribojimus ir reikalavimus.
- (2) Laisvas asmenų judėjimas sudaro vieną iš pagrindinių vidaus rinkos, kuri yra teritorija be vidaus sienų, kurioje laisvė užtikrinta pagal [ESV] Sutarties nuostatas, laisvių.
- (3) Sąjungos pilietybė turėtų būti pagrindinis valstybių narių piliečių statusas, kai jie naudojami savo teise laisvai judėti ir gyventi šalyje. Todėl būtina sisteminti ir persvarstyti esamus Bendrijos instrumentus, atskirai skirtus darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims ir studentams bei kitiems nedirbantiems asmenims, kad būtų supaprastinta ir sustiprinta visų Sąjungos piliečių laisvo judėjimo ir apsigyvenimo teisė.

<...>

- (31) Ši direktyva gerbia pagrindines teises bei laisves ir laikosi visų pirma Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos pripažintų principų <...>“

4 Šios direktyvos 3 straipsnio „Naudos gavėjai“ 1 dalyje nurodyta:

„Ši direktyva taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, ir 2 straipsnyje [2 straipsnio 2 punkte] apibrėžtiems jų šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų.“

5 Minėtos direktyvos 4 straipsnio „Išvažiavimo teisė“ 1 dalyje numatyta:

„Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui [patikrinimui prie nacionalinių sienų], visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, ir jų šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi galiojantį pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.“

6 Tos pačios direktyvos 27 straipsnyje „Bendrieji principai“ nustatyta:

„1. Laikydamosi šio skyriaus nuostatų valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, neatsižvelgiant į pilietybę, judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos], visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Šiomis priežastimis nesinaudojama ekonominėms reikmėms patenkinti [nesiremiama siekiant ekonominių tikslų].

2. Priemonės, kurių imtasi dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir turi būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Buvę kriminaliniai nusikaltimai patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi priežastis.

Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą[, esamą] ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Pateisinimai, kurie yra nesusiję su atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.

<...>

4. Pasą ar tapatybės kortelę išdavusi valstybė narė turi leisti dokumento turėtojui, kuris buvo išsiųstas iš kitos valstybės narės dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ar sveikatos priežasčių, grįžti į jos teritoriją be jokių formalumų, net jei dokumentas nebegalioja arba turėtojo pilietybė ginčytina.“

7 Direktyvos 2004/38 30 straipsnyje „Pranešimai apie sprendimus“ nustatyta:

„1. Atitinkami asmenys apie pagal 27 straipsnio 1 dalį priimtus sprendimus informuojami raštu taip, kad gerai suvoktų jų turinį ir pasekmes jiems.

<...>

3. Pranešime nurodomas teismas ar administracinė institucija, kurioje atitinkamas asmuo gali pateikti apeliaciją, apeliacijos pateikimo terminas ir, jei taikytina, laikas, per kurį asmuo turi palikti valstybės narės teritoriją. Išskyrus tinkamai pagrįstus neatidėliotinus atvejus, laikas, per kurį leidžiama palikti teritoriją, turi būti ne trumpesnis kaip vienas mėnuo nuo pranešimo dienos.“

Direktyva 2008/115/EB

8 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98) 2, 4 ir 24 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(2) 2004 m. lapkričio 4 ir 5 d. Briuselio [(Belgija)] Europos Vadovų Taryba paragino suformuoti efektyvią išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais standartais, siekiant, kad su grąžintinais asmenimis būtų elgiamasi žmoniškai ir kad būtų gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas.

<...>

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

<...>

(24) Ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, kurie visų pirma pripažinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.“

9 Šios direktyvos 1 straipsnyje „Objektas“ numatyta:

„Šia direktyva nustatomi bendri standartai ir tvarka, taikomi valstybėse narėse, grąžinant neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius, remiantis pagrindinėmis teisėmis kaip [Sąjungos] ir tarptautinės teisės bendraisiais principais, įskaitant pabėgėlių apsaugos ir žmogaus teisių reikalavimus.“

10 Minėtos direktyvos 2 straipsnio „Taikymo sritis“ 3 dalyje numatyta:

„Ši direktyva netaikoma asmenims, kurie naudojami [laisvo judėjimo teise], kaip apibrėžta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 5 dalyje.“

11 Tos pačios direktyvos 6 straipsnio „Sprendimas grąžinti“ 1 dalyje nustatyta:

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

12 Direktyvos 2008/115 7 straipsnio „Savanoriškas išvykimas“ 3 dalyje numatyta:

„Savanoriško išvykimo laikotarpiu, siekiant užkirsti kelią asmeniui pasislėpti, gali būti numatytos tam tikros prievolės, pavyzdžiui, prievolė reguliariai registruotis institucijose, atitinkamas piniginis užstatas, dokumentų paėmimas ar prievolė neišvykti iš tam tikros vietos.“

13 Šios direktyvos IV skyrius „Sulaikymas siekiant išsiųsti“ apima jos 15–18 straipsnius.

14 Tos pačios direktyvos 15 straipsnyje „Sulaikymas“ nustatyta:

„1. Valstybės narė gali sulaikyti trečiosios šalies pilietį, kuriam taikoma grąžinimo tvarka tik tam, kad parengtų grąžinimą ir (arba) įvykdytų išsiuntimo procesą (nebent konkrečiu atveju gali būti veiksmingai taikomos kitos pakankamos, tačiau švelnesnės priverstinės priemonės), visų pirma, kai:

a) esama pasislėpimo pavojaus, arba

b) atitinkamas trečiosios šalies pilietis vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso, arba jiems trukdo.

Sulaikymas turi trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiuntimui.

<...>

5. Sulaikymas trunka tol, kol tenkinamos 1 dalyje nustatytos sąlygos ir jis yra būtinas siekiant užtikrinti sėkmingą išsiuntimą. Kiekviena valstybė narė nustato sulaikymo laikotarpio ribą, kuri negali viršyti šešių mėnesių.

6. Valstybės narė negali pratęsti 5 dalyje nurodyto laikotarpio, tačiau laikydamosi nacionalinės teisės gali pratęsti ribotam laikotarpiui, neviršijančiam dar dvylikos mėnesių, tais atvejais, kai tikėtina, jog nepaisant visų jų pagrįstų pastangų, išsiuntimo procedūra užtruks ilgiau dėl to, kad:

a) suinteresuotasis trečiosios šalies pilietis nepakankamai bendradarbiauja, arba

b) vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių.“

Belgijos teisė

- 15 Pagrindinės bylos aplinkybėms taikytinos redakcijos 1980 m. gruodžio 15 d. *Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (Įstatymas dėl užsieniečių atvykimo į šalies teritoriją, įsikūrimo, buvimo šalyje ir išsiuntimo iš jos, *Moniteur belge*, 1980 m. gruodžio 31 d., p. 14584) (toliau - 1980 m. gruodžio 15 d. įstatymas) 44b straipsnyje numatyta:

„1. Kai Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys neturi arba nebeturi teisės gyventi Karalystės teritorijoje, ministras arba jo įgaliotas asmuo gali pagal 7 straipsnio pirmą pastraipą nurodyti jam išvykti iš šalies.

Kai ministras ar jo įgaliotas asmuo ketina priimti įsakymą dėl įpareigojimo išvykti iš šalies teritorijos, jis atsižvelgia į Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario gyvenimo Karalystės teritorijoje trukmę, amžių, sveikatos būklę, šeimines ir ekonomines padėtis, socialinę ir kultūrinę integraciją Karalystėje ir jo ryšių su kilmės šalimi intensyvumą.

2. Įpareigojant Sąjungos pilietį arba jo šeimos narį išvykti iš šalies nurodomas terminas, per kurį jis turi išvykti iš Karalystės teritorijos. Išskyrus tinkamai pagrįstus neatidėliotinus atvejus, šis laikotarpis negali būti trumpesnis kaip vienas mėnuo nuo pranešimo apie sprendimą.

Ministras arba jo įgaliotas asmuo gali pratęsti pirmoje pastraipoje nurodytą terminą, jeigu:

- 1) savanoriškas grįžimas negali būti įvykdytas per minėtą laikotarpį; arba
- 2) tai pateisinama su suinteresuotojo asmens situacija susijusiomis aplinkybėmis.

Prašymą pratęsti terminą išvykti iš Karalystės teritorijos Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys turi pateikti ministrui ar jo įgaliotam asmeniui.“

- 16 2017 m. vasario 24 d. Įstatymo, kuriuo, siekiant sustiprinti viešosios tvarkos ir nacionalinio saugumo apsaugą, iš dalies keičiamas 1980 m. gruodžio 15 d. Įstatymas dėl užsieniečių atvykimo į šalies teritoriją, įsikūrimo, buvimo šalyje ir išsiuntimo iš jos (*Moniteur belge*, 2017 m. balandžio 19 d., p. 51890) (toliau – 2017 m. vasario 24 d. įstatymas), 28–31 straipsniais į 1980 m. gruodžio 15 d. įstatymą buvo įterpti 44c–44f straipsniai, kurie suformuluoti taip:

„44c straipsnis. Kol nepasibaigia 44b straipsnyje nustatytas terminas, Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys negali būti priverstinai išsiųstas iš šalies.

Siekiant išvengti pasislėpimo per 44b straipsnyje nurodytą laikotarpį pavojaus, Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys gali būti įpareigotas vykdyti prevencines priemones. Šios priemonės nustatomos Karaliaus dekretu, apsvarstytu Ministrų taryboje.

44d straipsnis. 1. Ministras arba jo įgaliotas asmuo imasi visų priemonių, kurios yra būtinos siekiant įvykdyti įpareigojimą išvykti iš šalies, jeigu:

- 1° Sąjungos piliečiui arba jo šeimos nariui nebuvo nustatytas terminas išvykti iš Karalystės teritorijos;
- 2° Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys neišvyko iš Karalystės teritorijos per jam nustatytą terminą;

3° nepasibaigus nustatytam terminui, per kurį reikia išvykti iš Karalystės teritorijos, kyla pavojus, kad Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys pasislėps, jis nevykdė nustatytų prevencinių priemonių arba kelia grėsmę viešajai tvarkai arba nacionaliniam saugumui.

2. Jei Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys nesutinka būti išsiųstas iš šalies arba kelia pavojų vykdant išsiuntimo procedūrą, jis gražinamas priverstinai, prireikus jį palydint. Jam gali būti taikomos priverstinės priemonės, laikantis 1992 m. rugpjūčio 5 d. *loi sur la fonction de police* [(Įstatymas dėl policijos funkcijų, *Moniteur belge*, 1992 m. gruodžio 22 d., p. 27124)] 1 ir 37 straipsnių.

Kai išsiuntimas vykdomas oro transportu, imamasi priemonių pagal prie [2004 m. balandžio 29 d. Tarybos sprendimo 2004/573/EB dėl jungtinių skrydžių organizavimo, iš dviejų ar daugiau valstybių narių teritorijos išsiunčiant trečiųjų šalių piliečius, kurių atžvilgiu priimti atskiri įsakymai dėl išsiuntimo (OL L 261, 2004, p. 28)] pridedamas bendras išsiuntimo oro transportu gaires.

3. Dekretu, apsvaistytu Ministrų taryboje, Karalius paskiria instituciją, kuri turi užtikrinti priverstinių gražinimų kontrolę, ir nustato šios kontrolės tvarką. Ši institucija yra nepriklausoma nuo išsiuntimo iš šalies klausimus kompetentingų spręsti valdžios institucijų.

44e straipsnis. Ministras arba jo įgaliotas asmuo gali laikinai atidėti išsiuntimą iš šalies, kai tai pagrįsta remiantis konkretais atvejo aplinkybėmis. Jis apie tai informuoja suinteresuotą asmenį.

Siekiant užkirsti kelią Sąjungos piliečiui arba jo šeimos nariui slėptis, jis gali būti įpareigotas vykdyti prevencines priemones. Šios priemonės nustatomos Karaliaus dekretu, apsvaistytu Ministrų taryboje.

Tokiais pačiais atvejais ministras arba jo įgaliotas asmuo gali Sąjungos piliečiui arba jo šeimos nariui skirti namų areštą laikotarpiu, kurio reikia šiai priemonei įvykdyti.

44f straipsnis 1. Siekiant užtikrinti išsiuntimo iš šalies priemonės vykdymą, Sąjungos pilietis ir jų šeimų nariai gali, jei tai būtina dėl viešosios tvarkos, nacionalinio saugumo arba visuomenės sveikatos užtikrinimo priežasčių ir jei nėra galimybės veiksmingai taikyti kitų, švelnesnių, priverstinių priemonių, būti sulaikyti tik tiek laiko, kiek reikia priemonei įvykdyti, tačiau ne ilgiau kaip du mėnesius.

Vis dėlto ministras arba jo įgaliotas asmuo gali pratęsti šį sulaikymą dviem mėnesiams, jei per septynias darbo dienas nuo Sąjungos piliečio arba jo šeimos nario sulaikymo yra imtasi užsieniečio išsiuntimui būtinų priemonių, jos vykdomos deramai kruopščiai ir vis dar yra galimybė per pagrįstą terminą suinteresuotąjį asmenį išsiųsti iš šalies.

Kartą pratęsus sulaikymo laikotarpį, tik ministras gali priimti sprendimą šį laikotarpį pratęsti.

Praėjus penkiems mėnesiams Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys turi būti paleistas į laisvę. Sulaikymas gali būti kaskart pratęstas vienam mėnesiui, jei tai būtina siekiant užtikrinti viešąją tvarką arba nacionalinį saugumą, tačiau bendras sulaikymo laikotarpis negali viršyti aštuonių mėnesių.

2. 1 dalyje nurodytas Sąjungos pilietis arba jo šeimos narys gali apskųsti sprendimą dėl jo sulaikymo, remdamasis 71 ir paskesniais straipsniais.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 17 *Cour constitutionnelle* (Konstitucinis teismas, Belgija) buvo pateikti du ieškiniai dėl 2017 m. vasario 24 d. įstatymo visiško ar dalinio panaikinimo: pirmąjį pateikė *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, o antrąjį – *Association pour le droit des Étrangers, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l'Homme* ir *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas sujungė abi bylas.
- 18 Remiantis sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikta informacija, šiuo įstatymu siekiama užtikrinti veiksmingą Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių išsiuntimo politiką, kad ji būtų žmogiška ir būtų gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas. Minėto įstatymo nuostatomis, kuriomis taip pat siekiama užtikrinti išsiuntimo iš šalies tvarką Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, ne mažiau palankią už taikomą trečiųjų šalių piliečiams, aiškiau išdėstytos priemonės, kurių galima imtis Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių atžvilgiu siekiant užtikrinti jų išsiuntimą iš Belgijos teritorijos.
- 19 Pirma, šiam teismui kyla abejonių dėl nacionalinės teisės nuostatų, kuriose numatyta galimybė taikyti prevencines priemones Sąjungos piliečiams ar jų šeimos nariams, dėl viešosios tvarkos priežasčių gavusiems įsakymą išvykti iš Belgijos teritorijos per jiems nustatytą išvykimo iš šios teritorijos terminą, kuris gali būti pratęstas, siekiant išvengti suinteresuotojo asmens pasislėpimo rizikos, suderinamumo su Sąjungos teise. Šiomis nuostatomis Karaliui suteikiami įgaliojimai nustatyti tokias priemones Ministrų taryboje apsvaistytu dekretu ir numatyta, kad kompetentingas ministras (toliau – ministras) arba jo įgaliotas asmuo gali įpareigoti suinteresuotąjį asmenį gyventi tam tikroje vietoje, jeigu išsiuntimas laikinai atidedamas.
- 20 Pareiškėjos pagrindinėje byloje, be kita ko, teigia, kad pagal Sąjungos teisę draudžiama nustatyti priemones Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, siekiant išvengti pavojaus, kad jie pasislėps per jiems nustatytą arba pratęstą terminą išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos.
- 21 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Direktyvoje 2008/115, kuri taikoma tik trečiųjų šalių piliečiams, numatyta galimybė nustatyti tokias priemones, o Direktyvoje 2004/38, taikomoje Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, šiuo klausimu nėra nuostatų. Remiantis parengiamaisiais darbais, susijusiais su pagrindinėje byloje nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis, nuostatomis, kuriomis siekiama išvengti jų pasislėpimo pavojaus, Direktyva 2008/115 į Belgijos teisę neperkeliamą, bet jos nustatytos daugiausiai atsižvelgiant į ją.
- 22 Neatsižvelgiant į atitinkamų priemonių pobūdį, jos tikrai turi poveikį atitinkamo Sąjungos piliečio arba jo šeimos nario teisėms ir laisvėms, nes jomis būtent ir siekiama užkirsti kelią asmeniui pasislėpti, todėl tai gali sutrukdyti išvykti į kitą valstybę narę ir *in fine* užtikrinti jo priverstinį išvykimą iš Belgijos.
- 23 Tiesa, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, suformuotos 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendime *Petrea* (C-184/16, EU:C:2017:684), matyti, kad pagal Sąjungos teisę nedraudžiama, kad tos pačios valdžios institucijos priimtų sprendimą išsiųsti Sąjungos pilietį iš šalies pagal tą pačią procedūrą kaip ir sprendimas grąžinti neteisėtai šalyje esantį trečiosios šalies pilietį, kai Direktyvos 2004/38 perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės yra palankesnės šiam Sąjungos piliečiui. Vis dėlto pagrindinėje byloje nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis nesiikiama paskirti institucijos, kompetentingos priimti sprendimą išsiųsti iš šalies Sąjungos piliečius ir jų šeimos

- narius, ir jose taip pat nėra procedūrinių nuostatų; nagrinėjamos nacionalinės nuostatos susijusios su Direktyvoje 2004/38 nenumatytais Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių pagrindinių teisių apribojimais.
- 24 Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl Direktyvos 2008/115 nuostatų, susijusių su priemonėmis, kuriomis siekiama išvengti pasislėpimo pavojaus trečiosios šalies piliečio išsiuntimo iš šalies atveju, taikymo pagal analogiją Sąjungos piliečiams.
- 25 Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar su Sąjungos teise suderinamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias leidžiama sulaikyti Sąjungos piliečius ir jų šeimos narius, kurie neįvykdė sprendimo dėl išsiuntimo iš šalies viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais, siekiant užtikrinti šio sprendimo vykdymą, visų pirma ne ilgiau kaip aštuonis mėnesius, kai siekiant užtikrinti viešąją tvarką ar visuomenės saugumą būtina tokią sulaikymą taikyti.
- 26 Pareiškėjos pagrindinėje byloje šią nuostatą kritikuoja dėl to, kad joje numatyta pernelyg ilga, taigi neproporcinga, sulaikymo trukmė ir nenustatyti aiškūs kriterijai, leidžiantys objektyviai nustatyti laikotarpį, kuris būtinas priemonei įvykdyti, ir įvertinti, ką reiškia už priemonės vykdymą atsakingos valdžios institucijos atliekamas kruopštus vertinimas.
- 27 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad atitinkamoje nacionalinės teisės nuostatoje Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams pakartojama trečiųjų šalių piliečiams taikoma tvarka, numatyta nacionalinėje teisėje. Todėl šia nuostata suvienodinamas Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių ir trečiųjų šalių piliečių vertinimas, be kita ko, įskaitant maksimalią sulaikymo trukmę siekiant suinteresuotąjį asmenį išsiųsti iš šalies.
- 28 Be to, kyla klausimas, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas suderinamas su judėjimo laisve, garantuojama Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams pagal SESV 20 ir 21 straipsnį bei Direktyvą 2004/38, remiantis kuriais reikia daryti išvadą, kad sulaikymas gali trukti tik tiek, kiek tikrai būtina sprendimui dėl išsiuntimo iš šalies įvykdyti.
- 29 Tokiomis aplinkybėmis *Cour constitutionnelle* (Konstitucinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar Sąjungos teisė, konkrečiai [SESV] 20 ir 21 straipsniai ir [Direktyva 2004/38], turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriais Sąjungos piliečiams ir jų šeimų nariams taikomos nuostatos, panašios į tas, kuriomis trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu į nacionalinę teisę perkelta [Direktyvos 2008/115] 7 straipsnio 3 dalis, t. y. nuostatos, pagal kurias leidžiama Sąjungos piliečiui arba jo šeimos nariui taikyti prevencines priemones, siekiant išvengti pasislėpimo pavojaus per išvykimo iš šalies laikotarpį, jam nustatytą dėl viešosios tvarkos priežasčių priimtame sprendime panaikinti teisę gyventi šalyje, arba šį laikotarpį pratęsus?
2. Ar Sąjungos teisė, konkrečiai [SESV] 20 ir 21 straipsniai ir [Direktyva 2004/38], turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie nesilaiko viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo pagrindais priimto sprendimo panaikinti teisę gyventi šalyje, taikoma tokia pati nuostata, kokia taikoma trečiųjų valstybių piliečiams, esantiems tokioje pačioje padėtyje, kiek tai susiję su maksimalia, t. y. aštuonių mėnesių, sulaikymo trukme, siekiant išsiųsti iš šalies?“

Dėl prejudicinių klausimų

- 30 Savo klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 20 ir 21 straipsniai ir Direktyva 2004/38 turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai:
- pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams nustatyta laikotarpiu, per kurį jie turi išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos po to, kai dėl viešosios tvarkos priežasčių priimtas sprendimas išsiųsti juos iš šalies, arba pratęsus šį laikotarpį, taikomos nuostatos, kuriomis siekiama išvengti jų pasislėpimo rizikos, panašios į tas, kuriomis, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiais, siekiama perkelti į nacionalinę teisę Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 3 dalį, ir
 - pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie, pasibaigus nustatytam terminui arba po šio termino pratęsimo, nevykdė sprendimo dėl jų išsiuntimo iš šalies dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, taikoma maksimalaus aštuonių mėnesių trukmės sulaikymo siekiant išsiųsti priemonė, kuri trunka tiek pat, kaip ir taikoma pagal nacionalinę teisę trečiųjų šalių piliečiams, nevykdžiusiems sprendimo juos grąžinti, dėl tokių priežasčių priimto vadovaujantis Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalimi.
- 31 Pirmiausia reikia priminti, kad pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių ar jų šeimos narių judėjimo ir apsigyvenimo laisvę, be kita ko, dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių. Nors pateikti klausimai susiję su situacijomis, kai sprendimas išsiųsti iš šalies priimamas remiantis šia nuostata, jie susiję ne su tokio sprendimo, o su priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti jo vykdymą, nagrinėjimu pagal Sąjungos teisę.
- 32 Atsižvelgiant į tai, į pateiktus klausimus reikia atsakyti nagrinėjant, pirma, ar SESV 20 ir 21 straipsniais ir Direktyva 2004/38 draudžiama nustatyti nacionalinės teisės nuostatas, taikytinas vykdant sprendimą išsiųsti iš šalies Sąjungos piliečius ir jų šeimos narius, kurių turinys yra tapatus ar panašus į nuostatas, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 2008/115 dėl neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo. Jei taip nėra, reikėtų įvertinti, antra, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamos nuostatose numatytos specialios priemonės gali būti laisvo judėjimo ir apsigyvenimo laisvės apribojimas, ir jei taip, trečia, ar tokie apribojimai gali būti pateisinami.

Dėl nacionalinių nuostatų, kurių turinys yra tapatus ar panašus į nuostatas, skirtas trečiųjų šalių piliečiams, taikymo Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams

- 33 Reikia priminti, kad Direktyvos 2004/38 VI skyriuje, be kita ko, numatytos taisyklės, susijusios tik su Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių išsiuntimu iš šalies. Tačiau šioje direktyvoje nėra tikslų nuostatų, susijusių su valstybių narių galimybe imtis priemonių, kad būtų išvengta jų pasislėpimo pavojaus per jiems nustatytą arba pratęstą terminą išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos, taip pat nėra tikslų nuostatų, susijusių su galimybe sulaikyti asmenis, jeigu jie per šį arba per pratęstą tokį terminą neįvykdė sprendimo dėl jų išsiuntimo.

- 34 Nesant Sąjungos teisės reglamentavimo, valstybės narės turi numatyti taisykles, leidžiančias joms imtis priemonių, skirtų užtikrinti sprendimo išsiųsti iš šalies, priimto pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį, vykdymui, su sąlyga, kad jokia Sąjungos teisės nuostata tam neprieštarauja (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, 52 punktą).
- 35 Tik laikydamosi šios sąlygos valstybės narės gali remtis Direktyvos 2008/115 nuostatomis, visų pirma jos 7 straipsnio 3 dalimi ir 15–18 straipsniais, siekdamos nustatyti, pirma, priemonės, kuriomis siekiama išvengti pavojaus, kad Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai pasislėps per jiems nustatytą išvykimo iš priimančiosios valstybės narės teritorijos terminą arba jį pratęsus, ir, antra, sulaikymo priemonės, kai jie neįvykdė sprendimo dėl išsiuntimo per minėtą terminą arba jį pratęsus.
- 36 Iš tiesų šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybė valstybėms narėms nustatyti pareigas trečiųjų šalių piliečiams, siekiant išvengti pavojaus, kad jie pasislėps per savanoriško išvykimo laikotarpį, o šios pareigos aiškiai išvardytos: reguliariai registruotis institucijose, sumokėti atitinkamą piniginių užstatą, pateikti dokumentus arba neišvykti iš tam tikros vietos. Be to, viename minėtos direktyvos skyriuje, t. y. jos IV skyriuje „Sulaikymas siekiant išsiųsti“, kuriame yra tos pačios direktyvos 15–18 straipsniai, numatyta galimybė sulaikyti trečiosios šalies pilietį siekiant išsiųsti ir išsamiai apibrėžtos trečiųjų šalių piliečiams suteikiamos garantijos, susijusios tiek su sprendimu išsiųsti iš šalies, tiek su jų sulaikymu (šiuo klausimu žr. 2013 m. rugsėjo 10 d. Sprendimo *G. ir R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 31 punktą).
- 37 Konkrečiau kalbant, Direktyvos 2008/115 15 straipsnio 5 dalyje, be kita ko, nurodyta, kad sulaikymo trukmė negali viršyti šešių mėnesių, o šios direktyvos 15 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad valstybės narės negali pratęsti šios direktyvos 15 straipsnio 5 dalyje nurodyto laikotarpio, išskyrus papildomą 12 mėnesių laikotarpį, kai tikėtina, jog, nepaisant visų pagrįstų pastangų, išsiuntimo procedūra užtruks ilgiau dėl to, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis nebendradarbiavo arba vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių.
- 38 Šioje byloje iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad nacionalinės teisės aktu tikslas – Sąjungos piliečiams ir jų šeimų nariams užtikrinti išsiuntimo iš šalies tvarką, kuri nebūtų mažiau palanki, nei taikoma trečiųjų šalių piliečiams. Konkrečiau kalbant apie nacionalinės teisės nuostatas, kuriomis siekiama išvengti pavojaus, kad suinteresuotasis asmuo pasislėps, pažymėtina, kad jos daugiausia grindžiamos Direktyvos 2008/115 nuostatomis. Dėl nacionalinės nuostatos, susijusios su suinteresuotojo asmens sulaikymu siekiant išsiųsti, pažymėtina, kad joje pakartojama nacionalinėje teisėje numatyta tvarka, taikoma trečiųjų šalių piliečiams, ir taip nustatomas toks pats Sąjungos piliečių ir jų šeimoms narių vertinimas kaip ir trečiųjų šalių piliečių, kuriems taikoma grąžinimo procedūra pagal šią direktyvą, visų pirma kiek tai susiję su maksimalia sulaikymo trukme, numatyta siekiant išsiųsti suinteresuotąjį asmenį iš šalies.
- 39 Taigi, nors vien tai, kad priimančioji valstybė narė numato nacionalines normas, taikomas sprendimo išsiųsti iš šalies Sąjungos piliečius ir jų šeimoms narius vykdymo srityje, remdamasi nuostatomis, taikomomis trečiųjų šalių piliečių grąžinimui, kuriomis Direktyva 2008/115 perkeliama į nacionalinę teisę, savaime neprieštarauja Sąjungos teisei, vis dėlto tokios normos turi ją atitikti. Kaip Teisingumo Teismui siūlo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, minėtas normas reikia nagrinėti atsižvelgiant į konkrečias Sąjungos piliečiams ir jų šeimoms nariams taikomas nuostatas dėl laisvo judėjimo ir laisvo gyvenimo šalyje, t. y. į SESV 20 ir 21 straipsnius ir Direktyvos 2004/38 nuostatas.

Dėl laisvo darbuotojų judėjimo ir apsigyvenimo apribojimų buvimo

- 40 Pirma, kalbant apie prevencines priemones, kuriomis siekiama išvengti pavojaus, kad Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai pasislėps per jiems nustatytą laikotarpį išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos arba šį terminą pratęsus, reikia pažymėti, kad jos nėra apibrėžtos pagrindinėje byloje nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose, išskyrus galimybę įpareigoti suinteresuotąjį asmenį gyventi tam tikroje vietoje tuo atveju, jeigu jo išsiuntimas laikinai atidedamas. Be to, šios priemonės nustatomos Karaliaus dekretu, apsvarstytu Ministrų taryboje.
- 41 Vis dėlto iš pačios pateiktų klausimų formuluotės matyti, kad priemonės, kurios gali būti nustatytos tokiomis aplinkybėmis, yra panašios į numatytas Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 3 dalyje ir nurodytas šio sprendimo 36 punkte. Reikia pažymėti, kad tokiomis priemonėmis, kiek jomis siekiama apriboti suinteresuotojo asmens judėjimą, neišvengiamai ribojama jo judėjimo ir apsigyvenimo laisvė per jam nustatytą laikotarpį išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos, ypač kai suinteresuotasis asmuo įpareigojamas gyventi tam tikroje vietoje.
- 42 Antra, kalbant apie galimybę sulaikyti Sąjungos pilietį ir jo šeimos narius siekiant išsiųsti ne ilgesniam kaip aštuonių mėnesių laikotarpiui, reikia pažymėti, kad, kaip savo išvados 88 punkte nurodė generalinis advokatas, tokia priemonė dėl savo pobūdžio yra suinteresuotojo asmens laisvės judėti ir apsigyventi apribojimas.
- 43 Žinoma, Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie pasibaigus nustatytam terminui arba jį pratęsus nėra įvykdę dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių priimto sprendimo išsiųsti juos iš šalies, negali remtis teise gyventi priimančiosios valstybės narės teritorijoje pagal Direktyvą 2004/38, kol šis sprendimas tebeturi poveikį (pagal analogiją žr. 2021 m. birželio 22 d. Sprendimo *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Sprendimas išsiųsti iš šalies)*, C-719/19, 104 punktą). Vis dėlto tokio sprendimo buvimas nepanaikina ribojamojo sulaikymo priemonės, kuria suvaržomas suinteresuotojo asmens judėjimas viršijant ribojimus, kylančius iš paties sprendimo išsiųsti iš šalies, pobūdžio, nes per visą suinteresuotojo asmens sulaikymo laiką ribojamos jo galimybės laisvai gyventi šalyje ir judėti už priimančiosios valstybės narės teritorijos ribų. Vadinasi, tokia sulaikymo priemonė yra teisės išvykti, numatytos Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje, kurioje aiškiai numatyta, kad visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar galiojančią pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę, apribojimas (2008 m. liepos 10 d. Sprendimo *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, 19 punktas).
- 44 Taigi reikia konstatuoti, kad nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, t. y. nuostatos, numatančios galimybę taikyti prevencines priemones, kuriomis siekiama išvengti suinteresuotojo asmens pasislėpimo rizikos, ir nuostatos, susijusios su maksimalia jo sulaikymo siekiant išsiųsti trukme, yra Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvės judėti ir gyventi šalyje apribojimai, kaip nurodyta SESV 20 straipsnio 2 dalies a punkte, 21 straipsnio 1 dalyje ir patikslinta Direktyvos 2004/38 nuostatose.

Dėl judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvės apribojimų pateisinimų buvimo

- 45 Dėl galimo tokių apribojimų, kaip konstatuotų pirmesniame punkte, pateisinimų buvimo reikia priminti, kad, kaip matyti iš pačios SESV 20 ir 21 straipsnių formuluotės, Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje nėra besąlygiška ir jai gali

- būti taikomi ESV sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose numatyti apribojimai ir sąlygos (šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, 55 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 46 Šiuo klausimu reikia priminti, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 30 ir 31 punktų, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo klausimai grindžiami prielaida, kad sprendimas išsiųsti iš šalies buvo priimtas viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį.
- 47 Darytina išvada, kad, kiek tai susiję su pagrindine byla, priemonės, skirtos užtikrinti tokio sprendimo įvykdymui, būtent priemonės, skirtos išvengti Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario pasislėpimo rizikos ir jo sulaikymo ne ilgesniam kaip aštuonių mėnesių laikotarpiui, turi būti vertinamos atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 27 straipsnį. Šios direktyvos 27 straipsnio 2 dalyje patikslinama, kad Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario judėjimo ir gyvenimo šalyje teisės apribojimo priemonės, pirmiausia priimtose viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo sumetimais, turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos tik atitinkamo asmens elgesiu.
- 48 Pirma, kiek tai susiję su pagrindinėje byloje nagrinėjamomis priemonėmis, kuriomis siekiama išvengti pavojaus, kad suinteresuotasis asmuo pasislėps per jam nustatytą išvykimo iš priimančiosios valstybės narės teritorijos laikotarpį arba šį terminą pratęsęs, pažymėtina, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 18 punkto, šiomis priemonėmis siekiama užtikrinti veiksmingą Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išsiuntimo politiką.
- 49 Priemonė, kuria siekiama išvengti pavojaus, kad suinteresuotasis asmuo pasislėps, tokiu atveju, kaip priminta šio sprendimo 46 punkte, neišvengiamai padeda apsaugoti viešąją tvarką, nes ja galiausiai siekiama užtikrinti, kad asmuo, kuris laikomas keliančiu grėsmę priimančiosios valstybės narės viešajai tvarkai, būtų išsiųstas iš jos teritorijos, taigi ši priemonė susijusi su pačiu sprendimo išsiųsti iš šalies dalyku.
- 50 Be to, kaip teigia Europos Komisija, Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalyje visiškai neatmetama galimybė, kad šioje nuostatoje numatytos judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę ribojančios priemonės gali būti taikomos per suinteresuotajam asmeniui nustatytą išvykimo iš priimančiosios valstybės narės teritorijos laikotarpį, po to, kai buvo priimtas sprendimas jį išsiųsti iš šalies, arba šį terminą pratęsęs.
- 51 Darytina išvada, kad priemonės, kuriomis siekiama išvengti suinteresuotojo asmens pasislėpimo pavojaus, kaip antai tos, dėl kurių pateikti klausimai, turi būti laikomos ribojančiomis jo judėjimo ir apsigyvenimo laisvę „dėl viešosios tvarkos priežasčių“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį, todėl iš principo jos gali būti pateisinamos pagal šią nuostatą.
- 52 Be to, šios priemonės negali būti laikomos prieštaraujančiomis Direktyvos 2004/38 27 straipsniui vien dėl to, kad jos panašios į tas, kurios, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiais, skirtos perkelti į nacionalinę teisę Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 3 daliai. Iš tiesų abiem atvejais priemonių tikslas – išvengti atitinkamo asmens pabėgimo ir galiausiai užtikrinti veiksmingą sprendimo jį išsiųsti arba grąžinti vykdymą.

- 53 Atsižvelgiant į tai, ne tik direktyvų 2004/38 ir 2008/115 tikslas nėra tas pats, bet ir asmenys, kuriems taikoma pirmoji direktyva, naudojami visiškai kitokio pobūdžio statusu ir teisėmis nei tos, kuriomis gali remtis asmenys, kuriems taikoma antroji direktyva.
- 54 Pirmiausia, kaip Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė ir kaip matyti iš Direktyvos 2004/38 1–2 konstatuojamųjų dalių, Sąjungos piliečių kiekvienam Sąjungos piliečiui suteikia pagrindinę ir asmeninę teisę laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, taikant Sutartyse ir joms vykdyti patvirtintose priemonėse nustatytus apribojimus ir reikalavimus, nes laisvas asmenų judėjimas yra viena iš pagrindinių vidaus rinkos laisvių, kuri, be kita ko, buvo įtvirtinta Pagrindinių laisvių chartijos 45 straipsnyje (šiuo klausimu žr. 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimo *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, 27 punktą).
- 55 Be to, kaip matyti iš Direktyvos 2004/38 3 konstatuojamosios dalies, ja siekiama supaprastinti naudojimąsi pagrindine asmenine teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, kuri pagal ESV sutartį tiesiogiai suteikiama Sąjungos piliečiams, taip pat ja, be kita ko, siekiama sustiprinti šią teisę (šiuo klausimu žr. 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimo *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, 28 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 56 Kadangi laisvas asmenų judėjimas yra vienas iš Europos Sąjungos pagrindų, jam skirtos nuostatos turi būti aiškinamos plačiai, o jos išimtys ir leidžiančios nukrypti nuostatos, atvirkščiai, turi būti aiškinamos siaurai (šiuo klausimu žr. 1986 m. birželio 3 d. Sprendimo *Kempf*, 139/85, EU:C:1986:223, 13 punktą ir 2008 m. liepos 10 d. Sprendimo *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, 23 punktą).
- 57 Atsižvelgiant į esminį Sąjungos piliečių statusą, priemonės, kuriomis siekiama išvengti pasislėpimo pavojaus ir kurios gali būti nustatytos išsiunčiant juos ir jų šeimos narius dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, negali būti mažiau palankios nei nacionalinėje teisėje dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių numatytos priemonės, skirtos išvengti trečiųjų šalių piliečių, kuriems taikoma grąžinimo procedūra pagal Direktyvą 2008/115, pasislėpimo pavojaus per savanoriško išvykimo laikotarpį (pagal analogiją žr. 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, 51, 54 ir 56 punktus). Nors, atrodo, iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad šiuo atveju nėra kalbama apie tokį mažiau palankų vertinimą ir kad šių dviejų kategorijų asmenys, atsižvelgiant į pasislėpimo riziką, yra panašioje padėtyje, šį vertinimą turi atlikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.
- 58 Galiausiai, kaip teigia Komisija, siekiant įvertinti priemonės, kuria siekiama išvengti pasislėpimo rizikos konkrečiu atveju, proporcingumą, be kita ko, reikia atsižvelgti į grėsmės viešajai tvarkai, kuri pateisino sprendimo išsiųsti suinteresuotąjį asmenį priėmimą, pobūdį. Tais atvejais, kai kelios priemonės leidžia pasiekti numatytą tikslą, pirmenybė turėtų būti teikiama mažiausiai ribojančiajai.
- 59 Antra, kiek tai susiję su galimybe Sąjungos piliečiui ar jo šeimos nariui, kurie per nustatytą arba pratęstą savanoriško išvykimo iš priimančiosios valstybės narės terminą neišvyko, taikyti sulaikymą siekiant išsiųsti tokį patį maksimalų aštuonių mėnesių laikotarpį, pagal nacionalinę teisę taikomą trečiųjų šalių piliečiams, kuriems taikoma grąžinimo procedūra pagal Direktyvą 2008/115, reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 30 ir 31 punktų, pateiktuose klausimuose kalbama apie prielaidą, kad Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys per nustatytą arba pratęstą laikotarpį neįvykdė sprendimo išsiųsti viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais. Be to, atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos numato, kad sulaikymas

aštuonių mėnesių laikotarpiu gali būti taikomas tik tuo atveju, jei to reikia viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo sumetimais. Šiuo klausimu iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad sąvoka „nacionalinis saugumas“, kaip ji suprantama pagal šią nuostatą, atitinka Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalyje vartojamą sąvoką „visuomenės saugumas“.

- 60 Nors dėl to pagal atitinkamą nacionalinę nuostatą numatytas sulaikymas atrodo pagrįstas priežastimis, kuriomis gali būti ribojama Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario judėjimo ir apsigyvenimo laisvė pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį, dar reikia, kad jis būtų proporcingas siekiamam tikslui. Tai reiškia, kad reikia patikrinti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose numatyta sulaikymo trukmė yra proporcinga šio sprendimo 18 ir 48 punktuose nurodytam tikslui užtikrinti veiksmingą Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių išsiuntimo politiką.
- 61 Nagrinėjamu atveju reikia pažymėti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose nustatytos aplinkybės, kuriomis Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys gali būti sulaikytas siekiant išsiųsti iš šalies ne ilgiau kaip aštuonis mėnesius, o tam aiškiai numatytos įvairios procedūrinės garantijos.
- 62 Konkrečiai kalbant, iš Belgijos vyriausybės pastabų matyti, kad, pirma, sulaikymo trukmė negali viršyti dviejų mėnesių, ir yra aiškiai nustatyta, be kita ko, sąlyga, kad nėra kitų švelnesnių alternatyvių priemonių, kurios galėtų būti veiksmingai taikomos siekiant užtikrinti išsiuntimo priemonės vykdymą. Galimybei pratęsti sulaikymo terminą dviem mėnesiams taip pat taikomos kelios sąlygos, visų pirma turi būti imtasi būtinų veiksmų, kad suinteresuotasis asmuo būtų išsiųstas taip rūpestingai, kaip to reikalaujama, ir kad vis dar yra galimybė jį veiksmingai išsiųsti iš šalies per pagrįstą laikotarpį. Pirmą kartą pratęsus terminą, sprendimą pratęsti suinteresuotojo asmens sulaikymo terminą gali priimti tik ministras. Galiausiai, nors po penkių mėnesių Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys turi būti paleistas į laisvę, atitinkamo asmens sulaikymas kiekvieną kartą gali būti pratęstas vienam mėnesiui, jei to reikalauja viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo užtikrinimas, tačiau bendra sulaikymo trukmė negali viršyti aštuonių mėnesių.
- 63 Iš to taip pat matyti, kad Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario sulaikymui ne ilgesniam kaip aštuonių mėnesių laikotarpiui, numatytam pagrindinėje byloje nagrinėjamoje nacionalinėje nuostatoje, būtina individualiai išnagrinėti konkrečią suinteresuotojo asmens padėtį, siekiant užtikrinti, kad šis sulaikymas neviršytų trukmės, kuri griežtai būtina vykdant dėl jo priimtą sprendimą išsiųsti iš šalies, ir kad viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežastys pateisintų jo sulaikymą.
- 64 Vis dėlto pagrindinėje byloje nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose numatyta reglamentavimu nepateisinama pati aplinkybė, kad numatyta maksimali sulaikymo trukmė, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, kuri taikoma siekiant išsiųsti Sąjungos piliečius ir jų šeimos narius dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių ir kuri yra tapati trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo iš šalies trukmei pagal nuostatas, priimtas siekiant Direktyvą 2008/115 perkelti į nacionalinę teisę.
- 65 Iš tiesų, kalbant konkrečiai apie išsiuntimo iš šalies procedūros trukmę, pažymėtina, kad Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, kurie dėl savo statuso patenka į Direktyvos 2004/38 taikymo sritį, padėtis nėra panaši į trečiųjų šalių piliečių, kuriems taikoma Direktyva 2008/115, padėtį.
- 66 Kaip savo išvados 94 punkte pažymėjo generalinis advokatas, valstybės narės naudojasi bendradarbiavimo ir supaprastinimo mechanizmais, kai Sąjungos pilietis ar jo šeimos narys išsiunčiamas į kitą valstybę narę, kurių jos nebūtinai turi, kai trečiosios šalies pilietis išsiunčiamas į

- trečiąją šalį. Iš tiesų, kaip per teismo posėdį teisingai pažymėjo Komisija, esant santykiams tarp valstybių narių, grindžiamiems lojalaus bendradarbiavimo pareiga ir abipusio pasitikėjimo principu, neturėtų kilti tokių pačių sunkumų, kokių gali kilti bendradarbiaujant valstybėms narėms ir trečiosioms šalims.
- 67 Lygiai taip pat praktiniai sunkumai, susiję su suinteresuotojo asmens grąžinimo kelionės organizavimu Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išsiuntimo iš šalies atveju, paprastai neturėtų būti tokie patys kaip tie, kurie susiję su trečiųjų šalių piliečių grąžinimo į trečiąją šalį organizavimu, visų pirma tais atvejais, kai vykdamas pastarųjų grąžinimą susiduriama su trečiąja šalimi, į kurią sunku patekti oro transportu.
- 68 Be to, laikotarpis, reikalingas Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, kuriems taikoma išsiuntimo iš šalies procedūra pagal Direktyvą 2004/38, pilietybei nustatyti, paprastai turėtų būti trumpesnis už laikotarpį, reikalingą neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių, kuriems taikoma grąžinimo procedūra pagal Direktyvą 2008/115, pilietybei nustatyti. Iš tiesų valstybių narių bendradarbiavimo mechanizmai ne tik leidžia lengviau patikrinti Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių pilietybę, bet, kaip per teismo posėdį taip pat teigė Komisija, jei asmeniui taikomos Direktyvos 2004/38 nuostatos, tai iš esmės reiškia, kad šis asmuo jau buvo pripažintas valstybės narės piliečiu arba Sąjungos piliečiu, kurio pilietybė žinoma, šeimos nariu.
- 69 Be to, Sąjungos piliečio grįžimas į savo kilmės valstybės narės teritoriją prireikus taip pat tampa lengvesnis dėl Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 4 dalies, pagal kurią pasą ar asmens tapatybės kortelę išdavusi valstybė narė turi leisti tokio dokumento turėtojui, kuris buvo išsiųstas iš kitos valstybės narės dėl, be kita ko, viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, leisti atvykti į jos teritoriją be jokių formalumų, net jei dokumentas nebegalioja arba turėtojo pilietybė ginčytina.
- 70 Reikia pridurti, kad, kaip matyti iš Direktyvos 2008/115 15 straipsnio 6 dalies, sulaikymo siekiant išsiųsti trečiosios šalies pilietį iš šalies pagal Direktyvą 2008/115 trukmė gali būti ilgesnė nei šeši mėnesiai tik jei, nepaisant visų pagrįstų priimančiosios valstybės narės pastangų, tikėtina, kad išsiuntimo procedūra truks ilgiau dėl to, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis nepakankamai bendradarbiauja arba vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių.
- 71 Neatsižvelgiant į tai, kokiomis sąlygomis trečiosios šalies piliečio, kuriam taikoma grąžinimo procedūra pagal Direktyvą 2008/115, sulaikymas maksimaliam aštuonių mėnesių laikotarpiui gali būti laikomas atitinkančiu Sąjungos teisę, iš ankstesniame punkte aptartų specialių sąlygų matyti, kad būtent praktiniai sunkumai, visų pirma susiję su būtinų dokumentų iš trečiųjų šalių gavimu, iš principo gali pateisinti tokios trukmės sulaikymo taikymą atitinkamų asmenų atveju.
- 72 Iš to, kas išdėstyta šio sprendimo 66–71 punktuose, matyti, kad Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių, kuriems dėl šio jų statuso taikoma Direktyva 2004/38, padėtis nėra panaši į trečiųjų šalių piliečių, kuriems pagal Direktyvą 2008/115 taikoma grąžinimo procedūra, situaciją, kiek tai susiję su išsiuntimo procedūros trukme, todėl nėra pagrindo vienodai vertinti visų šių asmenų, kiek tai susiję su maksimalia sulaikymo siekiant išsiųsti iš šalies trukme. Darytina išvada, kad maksimali Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, kuriems dėl tokio jų statuso taikoma Direktyva 2004/38, sulaikymo trukmė, kaip antai numatyta pagrindinėje byloje nagrinėjamuose teisės aktuose, viršija tai, kas būtina siekiamam tikslui įgyvendinti.

- 73 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pateiktus klausimus reikia atsakyti, kad SESV 20 ir 21 straipsniai ir Direktyva 2004/38 turi būti aiškinami taip:
- pagal juos nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams nustatytu laikotarpiu, per kurį jie turi išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos po to, kai dėl viešosios tvarkos priežasčių priimtas sprendimas išsiųsti juos iš šalies, arba pratęsus šį laikotarpį, taikomos nuostatos, kuriomis siekiama išvengti jų pasislėpimo rizikos, panašios į tas, kuriomis, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiais, siekiama perkelti į nacionalinę teisę Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 3 dalį, su sąlyga, kad pirmosios nuostatos atitinka bendruosius principus, nustatytus Direktyvos 2004/38 27 straipsnyje, ir kad jos yra ne mažiau palankios už antrąsias,
 - pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie, pasibaigus nustatytam terminui arba šį terminą pratęsus, neįvykdė sprendimo dėl išsiuntimo iš šalies dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, taikoma maksimalaus aštuonių mėnesių trukmės sulaikymo siekiant išsiųsti priemonė, kai ši trukmė yra tokia pati, kaip ir taikoma pagal nacionalinę teisę trečiųjų šalių piliečiams, kurie neįvykdė sprendimo juos grąžinti, dėl tokių priežasčių priimto vadovaujantis Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalimi.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 74 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

SESV 20 ir 21 straipsniai ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti direktyvas

64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, turi būti aiškinami taip, kad:

- pagal juos nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams nustatytu laikotarpiu, per kurį jie turi išvykti iš priimančiosios valstybės narės teritorijos po to, kai dėl viešosios tvarkos priežasčių priimtas sprendimas išsiųsti juos iš šalies, arba pratęsus šį laikotarpį, taikomos nuostatos, kuriomis siekiama išvengti jų pasislėpimo rizikos, panašios į tas, kuriomis, kiek tai susiję su trečiųjų šalių piliečiais, siekiama perkelti į nacionalinę teisę 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse 7 straipsnio 3 dalį, su sąlyga, kad pirmosios nuostatos atitinka bendruosius principus, nustatytus Direktyvos 2004/38 27 straipsnyje, ir kad jos yra ne mažiau palankios už antrąsias,
- pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie, pasibaigus nustatytam terminui arba šį terminą pratęsus,

neįvykdė sprendimo dėl jų išsiuntimo iš šalies dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, taikoma maksimalaus aštuonių mėnesių trukmės sulaikymo siekiant išsiųsti priemonę, kai ši trukmė yra tokia pati, kaip ir taikoma pagal nacionalinę teisę trečiųjų šalių piliečiams, kurie neįvykdė sprendimo juos grąžinti, dėl tokių priežasčių priimto vadovaujantis Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalimi.

Parašai.