Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 10. februarja 2021 [1]

Zadeva C-718/19

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
proti
Conseil des ministres

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

„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 države članice – Odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda – Preventivni ukrepi za preprečitev nevarnosti pobega med rokom, določnim za zapustitev ozemlja, ali njegovim podaljšanjem – Nacionalne določbe, enake ali podobne tistim, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav v skladu s členom 7(3) Direktive 2008/115/ES – Zavrnitev državljana Unije, da bi ravnal v skladu z odločbo o prenehanju dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda ali javne varnosti – Najdaljši rok pridržanja zaradi odstranitve“

I. Uvod

1. Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) z vprašanjema za predhodno odločanje Sodišče poziva, naj v bistvu preuči, ali člena 20 in 21 PDEU ter določbe Direktive 2004/38/ES [2] (v nadaljevanju: Direktiva o prebivanju) nasprotujejo temu, da država članica za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila na podlagi te direktive izdana odločba o odstranitvi, uporabi enake ali podobne ukrepe, kot se v nacionalnem pravu uporabljajo za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav v skladu z Direktivo 2008/115/ES [3] (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju).

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 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), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 (UL 2011, L 141, str. 1).

[3] Direktiva 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).

2. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče razsodilo, da nacionalnemu zakonodajalcu ni prepovedano, da se zgleduje po določbah druge direktive, „če se to zdi primerno in če temu ne nasprotuje nobena druga določba prava [Unije]“.[4] Sodišče je namreč v sodbi Petrea[5] pojasnilo, da „se lahko države članice pri določitvi pristojnih organov in opredelitvi postopka, ki se uporabi za sprejetje odločbe[, sprejete na podlagi Direktive o prebivanju,] o naložitvi vrnitve državljanu Unije […], zgledujejo po [Direktivi o vračanju], če temu ne nasprotuje nobena določba prava Unije“.

3. Čeprav ta sodna praksa v obravnavani zadevi kaže na to, da bi bilo treba na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti nikalno, je treba kljub vsemu preveriti, ali jo je mogoče uporabiti tudi v okviru ukrepov, kakršni so ti iz obravnavane zadeve – torej preventivnih ukrepov, sprejetih za preprečitev nevarnosti pobega po sprejetju odločbe o odstranitvi, in ukrepov pridržanja za zagotovitev izvršitve te odstranitve – ki bi jih bilo mogoče obravnavati – glede na to, da po navedbah predložitvenega sodišča vplivajo na uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – kot da niso povsem postopkovni.

4. Sodišče bo lahko na podlagi teh vprašanj prvič preučilo skladnost nacionalnih pravil, katerih namen je zagotoviti izvršitev odločb o odstranitvi, sprejetih na podlagi Direktive o prebivanju, s pravom Unije.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o prebivanju

5. V uvodni izjavi 16 Direktive o prebivanju je navedeno, da „[d]okler upravičenci pravice do prebivanja ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ti ne bi smeli biti izgnani [odstranjeni]“.

6. Člen 14 te direktive v odstavkih 1 in 2 določa, da imajo državljani Unije in njihovi družinski člani pravico do prebivanja do treh mesecev, kot je določena v členu 6 navedene direktive, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ter pravico do prebivanja za več kot tri mesece in pravice glede ohranitve pravice do tega prebivanja, kot so določene v členih 7, 12 in 13 te direktive, dokler izpolnjujejo pogoje, določene v teh členih. Z odstopanjem od teh določb je v odstavku 4 tega člena 14 določeno, da se ukrep odstranitve nikakor ne sme sprejeti proti tem državljanom Unije, če so delavci ali so na ozemlje te države članice vstopili z namenom iskanja zaposlitve.

7. Člen 15 Direktive o prebivanju, naslovljen „Postopkovna jamstva“, v odstavku 1 določa, da se „[p]ostopki, predvideni v členih 30 in 31, […] po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“.

[4] Sklep z dne 10. februarja 2004, Mavrona (C-85/03, EU:C:2004:83, točka 20).

[5] Sodba z dne 14. septembra 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, točka 52; v nadaljevanju: sodba Petrea).

8. Člen 27(1) in (2) te direktive določa, da „lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, ter da so „[u]krepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, […] v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. […] Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

9. Člen 28 Direktive o prebivanju, naslovljen „Varstvo pred izgonom [odstranitvijo]“, v odstavku 1 določa, da „[p]red sprejetjem odločbe o izgonu [odstranitvi] zaradi javnega reda ali javne varnosti, država članica gostiteljica upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njegovo/njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njegovih/njenih vezi z izvorno državo“. Odstavek 2 tega člena poleg tega določa, da „[d]ržava članica gostiteljica ne sme sprejeti odločbe o izgonu [odstranitvi] proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivališča na njenem ozemlju, razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“.

10. Člen 30 te direktive v odstavku 3 določa, da se „[v] uradnem obvestilu [o kateri koli odločbi, sprejeti na podlagi člena 27(1) Direktive o prebivanju,] […] navede […], kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.“

11. Člen 33(2) navedene direktive določa, da če se „odredba [odločba] o izgonu [odstranitvi] […] izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, država članica preveri, če zadevni posameznik dejansko in resnično predstavlja grožnjo za javni red ali javno varnost in oceni, ali je prišlo do kakšnih pomembnih sprememb okoliščin po izdaji odredbe [odločbe] o izgonu [odstranitvi]“.

2. Direktiva o vračanju

12. V uvodni izjavi 16 Direktive o vračanju je navedeno, da bi „[u]poraba pridržanja z namenom odstranitve […] morala biti omejena in bi morala v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zastavljenimi cilji upoštevati načelo sorazmernosti. Pridržanje je upravičeno samo z namenom priprave vrnitve ali izvedbe postopka odstranitve in če uporaba milejših prisilnih ukrepov ni zadostna.“

13. V skladu s členom 1 ta direktiva določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, v skladu s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Unije in mednarodnega prava.

14. Člen 2 navedene direktive v odstavku 3 določa, da se ta direktiva ne uporablja za osebe, ki uživajo pravico Unije do prostega gibanja.

15. Člen 3, točka 7, Direktive o vračanju določa, da „‚nevarnost pobega‘ pomeni, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil“.

16. V skladu s členom 6(1) te direktive države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

17. Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, v odstavku 3 določa, da se v obdobju za prostovoljni odhod lahko naložijo določene obveznosti, namenjene preprečevanju nevarnosti pobega, kot so redno javljanje organom, položitev ustrezne denarne varščine, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem kraju.

18. Člen 15 Direktive o vračanju, ki je v poglavju IV te direktive, naslovljenem „Pridržanje z namenom odstranitve“, v odstavku 1 določa, da „[r]azen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če: (a) obstaja nevarnost pobega ali (b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve. Obdobje pridržanja je kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.“ Odstavka 5 in 6 istega člena določata, da „[p]ridržanje traja, dokler so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 in kolikor je to potrebno, da se zagotovi uspešna odstranitev. Vsaka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme presegati šestih mesecev,“ ter da „[d]ržave članice ne smejo podaljšati obdobja iz odstavka 5, razen za omejeno obdobje, ki v skladu z nacionalno zakonodajo ne sme presegati dvanajst mesecev, kadar obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem trajal dlje zaradi: (a) nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, ali (b) zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav“.

B. Belgijsko pravo

19. Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev)[6] je bil spremenjen z loi du 24 février 2017 (zakon z dne 24. februarja 2017), da bi se okrepilo varovanje javnega reda in državne varnosti[7] (v nadaljevanju: zakon z dne 24. februarja 2017). Z zadnjenavedenim zakonom sta med drugim delno preneseni Direktiva o prebivanju in Direktiva o vračanju.

20. S členi od 27do 32 zakona z dne 24. februarja 2017 so bili v zakon z dne 15. decembra 1980 vstavljeni členi od 44b do 44g tega zakona.

21. Člen 44b zakona z dne 15. decembra 1980, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 24. februarja 2017 (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980), določa:

„V odredbi o zapustitvi ozemlja, ki je bila izdana državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu, je naveden rok, v katerem mora zapustiti ozemlje Kraljevine. Ta rok, razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, ne sme biti krajši od enega meseca od vročitve odločbe.

Rok iz pododstavka 1 lahko minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, podaljša, če: 1. prostovoljne vrnitve ni mogoče izvesti v navedenem roku; ali 2. to upravičujejo okoliščine položaja zadevne osebe […]“

22. Člen 44c tega zakona določa:

„Če rok iz člena 44b še ni potekel, državljan Unije ali njegov družinski član ne more biti prisilno odstranjen.

[6] *Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584.

[7] *Moniteur belge* z dne 19. aprila 2017, str. 51890.

Da se prepreči nevarnost pobega med rokom iz člena 44b, se je lahko državljan Unije ali njegov družinski član prisiljen podrediti preventivnim ukrepom. Kralj je pooblaščen, da te ukrepe določi z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov.“

23. Člen 44d navedenega zakona določa:

„(1) Minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, sprejme vse ukrepe, potrebne za izvršitev odredbe o zapustitvi ozemlja, če: 1. državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu ni bil določen rok za zapustitev Kraljevine; 2. državljan Unije ali njegov družinski član ni zapustil ozemlja Kraljevine v roku, ki mu je bil določen; 3. pred potekom roka za zapustitev ozemlja Kraljevine obstaja nevarnost pobega državljana Unije ali njegovega družinskega člana, če ta ni spoštoval naloženih preventivnih ukrepov ali predstavlja grožnjo za javni red ali državno varnost.

2. Če državljan Unije ali njegov družinski član nasprotuje svoji odstranitvi ali če obstaja tveganje nevarnosti pri njegovi odstranitvi, se izvede prisilna odstranitev, po potrebi s spremstvom. V tem primeru se lahko zoper njega uporabijo prisilni ukrepi […].

3. Kralj z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov, določi organ, katerega naloga je zagotoviti nadzor nad prisilnimi odstranitvami in podrobna pravila tega nadzora. Ta organ je neodvisen od organov, pristojnih za odstranitve.“

24. Člen 44e zakona z dne 15. decembra 1980 določa:

„Če to opravičujejo okoliščine posameznega primera, lahko minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, začasno odloži odstranitev. Zadevno osebo o tem obvesti.

Da se prepreči nevarnost pobega, se je lahko državljan Unije ali njegov družinski član prisiljen podrediti preventivnim ukrepom. Kralj je pooblaščen, da te ukrepe določi z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov.

Minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, lahko v istih primerih za državljana Unije ali njegovega družinskega člana odredi hišni pripor za čas, potreben za izvršitev tega ukrepa.“

25. Člen 44f tega zakona določa:

„(1) Če to zahtevajo razlogi javnega reda, nacionalne varnosti ali javnega zdravja in če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov, lahko države članice državljana Unije in njegove družinske člane pridržijo toliko časa, kot je nujno potrebno za izvršitev ukrepa odstranitve, pri čemer pridržanje ne sme biti daljše od dveh mesecev.

Vendar lahko minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, podaljša trajanje tega pridržanja za obdobje dveh mesecev, če so bili ukrepi, potrebni za odstranitev tujca, sprejeti v sedmih delovnih dneh po pridržanju državljana Unije ali njegovega družinskega člana, če se ukrepi izvajajo z vso potrebno skrbnostjo in če še vedno obstaja možnost, da je zadevna oseba dejansko odstranjena v razumnem roku.

Po prvem podaljšanju lahko odločbo o podaljšanju pridržanja sprejme le minister.

Po petih mesecih mora biti državljan Unije ali njegov družinski član izpuščen na prostost. Če je to potrebno zaradi varovanja javnega reda ali nacionalne varnosti, se lahko pridržanje vsakič podaljša za en mesec, vendar pa pridržanja skupaj ne smejo trajati dlje od osmih mesecev.

2. Državljan Unije ali njegov družinski član iz odstavka 1 lahko vloži tožbo zoper odločbo o pridržanju, ki mu je bila izdana, v skladu s členom 71 in naslednjimi.“

26. Člen 44g navedenega zakona določa:

„V smislu člena 74/8(2) ne morejo biti pridržani: 1. mladoletni državljani Unije brez spremstva; 2. družinski člani državljana Unije, ki so mladoletni in brez spremstva; 3. družine državljanov Unije, če vključujejo vsaj enega mladoletnika.“

27. Člen 74/5(3) istega zakona določa:

„Pridržanje na določenem kraju na meji ne sme biti daljše od dveh mesecev. Minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, pa lahko trajanje pridržanja tujca iz odstavka 1 podaljša za obdobje dveh mesecev: 1. če je bil v zvezi s tujcem sprejet izvršljiv ukrep vrnitve; 2. in če so bili ukrepi, potrebni za odstranitev tujca, sprejeti v sedmih delovnih dneh po ukrepu iz odstavka 1, pri čemer se ukrepi izvajajo z vso potrebno skrbnostjo in še vedno obstaja možnost, da bo tujec dejansko odstranjen v razumnem roku.

Po podaljšanju lahko odločbo iz prejšnjega pododstavka sprejme le minister. Skupno trajanje pridržanja nikakor ne sme biti daljše od petih mesecev.

Če je to potrebno zaradi varovanja javnega reda ali nacionalne varnosti, se pridržanje tujca po poteku roka iz prejšnjega pododstavka lahko vsakič podaljša za en mesec, vendar pridržanja zaradi tega skupaj ne smejo trajati dlje od osmih mesecev […]“

III. Spor o glavni stvari, vprašanji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

28. Pri Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) sta bili vloženi dve tožbi za razglasitev ničnosti zakona z dne 24. februarja 2017, prvo je vložila Ordre des barreaux francophones et germanophone (odvetniška zbornica, ki združuje francosko in nemško govoreče odvetnike),[8] drugo pa štiri nepridobitna združenja (v nadaljevanju: tožeče stranke iz postopka v glavni stvari).[9] Predložitveno sodišče je ti zadevi združilo.

29. Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) se v okviru teh tožb sprašuje, ali so nekatere določbe zakona z dne 24. februarja 2017 o odstranitvi državljanov Unije in njihovih družinskih članov združljive s pravom Unije. Natančneje, predložitveno sodišče dvomi, ali sta določbi tega zakona, ki določata možnost, da se državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu, ki mu je bila izdana odločba o odstranitvi, naložijo, prvič, *preventivni ukrepi* v roku, ki ga ima na voljo, da zapusti belgijsko ozemlje, da se tako prepreči nevarnost pobega, in drugič, *ukrep pridržanja*, torej to, da se odredi pridržanje (v nadaljevanju: ukrep pridržanja), po izteku tega roka, da se zagotovi izvršitev ukrepa odstranitve, združljivi s členoma 20 in 21 PDEU ter Direktivo o prebivanju.

[8] Ordre des barreaux francophones et germanophone je vložila tožbo za razglasitev popolne ali delne ničnosti členov od 5 do 52 zakona z dne 24. februarja 2017.

[9] Združenja Association pour le droit des Étrangers (Združenje za pravice tujcev), Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers (Usklajevanje in iniciative za begunce in tujce, Ligue des Droits de l’Homme (Liga za človekove pravice) in Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Delo z begunci v Flandriji) so vložila tožbo za razglasitev popolne ali delne ničnosti členov 5, 6, od 12 do 14, od 17 do 19, 21, 22, od 24 do 26, od 28 do 31, 33, 34, 37, 41 in 45 zakona z dne 24. februarja 2017.

30. Predložitveno sodišče svoje dvome utemeljuje, kot je navedeno v nadaljevanju.

31. Prvič, v zvezi s *preventivnimi ukrepi* navaja, da v Direktivi o prebivanju ni nobene določbe glede ukrepov, ki bi jih bilo mogoče sprejeti v zvezi z državljani Unije ali njihovimi družinskimi člani, da se prepreči nevarnost pobega, če je bila zoper zanje izdana odločba o odstranitvi, in da lahko, ker v pravu Unije ni harmonizacije, te ukrepe sprejme nacionalni zakonodajalec, ki bi moral načeloma imeti možnost, da se pri tem prosto zgleduje po podobnih določbah, ki se v nacionalnem pravu uporabljajo za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav v skladu z Direktivo o vračanju. V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da je Sodišče v sodbi Petrea [10] že razsodilo, da se lahko države članice pri določitvi pristojnih organov in opredelitvi postopka, ki se uporabi za sprejetje odločbe o naložitvi vrnitve državljanu Unije, zgledujejo po določbah Direktive o vračanju, če temu ne nasprotuje nobena določba prava Unije. Vendar se predložitveno sodišče sprašuje, ali se ta sodna praksa uporablja tudi v obravnavani zadevi, saj v bistvu meni, da preventivnih ukrepov, ki nujno vplivajo na samo uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja, ni mogoče opredeliti kot postopkovne določbe.

32. Drugič, predložitveno sodišče v zvezi z *ukrepom pridržanja* ugotavlja, da zakon z dne 24. februarja 2017 določa enako obravnavanje državljanov Unije in njihovih družinskih članov ter vseh drugih tujcev, ki čakajo na odstranitev v katero koli državo na svetu, zlasti glede najdaljšega trajanja pridržanja zaradi odstranitve. Vendar se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje o sorazmernosti tega najdaljšega trajanja, zlasti ker naj bi bilo mogoče iz Direktive o prebivanju izpeljati, da mora biti najdaljše trajanje pridržanja omejeno na čas, nujno potreben za izvršitev odločbe o odstranitvi. [11]

33. V teh okoliščinah je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba pravo Unije, zlasti člena 20 in 21 [PDEU] in [Direktivo o prebivanju], razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki za državljane Unije in njihove družinske člane uporablja določbe, podobne določbam, ki v zvezi z državljani tretjih držav pomenijo prenos člena 7(3) [Direktive o vračanju], in sicer določbe, ki omogočajo, da se državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu naloži upoštevanje preventivnih ukrepov za preprečitev nevarnosti pobega med rokom, ki mu je bil določen za zapustitev ozemlja, potem ko je bila sprejeta odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda ali med podaljšanjem tega roka?

2. Ali je treba pravo Unije, zlasti člena 20 in 21 [PDEU] in [Direktivo o prebivanja], razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki za državljane Unije in njihove družinske člane, ki niso upoštevali odločbe o prenehanju dovoljenja za prebivanje iz razlogov javnega reda ali javne varnosti, uporablja določbo, ki je enaka tisti, ki se uporablja za državljane tretjih držav v enakem položaju, kar se tiče najdaljšega, to je osemmesečnega roka pripora zaradi odstranitve?“

34. Pisna stališča so predložile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, belgijska, danska, španska in poljska vlada ter Evropska komisija. Te stranke, razen španske in poljske vlade, so svoja stališča poleg tega predstavile na obravnavi 16. novembra 2020.

[10] Predložitveno sodišče navaja tudi sklep z dne 10. februarja 2004, Mavrona (C-85/03, EU:C:2004:83), na katerega je napoteno v pripravljalnih dokumentih zakona z dne 24. februarja 2017.

[11] Predložitveno sodišče v zvezi s tem ne navaja upoštevnih določb Direktive o prebivanju.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

35. V samem središču dvomov predložitvenega sodišča je vprašanje, ali pravo Unije nasprotuje temu, da država članica za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi z njenega ozemlja na podlagi Direktive o prebivanju, uporabi enake ali podobne izvršilne ukrepe, kot se uporabljajo za odstranitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v skladu z Direktivo o vračanju, če lahko ti ukrepi vplivajo na uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

36. Menim, da je pred začetkom analize koristno podati pregled zakonskega okvira, ki se uporablja, in upoštevne sodne prakse (točka 1) ter pojasniti obseg vprašanj za predhodno odločanje, kot sta bili postavljeni (točka 2).

1. Pravni okvir, ki se uporablja, in upoštevna sodna praksa

37. Najprej je treba opozoriti, da državljanstvo Unije – kot je bilo uvedeno z Maastrichtsko pogodbo – [12] podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbah, in ukrepov, sprejetih za njuno izvajanje. Ta pravica je zdaj državljanom Unije podeljena s členom 21(1) PDEU, kakor je bil potrjen v členu 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

38. Namen Direktive o prebivanju, ki ureja zlasti pogoje uresničevanja pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, je olajšati in okrepiti uresničevanje te pravice. [13] Vendar v tej direktivi niso le pravila, ki urejajo pogoje za pridobitev različnih pravic do prebivanja, ki jih določa, ampak tudi sklop določb, ki urejajo položaj, ki izhaja iz izgube upravičenosti do ene od teh pravic.

39. Direktiva o prebivanju v zvezi s tem določa dva primera, v katerih lahko države članice sprejmejo odločbe o omejitvi prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ter zlasti „odločbe o odstranitvi“, in sicer, kadar se take odločbe sprejmejo „zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ (člen 27(1) te direktive) ali kadar se te odločbe sprejmejo „iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ (člen 15(1) navedene direktive). [14]

40. Razen primerov, v katerih je mogoče zoper državljane Unije ali njihove družinske člane sprejeti odločbe o odstranitvi, Direktiva o prebivanju določa nekaj pravil in postopkovnih jamstev, ki jih je treba upoštevati, in sicer zlasti tista iz členov 15, 30, 31 in 33. Med temi pravili je tisto iz člena 30(3) te direktive, v skladu s katerim rok, določen za zapustitev ozemlja države članice po sprejetju odločbe o odstranitvi, razen v nujnih primerih, ne sme biti krajši od enega meseca od vročitve te odločbe.

[12] Glej člen 8 ES (UL 1992, C 191, str. 1).

[13] Sodba z dne 7. oktobra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, točka 30 in navedena sodna praksa).

[14] Ugotoviti je treba, da niti v členu 27(1) niti v členu 15(1) Direktive o prebivanju ni uporabljen izraz „odločbe o odstranitvi“. Te določbe se splošneje sklicujejo na „[omejitev] svobod[e] gibanja in prebivanja“ oziroma na „odločanj[e] v zvezi z omejevanjem prostega pretoka“. Vendar je iz drugih določb te direktive razvidno, da so „odločbe o odstranitvi“ očitno del teh ukrepov (glej člen 28(1) in člen 15(2) in (3) navedene direktive).

41. Razen teh določb v Direktivi o prebivanju ni nobene posebne ureditve za izvajanje ali izvrševanje odločb o odstranitvi in še toliko manj določbe v zvezi s preventivnimi ukrepi, sprejetimi za preprečitev nevarnosti pobega med rokom, določenim za prostovoljno zapustitev ozemlja, ali določbe v zvezi s pridržanjem z namenom take odstranitve. Prav tako v tej direktivi ni nobene določbe, ki bi izrecno nasprotovala temu, da države članice sprejmejo take ukrepe.

42. Ker to področje ni urejeno s predpisi Unije, je treba podrobna pravila za izvršitev odločb o odstranitvi v skladu z načelom procesne avtonomije določiti z notranjim pravnim redom posamezne države članice, če ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če z njimi v praksi ni onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravni red Unije (načelo učinkovitosti). [15]

43. V okviru izvajanja te nacionalne pristojnosti v zvezi z določitvijo pravil za izvrševanje odločb o odstranitvi je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da pravo Unije načeloma ne nasprotuje uporabi pravil, ki veljajo za državljane tretjih držav, za vzpostavitev sistema, ki velja za državljane Unije, čeprav predmet Direktive o prebivanju in Direktive o vračanju ni nujno isti. [16] Sodišče je namreč v sodbi Petrea razsodilo, da „se lahko države članice pri določitvi pristojnih organov in opredelitvi postopka, ki se uporabi za sprejetje [odločbe o odstranitvi državljana Unije], zgledujejo po [Direktivi o vračanju, ki se nanaša na nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav], če temu ne nasprotuje nobena določba prava Unije“. [17]

44. Iz tega sledi, da morajo imeti v obravnavani zadevi države članice, ker v Direktivi o prebivanju ni pravil o izvrševanju odločb o odstranitvi, načeloma možnost, da se zgledujejo po določbah Direktive o vračanju, ki je bila sprejeta pozneje in so v njej v zvezi s tem upoštevne določbe.

45. Namreč, prvič, člen 7(3) Direktive o vračanju glede preventivnih ukrepov določa, da se „[v] obdobju za prostovoljni odhod […] lahko naložijo določene obveznosti, namenjene preprečevanju nevarnosti pobega, kot so redno javljanje organom, položitev ustrezne [denarne varščine], predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu“. [18] Drugič, Direktiva o vračanju glede možnosti, da je državljan Unije ali njegov družinski član pridržan zaradi zagotovitve izvršitve odločbe o odstranitvi, prav tako določa natančna pravila za pridržanje zaradi odstranitve, in sicer v poglavju IV, naslovljenem „Pridržanje z namenom odstranitve“.

46. Torej državam članicam načeloma nič ne preprečuje, da lahko določbe, ki se uporabljajo za odločbe o vračanju državljanov tretjih držav, *mutatis mutandis* uporabijo za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi.

[15] Glej v tem smislu sodbo z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točke od 23 do 25), sodbo Petrea (točka 53) in sodbo z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, točki 45 in 59).

[16] Glej sodbo Petrea (točke od 50 do 56) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, točke od 75 do 87).

[17] Glej sodbo Petrea (točke od 52 do 56). Sodišče je v obravnavani zadevi ugotovilo, da Direktiva o prebivanju ne nasprotuje temu, da odločbo o vrnitvi, sprejeto na podlagi Direktive o prebivanju, sprejmejo isti organi in po istem postopku kot odločbo o vrnitvi državljana tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, sprejeto na podlagi Direktive o vračanju. Na eni strani je Sodišče v zvezi z določitvijo organov, ki so pristojni za sprejetje različnih ukrepov iz Direktive o prebivanju, razsodilo, da ta določitev spada v procesno avtonomijo držav članic, saj ta direktiva ne vsebuje nobene določbe v zvezi s tem. Na drugi strani je Sodišče v zvezi s postopkom, ki ga je treba uporabiti, menilo, da Direktiva o vračanju, na katero je napoteno v nacionalnem pravu iz postopka v glavni stvari, določa uporabo postopkovnih jamstev, da pa poleg tega in predvsem to pravo vsekakor pridržuje uporabo ukrepov za prenos te direktive, ki bi bili za državljana Unije ugodnejši.

[18] Glej tudi člen 3, točka 7, Direktive o vračanju, ki opredeljuje nevarnost pobega.

47. Da pa se lahko določbe, ki se nanašajo na državljane tretjih držav, dejansko prenesejo na državljane Unije in njihove družinske člane, temu v skladu s sodbo Petrea ne sme nasprotovati nobena določba prava Unije. V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu s členom 21 PDEU pravica do prebivanja na ozemlju držav članic priznana vsem državljanom Unije, „ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev“.[19] Zato je treba preveriti tudi, ali lahko preventivni ukrepi in ukrepi pridržanja sami po sebi pomenijo ukrepe, ki lahko omejujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja teh državljanov. V tem okviru, čeprav pravo Unije nikakor ne nasprotuje temu, da države članice vzpostavijo svojo ureditev izvrševanja odločb o odstranitvi, pa se s tako ureditvijo ne sme ogroziti polni učinek prava Unije.[20]

48. Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, ali in pod katerimi pogoji se lahko sodna praksa, ki izhaja iz sodbe Petrea, uporabi za vsakega od ukrepov iz postopka v glavni stvari.

2. Obseg vprašanj za predhodno odločanje

49. Menim, da so za odpravo morebitne dvoumnosti glede pomena in obsega obeh vprašanj za predhodno odločanje potrebna spodnja pojasnila.

50. Na prvem mestu menim, da je potrebno terminološko pojasnilo glede uporabe besedne zveze „odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje“. Ugotoviti je namreč treba, da se obe vprašanji za predhodno odločanje, kot ju je postavilo predložitveno sodišče, nanašata na sprejetje „preventivnih ukrepov“ ali ukrepa „pridržanja“, če je bila zoper državljana Unije ali njihovega družinskega člana izdana „odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje“. Vendar je treba pojasniti, da „odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje“ sicer načeloma zajema obveznost zapustitve ozemlja, ne pomeni pa nujno sprejetja ukrepa odstranitve, torej „odredbe o zapustitvi ozemlja“ v smislu člena 7(1) zakona z dne 15. decembra 1980.“[21] Ker se obe vprašanji za predhodno odločanje nanašata na položaje, v katerih se sprejme ukrep odstranitve, ju je treba po mojem mnenju razumeti tako, da se nanašata na državljane Unije ali njihove družinske člane, zoper katere ni bila izdana zgolj odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje, ampak tudi odločba o odstranitvi.

51. Na drugem mestu je treba ugotoviti, da se je predložitveno sodišče v prvem vprašanju omejilo na možnost, da se za državljane Unije uporabijo „preventivni ukrepi“, podobni tistim, ki se uporabijo za državljane tretjih držav, če se odločba o odstranitvi sprejme „iz razloga javnega reda“. Vendar ta omejitev obsega vprašanja ne izhaja izrecno iz določb nacionalne zakonodaje, zlasti členov 44c, 44d in 44e zakona z dne 15. decembra 1980. Kot je namreč potrdila belgijska vlada v svojih stališčih, je mogoče take „preventivne ukrepe“ sprejeti ob vsakokratnem sprejetju ukrepa odstranitve državljana Unije ali njegovih družinskih članov, pri katerih obstaja nevarnost

[19] Sodba z dne 2. oktobra 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, točka 28 in navedena sodna praksa).

[20] Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, točka 46).

[21] Belgijska vlada je pojasnila, da v skladu z nacionalnim pravom odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje sama po sebi ne pomeni odločbe o prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi, vendar pa se lahko pristojni organi odločijo, da izdajo odločbo o prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi. Ta pravila so v skladu z določbami Direktive o prebivanju, ki v bistvu določa, da za sprejetje odločbe o odstranitvi ne zadošča, da državljan Unije ali njegov družinski član ne izpolnjuje več pogojev za prebivanje, določene v poglavju III te direktive, postati mora tudi „nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“ (glej v tem smislu analizo v točkah od 49 do 53 mojih sklepnih predlogov v tekoči zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19)).

pobega,[22] kar vključuje položaje, ki ne pomenijo grožnje za javni red, torej iz razlogov „javne varnosti in javnega zdravja“ v smislu člena 27(1) Direktive o prebivanju in iz „drugih razlogov razen [tistih, določenih s členom 27(1) te direktive]“ v smislu člena 15(1) navedene direktive.

52. Res je, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču.[23] Zato je Sodišče, kadar so predložena vprašanja omejena na odločbe o odstranitvi, sprejete iz razlogov javnega reda, načeloma dolžno odločiti samo v zvezi s tem.

53. Vendar v obravnavani zadevi, prvič, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno, zakaj je treba te preventivne ukrepe analizirati samo z vidika odločb o odstranitvi, sprejetih iz razlogov javnega reda. Drugič, „nevarnost pobega“ je enako prisotna v okviru odločb o odstranitvi, sprejetih iz razlogov javnega reda, kot tudi tistih, sprejetih iz razlogov „javne varnosti in javnega zdravja“ v skladu s členom 27(1) Direktive o prebivanju, ter tudi tistih iz „drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“ v smislu člena 15(1) te direktive. Da se torej predložitvenemu sodišču zagotovi popoln odgovor, predlagam razširitev obsega prvega vprašanja za predhodno odločanje tako, da vključuje vse odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi Direktive o prebivanju.

54. Na tretjem mestu ugotavljam, da se je predložitveno sodišče v drugem vprašanju za predhodno odločanje omejilo na možnost, da se določi najdaljši rok za pridržanje z namenom odstranitve, enak tistemu, ki se uporablja za državljane tretjih držav, če se odločba o odstranitvi sprejme „iz razloga javnega reda ali javne varnosti“. Vendar člen 44f zakona z dne 15. decembra 1980 določa možnost pridržanja „[č]e to zahtevajo razlogi javnega reda, nacionalne varnosti *ali javnega zdravja*“.[24] Torej bi se lahko razmislilo tudi o razširitvi obsega tega vprašanja, da bi se tako vključili razlogi javnega zdravja. Vendar se mi zdi v tem primeru omejitev predložitvenega sodišča utemeljena, saj se drugo vprašanje za predhodno odločanje ciljno nanaša na določbo tega člena, ki omogoča podaljšanje pridržanja do osmih mesecev, samo če „je to potrebno zaradi varovanja javnega reda ali nacionalne varnosti“.

55. Na četrtem in zadnjem mestu je treba poudariti, da belgijska vlada predlaga preoblikovanje drugega vprašanja tako, da bi ukrep pridržanja ločili od tega, da zadevna oseba ozemlja ni zapustila v določenem roku. Ta vlada namreč pojasnjuje, da v belgijskem pravu noben tujec – pa naj bo državljan Unije, družinski član ali državljan tretje države – ne more biti pridržan zgolj zato, ker ni ravnal v skladu z odločbo o prenehanju dovoljenja za prebivanje, utemeljeno z razlogi javnega reda ali javne varnosti. Odreditev pridržanja naj bi bila utemeljena zgolj za pripravo vrnitve in izvedbo odstranitve, če bi bila lahko izvršitev odločbe o odstranitvi ogrožena zaradi obnašanja zadevne osebe.

56. V zvezi s tem ugotavljam, da je analiza belgijske vlade očitno podkrepljena z besedilom člena 44f zakona z dne 15. decembra 1980. Vendar je po mojem mnenju drugo vprašanje, kot ga je postavilo predložitveno sodišče, združljivo s stališčem belgijske vlade, saj bi zadevna oseba, če

[22] V členu 44c zakona z dne 15. decembra 1980, ki določa možnost sprejetja „preventivnih ukrepov“, je napoteno na rok iz člena 44b tega zakona, ki določa možnost izdaje odredbe o zapustitvi ozemlja, „[k]adar državljan Unije ali njegov družinski član nima ali nima več pravice do prebivanja na ozemlju“.

[23] Sodba z dne 10. decembra 2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, točka 31 in navedena sodna praksa).

[24] Moj poudarek.

v določenem roku ne bi ravnala v skladu z odločbo o odstranitvi, s svojim obnašanjem ogrozila njeno izvršitev, kar bi upravičevalo odvzem prostosti tej osebi s pridržanjem zaradi izvršitve prisilne odstranitve. Zato predlagam, naj se drugo vprašanje ne preoblikuje v skladu s predlogom belgijske vlade.

57. Predlagam, da se vprašanji za predhodno odločanje preučita ob upoštevanju teh pojasnil.

B. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

58. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, za katero predlagam, naj se zaradi upoštevanja preudarkov, navedenih v točki 53 teh sklepnih predlogov, preoblikuje, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo o prebivanju razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi v skladu z Direktivo o prebivanju, uporabijo „preventivni ukrepi“, podobni tistim, s katerimi je bil v zvezi z državljani tretjih držav prenesen člen 7(3) Direktive o vračanju, da bi se tako preprečila nevarnost pobega med rokom, določenim za zapustitev ozemlja zadevne države članice.

59. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari menijo, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno, saj naj bi taki preventivni ukrepi pomenili kršitev členov 20 in 21 PDEU ter Direktive o prebivanju. Nasprotno pa belgijska, danska, španska in poljska vlada na podlagi v bistvu ujemajočega se razlogovanja predlagajo, naj se na to vprašanje odgovori nikalno, pri čemer se večinoma opirajo na to, da je treba po analogiji uporabiti sodbo Petrea. Komisija ob tem pojasnjuje, da mora biti mogoče take preventivne ukrepe uporabiti celo pred iztekom roka za prostovoljni odhod iz člena 30(3) te direktive, če temeljijo na objektivnih in sorazmernih preudarkih.

1. Opredelitev in pravna kvalifikacija preventivnih ukrepov

60. Člen 44c zakona z dne 15. decembra 1980 določa možnost, da se državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu, ki mu je bila izdana odločba o odstranitvi, pred iztekom roka, v katerem mora zapustiti ozemlje, naložijo „preventivni ukrepi“, da se „prepreči nevarnost pobega“. Take ukrepe je mogoče naložiti tudi v primeru začasnega odloga odstranitve v skladu s členom 44e tega zakona. V primeru neupoštevanja preventivnih ukrepov člen 44d navedenega zakona določa, da je mogoče sprejeti „vse ukrepe, potrebne“ za izvršitev odredbe o zapustitvi ozemlja, in sicer celo pred iztekom roka za prostovoljni odhod, če pri zadevni osebi obstaja nevarnost pobega.

61. V zvezi s tem je pomembno pripomniti, da „preventivni ukrepi“ z nacionalno zakonodajo niso opredeljeni, razen možnosti hišnega pripora, če je odstranitev začasno odložena v smislu člena 44e zakona z dne 15. decembra 1980. V ostalem ta zakon določa, da je „[k]ralj […] pooblaščen, da te ukrepe določi z odlokom, ki ga obravnava svet ministrov“ (člena 44c in 44e), ne da bi bila pojasnjena vsebina navedenih ukrepov. Belgijska vlada je v svojih stališčih pojasnila, da ti ukrepi doslej niso bili določeni z nobenim kraljevim odlokom.[25]

[25] Predložitveno sodišče navaja, da je „hišni pripor“ izrecno predpisan z zakonom, saj lahko le zakonodajalec določi ukrep, s katerim se omeji svoboda prihajanja in odhajanja, ter da svet ministrov na podlagi tega meni, da namen ali učinek drugih „preventivnih ukrepov“, za sprejetje katerih je pooblaščen kralj, ne more biti omejevanje svobode prihajanja in odhajanja.

62. Vendar je treba ugotoviti, da je iz obrazložitvenega memoranduma v zvezi z zadevnimi določbami razvidno, da se te „močno opirajo“ na določbe Direktive o vračanju.[26] Torej bi lahko taki ukrepi po zgledu „podobnih“ določb, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav, iz člena 7(3) te direktive vključevali zlasti obvezno „redno javljanje organom, položitev ustrezne [denarne varščine], predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu“. Torej moram analizo opraviti ob predpostavki, da lahko taki ukrepi dejansko pomenijo „preventivne ukrepe“ v smislu nacionalnih določb iz postopka v glavni stvari.

63. Glede pravne kvalifikacije teh preventivnih ukrepov sta mogoča dva različna pristopa.

64. Poljska vlada, ki se ji pridružujeta belgijska in danska vlada, na eni strani trdi, da ti preventivni ukrepi v bistvu pomenijo zgolj upravne ukrepe, s katerimi se dopolnjuje že obstoječa odločba o odstranitvi in katerih edini namen je njena izvršitev, zato jih brez te odločbe ni mogoče sprejeti. Z navedenimi ukrepi naj torej ne bi bilo mogoče dodatno omejiti svobode gibanja in prebivanja, ampak naj bi bil njihov namen izključno zagotoviti izvršitev odločbe o odstranitvi, ki pa je nedvomno ukrep, s katerim se omeji prosto gibanje v smislu člena 15(1) ali člena 27(1) Direktive o prebivanju.[27]

65. Če naj se uporabi ta prvi pristop, bi bilo mogoče „preventivne ukrepe“ opredeliti kot postopkovne ukrepe, ki v celoti spadajo na področje postopkovne avtonomije držav članic, če se upoštevata načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

66. Predložitveno sodišče in Komisija na drugi strani trdita, da ti preventivni ukrepi – čeprav so dopolnjujoči – nujno vplivajo na pravice in svoboščine zadevnega državljana Unije ali družinskega člana, saj je njihov namen prav preprečiti njegov pobeg, kar bi lahko preprečilo njegov morebitni odhod v drugo državo članico.

67. Če naj se uporabi ta drugi pristop, „preventivni ukrepi“ ne bi bili opredeljeni zgolj kot postopkovni ukrepi, ampak kot ukrepi, s katerimi se naloži nova omejitev svobode gibanja v smislu člena 21 PDEU. V skladu z ustaljeno sodno prakso bi bilo torej treba preveriti, ali so ti preventivni ukrepi utemeljeni, ker temeljijo na objektivnih razlogih in so sorazmerni z legitimnim ciljem, ki mu sledi nacionalno pravo.[28]

2. Obstoj omejitve

68. Iz spodaj navedenih razlogov predlagam uporabo drugega pristopa, po katerem se „preventivni ukrepi“ ne bi smeli obravnavati kot zgolj postopkovne določbe, ampak kot ukrepi, ki bi lahko pomenili omejitve svobode gibanja v smislu člena 21 PDEU.

69. Na prvem mestu se mi zdi že uvodoma pomembno poudariti, da dejstvo, da je bila zoper državljana Unije ali njegovega družinskega člana izdana odločba o odstranitvi, ne pomeni, da je ta oseba prenehala uživati pravico do prostega gibanja na ozemlju Unije. Drži sicer, da mora navedena oseba zapustiti ozemlje države članice gostiteljice, ki je izdala odločbo o odstranitvi, vendar še naprej uživa temeljno pravico do prostega gibanja in prebivanja na preostalem ozemlju

[26] „Ta nova pravila ne pomenijo prenosa [Direktive o vračanju], se pa nanjo močno opirajo“ (Doc. Parl., Chambre, 2016–2017, Doc 54-2215/001, str. 38).

[27] Belgijska vlada dodaja, da preventivni ukrepi ne temeljijo na razlogih iz člena 15 ali 27 Direktive o prebivanju, ampak na obstoju nevarnosti pobega.

[28] Glej sodbi z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 34), in z dne 13. novembra 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, točka 31).

Unije. Zato je treba zavrniti tezo, po kateri „preventivni ukrepi“, ker so v odnosu do odločb o odstranitvi dopolnilni, sami zase ne morejo vplivati na pravico do prostega gibanja osebe, na katero se nanaša odločba o odstranitvi. Te ugotovitve poleg tega ni mogoče omajati z dejstvom, da je namen preventivnih ukrepov poenostaviti odstranitev zadevne osebe iz države članice gostiteljice, ne pa omejiti njeno pravico do gibanja in prebivanja v drugih državah članicah.

70. Na drugem mestu in ob upoštevanju že navedenega menim – čeprav vsebina „preventivnih ukrepov“ v zakonu z dne 15. decembra 1980 ni pojasnjena – da ni mogoče izključiti možnosti, da lahko ti ukrepi neposredno vplivajo na svobodo gibanja in prebivanja, ki sta podeljeni z Direktivo o prebivanju. Ta ugotovitev je očitna v primeru preventivnega ukrepa, sprejetega v obliki „hišnega pripora“, ki že po opredelitvi ni le omejitev svobode gibanja na ozemlju zadevne države članice, ampak tudi na ozemlju Unije. Prav tako bi lahko ukrepi, kot so obvezno redno javljanje organom, položitev denarne varščine, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem kraju, vplivali na zmožnost zadevne osebe, kar se tiče ne samo njenega gibanja ali celo prebivanja v drugi državi članici, ampak tudi priprave njenega prostovoljnega odhoda. Natančneje, zaradi takih preventivnih ukrepov bi bilo lahko omajano tudi učinkovito uživanje pravice do enomesečnega obdobja iz člena 30(3) Direktive o prebivanju, namenjenega zlasti pripravi prostovoljnega odhoda v drugo državo članico, kar navsezadnje vpliva na pravico do prostega gibanja.[29] To bi zlasti veljalo, če bi bili zadevni preventivni ukrepi odrejeni že v prvih dneh po uradnem obvestilu o odločbi o odstranitvi. Ugotavljam namreč, da se ne zdi, da bi člen 44b zakona z dne 15. decembra 1980 izključeval sprejetje preventivnih ukrepov pred iztekom enomesečnega roka.[30]

71. Na tretjem mestu iz te analize izhaja, da namen „preventivnih ukrepov“ ni zgolj organizacija postopkov, povezanih z izvršitvijo odločbe o odstranitvi. Za izvršitev take odločbe namreč načeloma ni treba predhodno naložiti preventivnih ukrepov. V tem smislu so ti ukrepi sicer res upravni ukrepi, vendar precej presegajo povsem organizacijske ali postopkovne ukrepe, za kakršne je šlo zlasti v sodbi Petrea. Zato se mi ne zdi primerno, da bi se obravnavali kot zgolj postopkovna pravila in presojali z vidika skladnosti z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.[31]

72. Ob upoštevanju teh preudarkov je treba ugotoviti, da sodna praksa, ki izhaja iz sodbe Petrea, državam članicam sicer priznava možnost, da se pri sprejetju ukrepov za izvršitev odločb o odstranitvi, sprejetih na podlagi Direktive o prebivanju, zgledujejo po Direktivi o vračanju, vendar te sodne prakse v obravnavani zadevi ni mogoče v celoti uporabiti, saj ti preventivni ukrepi – v nasprotju s popolnoma organizacijskimi in postopkovnimi ukrepi – lahko vplivajo na samo uresničevanje pravic, podeljenih z Direktivo o prebivanju, zlasti pa lahko omejijo svobodo gibanja in prebivanja. Za presojo, ali so navedeni ukrepi v skladu s pravom Unije, je treba torej preveriti, ali so utemeljeni.

[29] Glej točko 65 mojih sklepnih predlogov v tekoči zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19).

[30] Čeprav člen 44b zakona z dne 15. decembra 1980 med drugim določa, da mora biti v „odredbi o zapustitvi ozemlja“ naveden rok za zapustitev ozemlja, ki ne sme biti krajši od enega meseca od vročitve odločbe, je v členu 44c tega zakona pojasnjeno, da „se je lahko državljan Unije ali njegov družinski član prisiljen podrediti preventivnim ukrepom“, „da se prepreči nevarnost pobega *med rokom iz člena 44b*“. Moj poudarek.

[31] Naj k temu pripomnim, da je je analiza skladnosti z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti v takem primeru redka, saj se sodna praksa Sodišča večinoma nanaša na pravila, s katerimi so urejeni upravni in sodni postopki, namenjeni zagotavljanju ohranjanja pravic Unije (glej kot primer sodbi z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, točka 69), in z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točki 23 in 24 ter navedena sodna praksa)).

3. Obstoj utemeljitve

73. V skladu z ustaljeno sodno prakso je ureditev, ki omejuje prosto gibanje oseb, z vidika prava Unije lahko utemeljena le, če temelji na objektivnih razlogih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo. [32]

74. Vprašanje, ali je mogoče preventivne ukrepe utemeljiti kljub omejevalnemu učinku, ki ga imajo na svobodo gibanja in prebivanja, je treba preučiti ob upoštevanju teh zahtev.

75. Na prvem mestu, belgijska vlada glede objektivnih razlogov trdi, da je mogoče zadevne preventivne ukrepe utemeljiti z voljo belgijskega zakonodajalca, da prepreči „nevarnost pobega“ državljana Unije ali njegovega družinskega člana, zoper katerega je bila izdana odločba o odstranitvi. Ta cilj naj bi namreč jasno izhajal iz členov 44c in 44d zakona z dne 15. decembra 1980 in naj bi bil v skladu z obrazložitvenim memorandumom k temu zakonu. [33]

76. Menim, da je treba tako utemeljitev obravnavati kot legitimno utemeljitev, s katero je mogoče upravičiti ukrep, s katerim se omeji temeljna svoboščina, kot je ta iz člena 21 PDEU. [34] Namen zadevnih preventivnih ukrepov je namreč zagotoviti izvršitev odločbe o odstranitvi, sprejete na podlagi Direktive o prebivanju, če pristojni organi menijo, da obstaja nevarnost, da zadevna oseba določenega roka ne bo prostovoljno upoštevala. *In fine*, z navedenimi ukrepi se želi zagotoviti polni učinek Direktive o prebivanju, ne pa onemogočiti odstranitev državljanov Unije ali njihovih družinskih članov, če je to potrebno na podlagi te direktive. Poleg tega in splošneje, v legitimnem interesu držav članic je, da zaradi preglednosti, pravne varnosti in predvidljivosti vzpostavijo ureditev v zvezi z izvrševanjem odločb o odstranitvi, vključno s pravili v zvezi z nevarnostjo pobega.

77. Na drugem mestu je, kar se tiče nadzora nad sorazmernostjo teh ukrepov, v skladu z ustaljeno sodno prakso ukrep sorazmeren, če se z njim lahko uresniči zastavljeni cilj in če ne presega tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev. [35]

78. Sorazmernost preventivnih ukrepov zahteva analizo ter tehtanje različnih pravnih in dejanskih elementov, značilnih za zadevno državo članico, za kar je predložitveno sodišče v boljšem položaju kot Sodišče, zlasti ker ni bila določena še niti sama vsebina teh ukrepov (glej točko 61 teh sklepnih predlogov). Poleg tega mora predložitveno sodišče upoštevati institucionalni okvir in način, kako bodo pristojni organi te ukrepe uporabili. Zdi se mi, da je v okviru te presoje sorazmernosti mogoče upoštevati spodaj navedene elemente.

79. Prvič, menim, da bi sistematična uporaba preventivnih ukrepov na podlagi elementov, ki niso neposredno povezani z nevarnostjo pobega, kot je razlog, s katerim je utemeljena odstranitev, pomenila omejitev pravice do gibanja in prebivanja, ki presega to, kar je potrebno za uresničitev cilja omejitve nevarnosti pobega. Z razlogom za odstranitev, tudi če je to poseg v javni red ali javno

[32] Glej v tem smislu sodbi z dne 12. maja 2011, Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, točka 83), in z dne 26. februarja 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 34).

[33] V skladu z obrazložitvenim memorandumom zakona z dne 24. februarja 2017 je njegov namen „zagotoviti preglednejšo, bolj usklajeno in učinkovitejšo politiko odstranitve, zlasti če je cilj zagotoviti javni red ali nacionalno varnost, pri čemer je treba spoštovati temeljne pravice zadevnih oseb“ (Doc. Parl., Chambre, 2016–2017, Doc 54-2215/001, str. 4).

[34] Glej po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izročitev Ukrajini) (C-398/19, EU:C:2020:1032, točka 42), v kateri je Sodišče priznalo, da je treba cilj preprečitve nevarnosti nekaznovanosti oseb, ki so storile kaznivo dejanje, šteti za legitimen in da lahko upraviči ukrep, s katerim se omeji temeljna svoboščina, kot je ta iz člena 21 PDEU.

[35] Glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2018, Diallo (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 41).

varnost, namreč ni mogoče obrazložiti preventivnega ukrepa. Je pa po mojem mnenju očitno, da bo obnašanje zadevnih oseb pred sprejetjem odločbe o odstranitvi odločilni element za odločitev, ali obstaja nevarnost pobega, ki ga bodo pristojni organi morali upoštevati. Pri presoji sorazmernosti ukrepa bo gotovo treba, na primer, upoštevati naravo grožnje javnemu redu, s katero je utemeljena odstranitev.[36]

80. Drugič, če naj se preventivni ukrepi uporabijo sorazmerno z zastavljenimi cilji, jih je po mojem mnenju mogoče uporabiti samo, če obstaja resnična nevarnost pobega. Tako bodo morali pristojni organi te ukrepe uporabiti izjemoma in na podlagi posamične presoje nevarnosti pobega zadevne osebe. Da se bodo torej preventivni ukrepi lahko obravnavali kot sorazmerni, bo treba vsakega od njih izbrati glede na stopnjo nevarnosti pobega. Obveznost „zadrževanja na določenem mestu“, s katero se očitno omeji svoboda gibanja in prebivanja, bi bila torej na primer utemeljena le, če je nevarnost pobega zelo velika. Torej bodo morali pristojni organi v vsakem primeru posebej preveriti, ali med preventivnimi ukrepi obstajajo taki, s katerimi se manj poseže v uresničevanje pravic, podeljenih s členom 21 PDEU, in s katerimi bi bilo mogoče uresničiti cilj zagotovitve učinkovite izvršitve odločbe o odstranitvi. Kot je pripomnila Komisija, bi bil poleg tega ukrep, s katerim bi bilo državljanu Unije ali njegovemu družinskemu članu kratko malo preprečeno, da med trajanjem roka za prostovoljni odhod ravna v skladu z odločbo o odstranitvi, hkrati nesorazmeren in neučinkovit.

81. Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov predlagam, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo o prebivanju razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da države članice uporabijo nacionalno zakonodajo, s katero so za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi v skladu z Direktivo o prebivanju, določeni „preventivni ukrepi“, podobni tistim, s katerimi je bil v zvezi z državljani tretjih držav prenesen člen 7(3) Direktive o vračanju, da bi se tako preprečila nevarnost pobega med rokom, določenim za zapustitev ozemlja zadevne države članice, če ti ukrepi temeljijo na objektivnih razlogih in so sorazmerni.

C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

82. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, za katero predlagam preoblikovanje zaradi upoštevanja preudarkov, navedenih v točki 50 teh sklepnih predlogov, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo o prebivanju razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se za državljane Unije in njihove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi iz razlogov javnega reda ali javne varnosti in ki ozemlja zadevne države članice niso zapustili v roku, določenem s to odločbo, uporabi ukrep največ osemmesečnega pridržanja, ki je enak ukrepu, določenem za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav.

83. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari predlagajo, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno, pri čemer v bistvu trdijo, da bi lahko tak ukrep privedel do nesorazmernih pridržanj, ki bi trajala dlje, kot je nujno potrebno za odstranitev, ne da bi bil mogoč učinkovit nadzor nad trajanjem pridržanja. Belgijska vlada, s katero se večinoma strinjata danska in španska vlada, trdi, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno in da ga je treba preoblikovati (glej točki 55 in 56 teh sklepnih predlogov). Komisija prav tako predlaga nikalni odgovor, pri čemer trdi, da morajo imeti

[36] V zvezi s tem je s členom 27(2) Direktive o prebivanju pojasnjeno, da odločbe o odstranitvi, utemeljene z razlogi javnega reda ali javne varnosti, „temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika“. Torej bodo pristojni organi načeloma najprej presodili obnašanje zadevne osebe.

države članice možnost določiti najdaljše trajanje pridržanja, enako tistemu, ki je določeno za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, če to trajanje v posamičnih primerih ostane kar se da kratko in ni daljše od časa, ki je nujno potreben za izvršitev ukrepa odstranitve.

1. Opredelitev in pravna kvalifikacija ukrepa pridržanja

84. Člen 44f zakona z dne 15. decembra 1980 določa možnost „pridržanja“ državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi zagotovitve izvršitve ukrepa odstranitve, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov. To pridržanje lahko traja tako dolgo, kot je nujno potrebno za izvršitev ukrepa odstranitve, in načeloma ne sme biti daljše od dveh mesecev. S to določbo so določene tudi možnosti podaljšanja trajanja pridržanja, enake tistim, določenim za državljane tretjih držav v členu 74/5(3) zakona z dne 15. decembra 1980, torej največ pet mesecev oziroma do osem mesecev v primeru razlogov javnega reda ali nacionalne varnosti. Predložitveno sodišče ima pomisleke glede zadnjenavedenega podaljšanja do največ osmih mesecev, ki ga bom obravnaval v tej analizi.

85. Naj uvodoma opozorim – kot je bilo navedeno v točkah od 41 do 46 teh sklepnih predlogov – da Direktiva o prebivanju ne določa posebne ureditve za izvajanje ali izvrševanje odločb o odstranitvi in še toliko manj vsebuje določbe v zvezi s pridržanjem z namenom take odstranitve. Prav tako v tej direktivi ni nobene določbe, ki bi izrecno nasprotovala temu, da države članice sprejmejo take ukrepe. Ker na tem področju ni pravil Unije, je torej treba v notranjem pravnem redu vsake države članice določiti podrobna pravila za izvršitev odločb o odstranitvi, po potrebi po zgledu določb Direktive o vračanju, ki velja za državljane tretjih držav.

86. Možnost pridržanja zaradi odstranitve je namreč določena v členu 15 Direktive o vračanju, „da [se] pripravi[…] vrnitev in/ali izvede[…] postopek odstranitve, zlasti če: (a) obstaja nevarnost pobega, ali (b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve“. Glede trajanja tega pridržanja je v odstavku 1 tega člena določeno, da mora biti „kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve“, v odstavku 5 navedenega člena pa je dodano, da „[v]saka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme presegati šestih mesecev“. Poleg tega ta člen v odstavku 6 določa možnost podaljšanja za največ dvanajst mesecev, če postopek odstranitve traja dlje zaradi nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države ali zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav.

87. Za prenos teh določb Direktive o vračanju na državljane Unije pa se z njimi ne sme omejiti svoboda gibanja in prebivanja zadevnih oseb, razen če te omejitve niso utemeljene in se z njimi ne posega v polni učinek prava Unije.

2. Obstoj omejitve

88. V zvezi s tem menim, da ukrep pridržanja na podlagi enakega razlogovanja, kot je bilo uporabljeno za „preventivne ukrepe“ (glej točke od 68 do 72 teh sklepnih predlogov), ne more biti zgolj postopkovni ukrep, saj lahko pomeni oviro za svobodo gibanja in prebivanja državljana Unije. Tako „pridržanje“ je namreč *ipso facto* omejitev prostega gibanja, saj zadevni osebi ne dopušča, da bi se prosto gibala, vključno z gibanjem v državi članici, ki je izdala odločbo

o odstranitvi.[37]

3. Obstoj utemeljitve

89. Taka omejitev pa bi lahko bila vseeno utemeljena, če temelji na objektivnih razlogih in je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo (glej točko 73 teh sklepih predlogov).

90. V zvezi s tem je treba na prvem mestu glede objektivnih razlogov opozoriti, da v nasprotju z določbami člena 15 Direktive o vračanju v členu 44b zakona z dne 15. decembra 1980 ni nobene navedbe glede razlogov, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti uporabo ukrepa pridržanja, razen da morajo to „zahtevati“ razlogi javnega reda, nacionalne varnosti ali javnega zdravja in da je namen ukrepa zagotoviti „izvršitev ukrepa odstranitve“. V zvezi s tem je belgijska vlada v svojih stališčih pojasnila, da bi bilo lahko pridržanje utemeljeno zgolj za pripravo vrnitve in izvedbe odstranitve ter da se uporabi samo, če bi bila lahko izvršitev odločbe o odstranitvi ogrožena zaradi obnašanja zadevne osebe. Če bo to razlago predložitveno sodišče potrdilo, je treba ugotoviti, da se mi zdi tak ukrep, katerega glavni namen je zagotoviti izvršitev odločbe o odstranitvi in navsezadnje polni učinek nekaterih določb Direktive o prebivanju, legitimen ukrep, s katerim je mogoče utemeljiti omejitev prostega gibanja.

91. Na drugem mestu menim, da je želja držav članic, da določijo najdaljše trajanje pridržanja, sicer upravičena, vendar mora predložitveno sodišče presoditi, ali je to trajanje sorazmerno, pri čemer mora po potrebi upoštevati upravne izkušnje pri izvajanju člena 74/5(3) zakona z dne 15. decembra 1980 in prakso odločanja v zvezi s časom, ki je običajno potreben za izvršitev ukrepa odstranitve državljana Unije v drugo državo članico. Na podlagi tega bo mogoče razsoditi, ali osem mesecev nesorazmerno presega čas, nujno potreben za izvršitev ukrepa odstranitve. V zvezi s tem bi bili lahko upoštevni naslednji elementi.

92. Prvič, uporaba najdaljšega trajanja pridržanja se ne bi smela presojati ločeno, ampak v splošnejšem okviru uporabe člena 44f zakona z dne 15. decembra 1980. Menim namreč, da bi bilo na podlagi take sistematične analize podaljšanje najdaljšega trajanja na osem mesecev utemeljeno le izjemoma. Najprej, v členu 44f je jasno navedeno, da se ukrep pridržanja sprejme, „če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov“. Dalje, podaljšanje takega pridržanja za vsakokratno obdobje dveh mesecev je določeno le, če so bili ukrepi, potrebni za odstranitev, sprejeti v sedmih delovnih dneh po pridržanju, kar bi jih moralo običajno pospešiti. Poleg tega lahko po tem prvem podaljšanju nadaljnje podaljšanje sprejme le minister, in sicer do največ petmesečnega pridržanja, po katerem mora biti zadevna oseba ponovno izpuščena na prostost. Nazadnje, le če je to potrebno zaradi varovanja javnega reda ali nacionalne varnosti, se pridržanje vsakič podaljša za en mesec, in sicer do skupno osmih mesecev.

93. Drugič, naj pripomnim, da je belgijska vlada na obravnavi pojasnila, da je bilo navedeno največ osemmesečno pridržanje izbrano, ker Direktiva o prebivanju ne izključuje sprejetja odločbe o odstranitvi v zvezi z državljani tretjih držav, če so ti družinski člani državljana Unije. Ob upoštevanju tega vidika je bilo najdaljše trajanje povzeto po najdaljšem trajanju, ki se uporablja za državljane tretjih držav v skladu s členom 74/5(3) zakona z dne 15. decembra 1980.

[37] Glej po analogiji sodbo z dne 17. februarja 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, točke od 41 do 44), v kateri je Sodišče menilo, da ukrep pridržanja državljana Unije lahko pomeni oviranje svobode opravljanja storitev. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Oulane (C-215/03, EU:C:2004:653, točka 97).

94. Vendar bi bil lahko čas, potreben za odstranitev v primeru državljanov Unije in njihovih družinskih članov z državljanstvom ene od držav članic – razen zelo posebnih primerov in glede na to, da je namen člena 44f zakona z dne 15. decembra 1980 priprava vrnitve in izvedba odstranitve – na splošno precej krajši, saj vrnitev v izvorno državo ne zahteva sodelovanja tretje države, ampak države članice. Menim namreč, da se z najdaljšim trajanjem, enakim tistemu, določenem za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ne upoštevajo nekateri elementi, zaradi katerih se položaj državljanov Unije razlikuje od položaja državljanov tretjih držav, torej obstoječi sistem sodelovanja med državami članicami Unije, ki v primeru tretjih držav ne obstaja nujno, na eni strani, in posebnost, da je v primeru državljanov Unije njihova identiteta običajno znana in ni nobenega dvoma o njihovem državljanstvu na drugi strani (zadnjenavedeno merilo je pogosto razlog za daljši rok v primeru državljanov tretjih držav, saj je treba preveriti njihovo državljanstvo).

95. Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo o prebivanju razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da države članice določijo najdaljše trajanje pridržanja, ki je enako tistemu, določenem za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, če trajanje pridržanja v posamičnih primerih ostane kar se da kratko in ni daljše od časa, ki je nujno potreben za izvršitev ukrepa odstranitve, kar pa je običajno krajše od časa, potrebnega za izvršitev ukrepa odstranitve, ki se nanaša na nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav.

V. Predlog

96. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija), odgovori:

1. Člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo 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, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011, je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da države članice za državljane Unije ali njegove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi v skladu z Direktivo 2004/38, pred iztekom roka za prostovoljni odhod iz člena 30(3) te direktive uporabijo preventivne ukrepe, da se prepreči nevarnost pobega, kot so tisti iz člena 7(3) Direktive 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, če ti ukrepi temeljijo na objektivnih razlogih in so sorazmerni.

2. Člena 20 in 21 PDEU ter Direktivo 2004/38/ES je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da države članice za državljana Unije ali njegove družinske člane, zoper katere je bila izdana odločba o odstranitvi v skladu s to direktivo, po izteku roka za prostovoljni odhod iz člena 30(3) navedene direktive določijo ukrep pridržanja za izvršitev te odločbe o odstranitvi, katerega najdaljše trajanje je enako tistemu, določenem za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, če to trajanje v posamičnih primerih ostane kar se da

kratko in ni daljše od časa, ki je nujno potreben za izvršitev ukrepa odstranitve, kar pa je običajno krajše od časa, potrebnega za izvršitev ukrepa odstranitve, ki se nanaša na nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav.