



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-718/19

**Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi
proti
Conseil des ministres**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija))

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 22. junija 2021

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člena 20 in 21 PDEU – Direktiva 2004/38/ES – Pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje zaradi javnega reda – Preventivni ukrepi za preprečitev nevarnosti pobega zadevne osebe med rokom, določenim za zapustitev ozemlja države članice gostiteljice – Nacionalne določbe, podobne tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav v skladu s členom 7(3) Direktive 2008/115/ES – Maksimalno trajanje pridržanja zaradi odstranitve – Nacionalna določba, enaka določbi, ki se uporablja za državljane tretjih držav“

1. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in prebivanja zaradi javnega reda in javne varnosti – Odločba o odstranitvi – Nacionalne določbe, ki se uporabljajo v okviru izvršitve take odločbe – Uporaba določb, enakih ali podobnih tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav in katerih namen je v nacionalno pravo prenesti Direktivo 2008/115 – Dopustnost – Zahteva (člena 20 in 21 PDEU, direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38 ter 2008/115)*

(Glej točko 39.)

2. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in prebivanja zaradi javnega reda in javne varnosti – Odločba o odstranitvi – Nacionalne določbe, katerih namen je izogniti se nevarnosti bega med rokom, določenim za zapustitev ozemlja države članice gostiteljice – Uporaba določb, enakih ali podobnih tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav in katerih namen je v nacionalno pravo prenesti Direktivo 2008/115 – Dopustnost – Pogoji (člena 20 in 21 PDEU, direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38, člen 27, in 2008/115, člen 7(3))*

(Glej točke od 48 do 53, 57 in 73 ter izrek.)

3. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in prebivanja zaradi javnega reda in javne varnosti – Odločba o odstranitvi – Ukrep največ osemmesečnega pridržanja, naložen po izteku roka, določenega v primeru nespoštovanja te odločbe – Uporaba določb, enakih ali podobnih tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav in katerih namen je v nacionalno pravo prenesti Direktivo 2008/115 – Nedopustnost – Spoštovanje načela sorazmernosti – Neobstoj (člena 20 in 21 PDEU, direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38 in 2008/115, člen 6(1))*

(Glej točke 60, od 64 do 69, 72 in 73 ter izrek.)

Povzetek

Ukrepi za izvršitev odločbe o odstranitvi državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi javnega reda ali javne varnosti pomenijo omejitve pravice do gibanja in prebivanja, ki jih je mogoče upravičiti, če temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika in so v skladu z načelom sorazmernosti

Ob upoštevanju mehanizmov sodelovanja, ki jih imajo države članice, pa največ osemmesečno pridržanje, ki ga določa belgijsko pravo, presega to, kar je potrebno za zagotovitev učinkovite politike odstranitve

Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) je odločalo o dveh tožbah za razglasitev ničnosti zakona z dne 24. februarja 2017 o spremembi zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev zaradi okrepitve varstva javnega reda in nacionalne varnosti,¹ od katerih je prvo vložila Ordre des barreaux francophones et germanophone (odvetniška zbornica francosko in nemško govorečih odvetnikov), drugo pa štiri neprofitna združenja, ki delujejo na področju varstva pravic migrantov in varstva človekovih pravic.

Ta nacionalna ureditev na eni strani določa možnost, da se državljanom Unije in njihovim družinskim članom med rokom, ki jim je bil določen za zapustitev belgijskega ozemlja po tem, ko je bila zoper njih sprejeta odločba o odstranitvi zaradi razlogov javnega reda, ali med podaljšanjem tega roka naložijo preventivni ukrepi za preprečitev vsakršne nevarnosti pobega, kot je hišni pripor. Na drugi strani ta nacionalna ureditev omogoča največ osemmesečno pridržanje državljanov Unije in njihovih družinskih članov, ki niso upoštevali take odločbe o odstranitvi, da bi se zagotovila njena izvršitev. Te določbe so podobne ali enake tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, in namen katerih je v nacionalno pravo prenesti direktivo o vračanju².

V teh okoliščinah je predložitev sodišče na Sodišče naslovilo vprašanje o združljivosti te belgijske ureditve s svobodo gibanja, ki je državljanom Unije in njihovim družinskim članom zagotovljena s členoma 20 in 21 PDEU ter z direktivo o prebivanju³.

¹ *Moniteur belge* z dne 19. aprila 2017, str. 51890.

² Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98, v nadaljevanju: direktiva o vračanju).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46, v nadaljevanju: direktiva o prebivanju).

Presoja Sodišča

Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu, je najprej ugotovilo, da ker ni ureditve prava Unije v zvezi z izvršitvijo odločbe o odstranitvi državljanov Unije in njihovih družinskih članov, zgolj to, da država članica gostiteljica določi pravila za to izvršitev po zgledu pravil, ki se uporabljajo za vračanje državljanov tretjih držav, samo po sebi ni v nasprotju s pravom Unije. Vendar morajo biti taka pravila v skladu s pravom Unije, zlasti na področju svobode gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov. Sodišče je nato preverilo, ali ta pravila pomenijo omejitve te svobode, in če je tako, ali so navedena pravila upravičena.

Sodišče je tako ugotovilo, na prvem mestu, da zadevne nacionalne določbe, ki omejujejo gibanje zadevne osebe, pomenijo omejitev svobode gibanja in prebivanja.

Na drugem mestu, kar zadeva obstoj upravičenja takih omejitev, je Sodišče najprej opozorilo, da se zadevni ukrepi nanašajo na izvršitev odločb o odstranitvi, sprejetih zaradi javnega reda ali javne varnosti, in jih je torej treba presojati glede na zahteve iz člena 27 direktive o prebivanju.⁴

Kar na eni strani zadeva preventivne ukrepe za preprečitev nevarnosti pobega, je Sodišče razsodilo, da člena 20 in 21 PDEU ter direktiva o prebivanju ne nasprotujejo temu, da se državljane Unije in njihove družinske člane med rokom, ki jim je bil določen za zapustitev ozemlja države članice gostiteljice po sprejetju take odločbe o odstranitvi, uporabljajo določbe, podobne določbam, katerih namen je v zvezi z državljani tretjih držav v nacionalno pravo prenesti direktivo o vračanju,⁵ če so s prvonavedenimi določbami spoštovana splošna načela glede omejevanja pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, določena v direktivi o prebivanju,⁶ ter če te določbe niso manj ugodne od drugonavedenih.

Taki preventivni ukrepi namreč nujno prispevajo k varstvu javnega reda, ker je njihov namen zagotoviti, da je oseba, ki ogroža javni red države članice gostiteljice, odstranjena z njenega ozemlja. Za te ukrepe je torej treba šteti, da omejujejo pravico te osebe do prostega gibanja in prebivanja „zaradi javnega reda“ v smislu direktive o prebivanju,⁷ tako da so na podlagi te direktive načeloma lahko upravičeni.

Poleg tega ni mogoče šteti, da so ti ukrepi v nasprotju z direktivo o prebivanju zgolj zato, ker so podobni ukrepom, katerih namen je v nacionalno pravo prenesti direktivo o vračanju. Sodišče pa je poudarilo, da imajo osebe, za katere se uporablja direktiva o prebivanju, povsem drugačen status in pravice od tistih, na katere se lahko sklicujejo osebe, za katere se uporablja direktiva o vračanju. Zato ob upoštevanju temeljnega statusa, ki ga imajo državljani Unije, ukrepi, ki se jim lahko naložijo za preprečitev nevarnosti pobega, ne smejo biti manj ugodni od ukrepov, določenih v nacionalnem pravu, da bi se v obdobju za prostovoljni odhod preprečila taka nevarnost v zvezi z državljani tretjih držav, glede katerih poteka postopek vračanja zaradi javnega reda.

⁴ Na podlagi odstavka 2 tega člena so ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika.

⁵ Člen 7(3) direktive o vračanju. V skladu s to določbo se „[v] obdobju za prostovoljni odhod [...] lahko naložijo določene obveznosti, namenjene preprečevanju nevarnosti pobega, kot so redno javljanje organom, položitev ustrezne finančne garancije, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu“.

⁶ Člen 27 direktive o prebivanju.

⁷ Člen 27(1) direktive o prebivanju.

Na drugi strani je Sodišče v zvezi s pridržanjem z namenom odstranitve razsodilo, da člena 20 in 21 PDEU ter direktiva o prebivanju nasprotujejo nacionalni ureditvi, na podlagi katere se za državljane Unije in njihove družinske člane, ki po izteku določenega roka ali podaljšanja tega roka niso upoštevali odločbe o odstranitvi, sprejete zoper njih zaradi javnega reda ali javne varnosti, uporablja ukrep največ osemmesečnega pridržanja, to osemmesečno obdobje pa je enako tistemu, ki se v nacionalnem pravu na podlagi direktive o vračanju⁸ uporablja za državljane tretjih držav, ki niso upoštevali odločbe o vrnitvi, ki je bila sprejeta iz takih razlogov.

V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da mora biti trajanje pridržanja, predvideno v zadevni nacionalni določbi, ki je enako tistemu, ki se uporablja za odstranitev državljanov tretjih držav, sorazmerno z želenim ciljem, ki je zagotoviti učinkovito politiko odstranitve državljanov Unije in njihovih družinskih članov. Kar posebej zadeva trajanje postopka odstranitve, pa državljani Unije in njihovi družinski člani niso v položaju, primerljivem s položajem državljanov tretjih držav, tako da ni upravičeno, da se glede maksimalnega trajanja pridržanja vse te osebe obravnavajo enako.

Zlasti imajo države članice v okviru odstranitve državljanov Unije ali njihovih družinskih članov v drugo državo članico mehanizme sodelovanja in možnosti, ki jih v okviru odstranitve državljana tretje države v tretjo državo nimajo nujno na voljo. Ker namreč odnosi med državami članicami temeljijo na obveznosti lojalnega sodelovanja in načelu medsebojnega zaupanja, pri njih ne bi smelo prihajati do enakih težav, kot so tiste, do katerih lahko pride pri sodelovanju med državami članicami in tretjimi državami. Poleg tega praktične težave v zvezi z organizacijo vrnitve glede teh dveh kategorij oseb na splošno ne bi smele biti enake. Nazadnje, z direktivo o prebivanju⁹ je olajšana vrnitev državljana Unije na ozemlje njegove izvorne države članice.

Sodišče je ugotovilo, da iz tega sledi, da največ osemmesečno pridržanje z namenom odstranitve za državljane Unije in njihove družinske člane presega to, kar je potrebno za uresničitev želenega cilja.

⁸ Člen 6(1) direktive o vračanju.

⁹ V skladu s členom 27(4) mora namreč država članica, ki je izdala potni list ali osebno izkaznico, imetniku take listine, ki je bil odstranjen iz druge države članice, dovoliti, da ponovno vstopi na njeno ozemlje brez kakršnih koli formalnosti.