



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2017 m. spalio 26 d.¹

Byla C-82/16

K.A.,
M. Z.,
M.J.,
N.N.N.,
O.I.O.,
R.I.,
B.A.
prieš
Belgische Staat

(*Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Prieglobsčio ir imigracijos reikalų taryba, Belgija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos pilietybė – SESV 20 straipsnis – Trečiosios šalies piliečio prašymas leisti apsigyventi ES piliečio, kuris niekada nesinaudojo savo judėjimo laisve, valstybėje narėje – Nacionalinė administracinė praktika nenagrinėti prašymų išduoti leidimą gyventi šalyje šeimos susijungimo tikslais, jeigu suinteresuotajam trečiosios šalies piliečiui pagal nacionalinės teisės aktus galioja galutinis draudimas atvykti – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 ir 24 straipsniai – Direktyva 2008/115/EB“

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo pirmiausia prašoma atsakyti, ar pagal ES teisės aktus draudžiama nacionalinė administracinė praktika nenagrinėti trečiųjų šalių piliečių prašymų išduoti leidimą gyventi šalyje šeimos susijungimo tikslais su ES piliečiu, kai tas pilietis niekada nesinaudojo teisėmis į judėjimo laisvę pagal Sutartis. Nagrinėjamą administracinę praktiką taiko nacionalinės kompetentingos institucijos, kai trečiosios šalies piliečiui pagal nacionalinės teisės aktus galioja draudimas atvykti, tad jis privalo išvykti ne tik iš Belgijos (suinteresuotoji valstybė), bet ir iš valstybių narių teritorijos apskritai. *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Prieglobsčio ir imigracijos reikalų taryba, Belgija) pirmiausia teiraujasi, ar tokia praktika suderinama su SESV 20 straipsniu, aiškinamu atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją² ir Direktyvą 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse³. Jeigu taikomas SESV 20 straipsnis, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi, į kokius veiksnius reikėtų atsižvelgti vertinant, ar ES pilietį ir suinteresuotąją trečiosios šalies pilietį sieja priklausomybės ryšiai.

¹ Originalo kalba: anglų.

² OL C 83, 2010, p. 389 (toliau – Chartija).

³ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 348, 2008, p. 98) (toliau – Grąžinimo direktyva). Pavartoju žodžių junginį „valstybių narių teritorija“, nes tas terminas vartojamas Grąžinimo direktyvoje apibrėžiant jos teritorinę taikymo sritį. Ta direktyva netaikoma Airijai ir Jungtinei Karalystei. Tačiau ji taikoma Danijai ir Lichtenšteinui, Islandijai, Norvegijai ir Šveicarijai. Nuorodas į „valstybių narių teritoriją“ Grąžinimo direktyvoje derėtų aiškinti atitinkamai.

ES teisės aktai

Chartija

2. Chartijos 7 straipsnyje numatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo šeimos gyvenimas⁴.

3. 24 straipsnyje „Vaiko teisės“ nustatyta:

„1. Vaikai turi teisę į jų gerovei užtikrinti būtiną apsaugą ir globą. Jie gali laisvai reikšti savo nuomonę. Sprendžiant su vaikais susijusius klausimus, į jų nuomonę atsižvelgiama pagal jų amžių ir brandą.

2. Visuose valstybės ar privačių institucijų veiksmuose, susijusiuose su vaikais, pirmiausia turi būti vadovaujamasi vaiko interesais.

3. Kiekvienas vaikas turi teisę reguliariai palaikyti asmeninius santykius ir tiesiogiai bendrauti su abiem savo tėvais, jei tai neprieštaruja vaiko interesams.“

4. 51 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Chartijos nuostatos skirtos valstybėms narėms tik tais atvejais, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę⁵.

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

5. SESV 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Sąjungos pilietybė ir pagal šią nuostatą „kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę“, yra Sąjungos pilietis. SESV 20 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta, kad Sąjungos piliečiai turi „teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje“.

Direktyva 2004/38

6. Direktyvoje 2004/38/EB⁶ nustatytos sąlygos, susijusios su naudojimusi laisvo judėjimo ir apsigyvenimo ES teritorijoje teisėmis, teise nuolat gyventi ir tų teisių apribojimais. Direktyva taikoma visiems ES piliečiams, kurie įvažiuoja į kitą valstybę narę nei jų pilietybės valstybė narė (priimančiąją valstybę narę) arba gyvena joje, ir jų šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų⁷.

Grąžinimo direktyva

7. Grąžinimo direktyvos konstatuojamosiose dalyse paaiškinta, kad ja siekiama nustatyti taisykles, taikytinas visiems trečiųjų šalių piliečiams, kurie neatitinka arba nebeatitinka atvykimo į valstybę narę, buvimo ar gyvenimo joje sąlygų⁸. Neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas turėtų būti nutrauktas vadovaujantis teisinga ir aiškia tvarka. Remiantis bendraisiais ES teisės principais sprendimai pagal Grąžinimo direktyvą turėtų būti priimami dėl kiekvieno konkretaus atvejo atskirai ir vadovaujantis

4 8 straipsnyje įtvirtinta teisė atitinka 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 7 straipsnį.

5 Chartijos 52 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad Sąjungos ir valstybių narių teismai skiria deramą dėmesį išaiškinimams, kurie parengti siekiant nubrėžti šios Chartijos aiškinimo gaires (Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai (OL C 303, 2007, p. 17).

6 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 [d]irektyvas 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, klaidų ištaisymas OL L 274, 2009 10 20, p. 47).

7 Žr. 1 straipsnį; Direktyvos 2004/38 tikslais, kaip numatyta 3 straipsnio 1 dalyje, tokie asmenys yra naudos gavėjai [teisę turintys asmenys].

8 5 konstatuojamoji dalis.

objektyviais kriterijais, t. y. nagrinėjant turėtų būti atsižvelgiama ne vien į atitinkamo asmens neteisėto buvimo faktą⁹. Įgyvendindamos Grąžinimo direktyvą valstybės narės visų pirma turėtų atsižvelgti į vaiko interesus ir pagarbą šeimos gyvenimui¹⁰. Patvirtinama, kad šia direktyva gerbiamos pagrindinės teisės¹¹.

8. 1 straipsnyje numatyta, kad Grąžinimo direktyvoje nustatomi bendri standartai ir tvarka, taikomi valstybėse narėse, grąžinant neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius, remiantis, be kita ko, pagrindinėmis teisėmis kaip Sąjungos teisės bendraisiais principais.

9. Pagal 2 straipsnio 1 dalį direktyva taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje.

10. Pagal 3 straipsnio 1 punktą „trečiosios šalies pilietis“ – „asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis, kaip apibrėžta [SESV 20 straipsnio 1 dalyje], ir kuris nėra asmuo, besinaudojantis [ES] laisvo judėjimo teise, kaip apibrėžta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 5 dalyje“¹². Pagal 3 straipsnio 2 punktą „neteisėtas buvimas“ – „trečiosios šalies piliečio, kuris, neatitinka arba nebeatitinka Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje“¹³. „Sprendimas grąžinti“ – „administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, kuriuo konstatuojama arba paskelbiama, kad trečiosios šalies piliečio buvimas yra neteisėtas, ir nustatoma ar nurodoma prievolė grįžti“ (3 straipsnio 4 punktas). „Išsiuntimas“ – priverstinis prievolės grįžti įvykdymas, tai yra fizinis išvežimas iš valstybės narės (3 straipsnio 5 punktas). „Draudimas atvykti“ – „administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, uždraudžiantis nustatytą laiką atvykti į valstybių narių teritoriją ir būti joje, priimamas kartu su sprendimu grąžinti“ (3 straipsnio 6 punktas). Nepilnamečiai ir nelydimi vaikai įtraukti į sąvokos „pažeidžiami asmenys“ apibrėžtį 3 straipsnio 9 punkte.

11. Pagal 5 straipsnį valstybės narės, įgyvendindamos direktyvą, privalo tinkamai atsižvelgti, be kita ko, į vaiko interesus ir šeimos gyvenimą.

12. Pagal 6 straipsnio 1 dalį valstybės narės privalo priimti sprendimą grąžinti kiekvieną trečiosios šalies pilietį, neteisėtai esantį jų teritorijoje¹⁴.

13. 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta bendroji taisyklė, pagal kurią sprendime grąžinti turėtų būti nustatytas atitinkamas terminas savanoriškai išvykti. Tas terminas gali būti pratęstas atsižvelgiant į atskiros atvejo konkrečias aplinkybes, pavyzdžiui, ar esama šeimos ir socialinių ryšių, kaip numatyta 7 straipsnio 2 dalyje. Jeigu, be kita ko, suinteresuotasis asmuo kelia pavojų viešajai tvarkai, valstybės

⁹ 6 konstatuojamoji dalis.

¹⁰ 22 konstatuojamoji dalis.

¹¹ 24 konstatuojamoji dalis.

¹² Trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra savo teisėmis į laisvą judėjimą besinaudojančio ES piliečio šeimos nariai (žr. šios išvados 6 punktą), arba trečiųjų šalių piliečiai (ir jų šeimos nariai), kurie naudojami tokiomis pačiomis laisvo judėjimo teisėmis kaip Sąjungos piliečiai pagal Europos Sąjungos ir valstybių narių susitarimus su atitinkama trečiąja šalimi, nepatenka į Grąžinimo direktyvos taikymo sritį, kaip numatyta 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (OL L 105, 2006, p. 1) (toliau – Šengeno sienų kodeksas), 2 straipsnio 5 punkte. Nuo 2016 m. balandžio 11 d. tas reglamentas buvo panaikintas ir pakeistas 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (OL L 77, 2016, p. 1). To reglamento 2 straipsnio 5 punkto turinys lieka toks pat kaip anksčiau galiojusiam reglamente.

¹³ Trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos ES teritorijoje ketinant būti ne daugiau kaip 90 dienų per 180 dienų laikotarpį nustatytos Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje (dabar Reglamento (ES) 2016/399 6 straipsnis). Iš esmės tos sąlygos yra tokios: suinteresuotasis asmuo turi galiojantį kelionės dokumentą ir vizą, gali pagrįsti numatomo buvimo tikslą ir sąlygas, nėra asmuo, dėl kurio į Šengeno informacijos sistemą yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti, ir nelaikomas keliančiu grėsme nė vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams.

¹⁴ Tam reikalavimui taikomos toliau išvardytos išimtys. Valstybės narės gali nepriimti sprendimo grąžinti, jeigu trečiosios šalies pilietis turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi (6 straipsnio 2 dalis), jį priima atgal kita valstybė narė pagal Grąžinimo direktyvos įsigaliojimo dieną galiojančius dvišalius susitarimus ar nuostatas (6 straipsnio 3 dalis), jam suteikiamas leidimas gyventi dėl humanitarinių priežasčių (6 straipsnio 4 dalis) arba dėl jo pradėta procedūra siekiant pratęsti leidimą gyventi ar kitokį leidimą, suteikiantį teisę pasilikti (6 straipsnio 5 dalis).

narės gali nenustatyti termino savanoriškai išvykti, kaip numatyta 7 straipsnio 4 dalyje. 8 straipsnyje reglamentuojamas sprendimų grąžinti atitinkamus trečiųjų šalių piliečius išsiunčiant vykdymo užtikrinimas. Kaip numatyta 10 straipsnyje, prieš priimant sprendimą grąžinti ir išsiųsti nelydimus nepilnamečius turi būti imamas specialiųjų priemonių deramai atsižvelgiant į vaiko interesus.

14. 11 straipsnyje „Draudimas atvykti“ nustatyta:

„1. Sprendimai grąžinti priimami kartu su draudimu atvykti:

- a) jei laikotarpis savanoriškai išvykti nebuvo suteiktas, arba
- b) jei prievolė grįžti nebuvo įvykdyta.

Kitais atvejais sprendimai grąžinti gali būti priimami kartu su draudimu atvykti.

2. Draudimo atvykti trukmė nustatoma kiekvienu atveju tinkamai atsižvelgiant į visas su konkrečiu atveju susijusias aplinkybes ir iš esmės neviršija penkerių metų. Ji vis dėlto gali viršyti penkerius metus, jei trečiosios šalies pilietis kelia rimtą grėsmę viešajai tvarkai, valstybės saugumui ar nacionaliniam saugumui.

3. Valstybės narės apsveria, ar panaikinti arba sustabdyti draudimą atvykti tuo atveju, kai trečiosios šalies pilietis, kuriam taikomas draudimas atvykti, dėl kurio sprendimas priimtas pagal 1 dalies antrą pastraipą, gali įrodyti, kad jis išvyko iš valstybės narės teritorijos visiškai laikydamasis sprendimo grąžinti.

<...>

Valstybės narės atskirais atvejais dėl humanitarinių priežasčių gali nepriimti draudimo atvykti, jį panaikinti arba sustabdyti.

Valstybės narės gali panaikinti ar sustabdyti draudimą atvykti atskirais atvejais ar tam tikrų jų kategorijų atvejais dėl kitų priežasčių.

<...>“

15. III skyriuje numatytos tam tikros procesinės apsaugos priemonės. 13 straipsnio 1 dalyje pirmiausia numatyta, kad atitinkamam trečiosios šalies piliečiui turi būti suteikiama veiksminga teisių gynimo priemonė siekiant apskųsti ar peržiūrėti sprendimus, susijusius su grąžinimu, kompetentingame teisme arba kitoje administracinėje institucijoje. Pagal 14 straipsnį „Apsaugos priemonės iki grąžinimo“ valstybės narės užtikrina, kad, be kita ko, iki grąžinimo būtų išlaikoma šeimos vienybė.

Nacionalinės teisės nuostatos

Nuostatos dėl šeimos susijungimo

16. Pagal *wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (1980 m. gruodžio 15 d. Įstatymas dėl užsieniečių įvažiavimo į valstybės teritoriją, apsigyvenimo, įsikūrimo ir išsiuntimo; toliau – *Vreemdelingenwet*) 40a straipsnio 2 dalį Sąjungos piliečio šeimos nariais laikomi šie asmenys: i) partneris, kuris jį lydi arba pas jį

atvyksta, su kuriuo Sąjungos pilietis teisėtai pagal įstatymą įregistravo partnerystę; ii) „jaunesni nei 21 m. arba išlaikomi jo ir jo sutuoktinio <...> tiesiosios žemutinės linijos giminaičiai“; iii) 40 straipsnio 4 dalies pirmos pastraipos 2 punkte nurodyto mažamečio Sąjungos piliečio tėvas arba motina, jeigu jis (ji) išlaiko mažametį ir faktiškai turi jo globos teisę.

17. *Vreemdelingenwet* 43 straipsnyje nustatyta: „Europos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams atvykti ir apsigyventi gali būti neleidžiama tik remiantis viešosios tvarkos [arba] nacionalinio saugumo pagrindais <...> ir laikantis šių apribojimų.“ Tokios priemonės turi būti proporcingos ir grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Teistumas už ankstesnę nusikalstamą veiką savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi priežastis. Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą, tuo metu esamą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų.

Nuostatos dėl išsiuntimo ir draudimo atvykti

18. *Vreemdelingenwet* 74/11 straipsnyje numatyta:

„1. Draudimo atvykti trukmė nustatoma atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes. Sprendimas išsiųsti kartu su draudimu atvykti daugiausia trejus metus priimamas šiais atvejais:

- 1) kai nenustatytas terminas savanoriškai išvykti arba
- 2) kai neįvykdytas ankstesnis sprendimas išsiųsti. 2 dalyje numatytas maksimalus trejų metų terminas pratęsiamas iki penkerių metų, kai:
 - 1) atitinkamas trečiosios valstybės pilietis sukčiavo arba kitu neteisėtu būdu siekė, kad jam būtų leista apsigyventi arba kad jis išsaugotų teisę likti gyventi šalyje;
 - 2) atitinkamas trečiosios valstybės pilietis sudarė santuoką arba partnerystę arba įsivaikino tik tam, kad jam būtų leista apsigyventi arba kad jis išsaugotų teisę likti gyventi [Belgijoje].

Sprendimas išsiųsti nustatant ilgesnį kaip penkerius metus draudimą atvykti gali būti priimamas, kai trečiosios valstybės pilietis kelia didelį pavojų viešajai tvarkai arba nacionaliniam saugumui.

2. <...>

Ministras arba jo įgaliotas asmuo gali konkrečiais atvejais dėl humanitarinių priežasčių nenustatyti draudimo atvykti.

3. Draudimas atvykti įsigalioja pranešimo apie sprendimą dėl draudimo atvykti dieną.

Draudimas atvykti negali pažeisti teisės į tarptautinę apsaugą, kaip nustatyta 9b, 48/3 ir 48/4 straipsniuose.“

19. *Vreemdelingenwet* 74/12 straipsnyje nustatyta:

„1. Ministras arba jo įgaliotas asmuo gali panaikinti arba sustabdyti draudimą atvykti dėl humanitarinių priežasčių.

<...>

Išskyrus tarptautinėje sutartyje, įstatyme ar karaliaus dekrete numatytas leidžiančias nukrypti nuostatas, trečiosios valstybės pilietis turi pateikti motyvuotą prašymą Belgijos diplomatinėje ar konsulinėje įstaigoje, atsakingoje už jo gyvenamąją ar buvimo vietą užsienyje.

2. Trečiosios valstybės pilietis gali pateikti ministrui arba jo įgaliotam asmeniui prašymą panaikinti arba sustabdyti draudimą atvykti motyvuodamas, kad įvykdytas anksčiau nustatytas įpareigojimas išsiųsti; šiuo tikslu jis pateikia rašytinį įrodymą, kad jis išvyko iš Belgijos valstybės teritorijos visiškai laikydamasis sprendimo išsiųsti.

<...>

4. Kol nagrinėjamas prašymas dėl panaikinimo arba sustabdymo, atitinkamas trečiosios valstybės pilietis neturi teisės atvykti į [Belgiją] arba joje likti gyventi.

<...>“

20. Pagal *Vreemdelingenwet* 74/13 straipsnį ministras arba jo įgaliotas asmuo, priimdamas sprendimą išsiųsti, turi atsižvelgti į vaiko interesus, atitinkamo trečiosios valstybės piliečio šeiminius ryšius ir sveikatos būklę.

Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

21. Visi septyni pareiškėjai yra trečiųjų šalių piliečiai, kuriems nurodyta išvykti iš Belgijos. Visais atvejais draudimas atvykti susietas su tuo nurodymu išvykti, kaip numatyta nacionalinės teisės aktuose, kuriais į nacionalinę teisę perkelta Grąžinimo direktyva.

22. Priėmus nurodymus išvykti ir su jais susijusius draudimus atvykti visi suinteresuotieji asmenys pateikė prašymus suteikti leidimus gyventi šeimos susijungimo su Belgijoje gyvenančiu Belgijos piliečiu, kuris niekada nebuvo išvykęs arba gyvenęs kitoje valstybėje narėje, tikslais¹⁵. Tie prašymai pateikti dėl toliau išvardytų šeimos santykių: i) nepilnamečio, kuris yra ES pilietis, tėvai (R.I., M.J., N.N.N. ir O.I.O.); ii) suaugęs ES piliečio vaikas (K.A. ir M.Z.) ir iii) su ES piliečiu kartu gyvenantis asmuo (B.A.)¹⁶.

23. R.I. yra Albanijos pilietis. Jo vaikas gimė 2010 m. birželio 23 d. ir yra Belgijos pilietis. Jis vedė vaiko motiną (taip pat Belgijos pilietę) 2013 m. liepos 31 d. Albanijoje. 2012 m. gruodžio 17 d. dėl jo priimtas nurodymas išvykti iš Belgijos ir nustatytas draudimas atvykti¹⁷.

24. M.J. yra Ugandos pilietė. Ji yra 2013 m. spalio 26 d. gimusio vaiko, kuris (kaip ir jo tėvas) yra Belgijos pilietis, motina. Dėl M.J. nurodymas išvykti iš Belgijos ir draudimas atvykti priimti 2013 m. sausio 11 d.¹⁸

25. N.N.N. yra Kenijos pilietė. Jos vaikas, kuris yra Belgijos pilietis, gimė 2011 m. birželio 25 d. Nurodymas išvykti iš Belgijos ir draudimas jai atvykti priimti 2014 m. balandžio 24 d.¹⁹

15 Norėčiau pateikti tris kalbines pastabas dėl šios išvados teksto. Pirma, kalbėdama apie septynių trečiųjų šalių piliečių prašymus pagrindinėje byloje, minėsiu tiesiog „šeimos susijungimą“. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas apibūdindamas šeimos narių Belgijos piliečių padėtį nagrinėjamosiose bylose vartoja sąvoką „pasyvus Sąjungos pilietis“. Trečia, tam tikrais atvejais pagrindinėje byloje kompetentingos institucijos neskyrė atitinkamam trečiosios šalies piliečiui laikotarpio savanoriškai išvykti. Tokie sprendimai, be kita ko, grindžiami tuo, kad atitinkamas asmuo kelia pavojų viešajai tvarkai (Grąžinimo direktyvos 7 straipsnio 4 dalis). Jau minėjau, kad sąvoka „viešojo tvarka“ („public policy“) tiksliau išreiškiama žodžiu junginiu „public order“. Tos direktyvos tekste prancūzų kalba ir kitomis kalbomis vartojamas terminas „ordre public“. Žr. mano išvados byloje *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:398, 69 punktą ir 59 išnašą.

16 Remiantis nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateiktu prašymu priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo paaiškinimu, visi septyni pareiškėjai pagal nacionalinę teisę laikomi ES piliečių šeimos nariais. Žr. šios išvados 16 punktą.

17 Nurodymas išvykti ir draudimas atvykti penkerius metus pagrįsti tuo, kad R.I. sukčiaudamas nurodė netikrą amžių ir faktiškai būdamas suaugęs prisistatė nelydimu nepilnamečiu, kai pateikė ankstesnį prašymą leisti atvykti į Belgiją.

18 Nurodyme išvykti terminas išvykti savanoriškai nenumatytas. Kartu nustatytas trejų metų draudimas atvykti. Tie sprendimai buvo priimti remiantis tuo, kad M.J. neįvykdė ankstesnio nurodymo išvykti iš Belgijos, jai buvo surašytas protokolas dėl kūno sužalojimo, buvo kilęs pavojus, kad ji gali slėptis. Todėl M.J. pripažinta keliančia grėsmę viešajai tvarkai.

19 Nurodymas išvykti ir trejų metų draudimas atvykti priimti remiantis tuo, kad N.N.N. neįvykdė ankstesnio nurodymo išvykti iš Belgijos.

26. O.I.O. yra Nigerijos pilietis. Jo vaikas gimė 2009 m. sausio 15 d. Vaiko motina, kaip ir O.I.O. dukra, yra Belgijos pilietė. Jis išsiskyrė su vaiko motina ir ji turi išimtinę vaiko globos teisę. Motina ir vaikas finansiškai nepriklauso nuo O.I.O. ir teismo įsakymu jis šiuo metu negali bendrauti su dukra. Dėl O.I.O. 2013 m. gegužės 28 d. nustatytas draudimas atvykti ir priimtas nurodymas išvykti iš Belgijos²⁰.

27. K.A. yra Armėnijos pilietė, kurios tėvas yra Belgijos pilietis. Dėl jos nurodymas išvykti ir draudimas atvykti buvo priimti 2013 m. vasario 27 d. Du jos sūnūs, taip pat nurodydami su šeima susijusias priežastis, pateikė atitinkamus prašymus suteikti leidimus gyventi šalyje²¹.

28. M.Z. yra Rusijos pilietis. Jos tėvas, Belgijos pilietis, kompetentingoms institucijoms pateikė įrodymus, kad jo sūnus finansiškai nuo jo priklauso. 2014 m. liepos 2 d. dėl jo priimtas nurodymas išvykti iš šalies teritorijos ir nustatytas draudimas atvykti²².

29. B.A. yra Gvinėjos pilietis. Jis gyvena su savo partneriu, kuris yra Belgijos pilietis. Esama įrodymų, kad jų santykiai tikri. 2014 m. birželio 13 d. dėl jo priimtas nurodymas išvykti iš šalies teritorijos ir nustatytas draudimas atvykti²³.

30. Prašymai dėl šeimos susijungimo pateikti *Dienst Vreemdelingenzaken* (Užsieniečių reikalų tarnyba, toliau – DVZ) kaip *staatssecretaris* (Valstybės sekretorius) atstovei, atsakingai už prieglobsčio ir migracijos klausimus²⁴. DVZ nusprendė, kad negali nagrinėti tų prašymų, nes visiems pareiškėjams nustatytas draudimas atvykti, tad jie turėjo išvykti iš Belgijos teritorijos²⁵. Taigi DVZ priėmė sprendimus, kuriais atmetė visus prašymus dėl šeimos susijungimo (toliau – ginčijami sprendimai).

31. Pareiškėjai apskundė ginčijamus sprendimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. Jų nuomone, DVZ nepagrįstai atsisakė iš esmės nagrinėti jų prašymus dėl šeimos susijungimo remdamasi tuo, kad jiems buvo galiojo nustatyti draudimai atvykti. Jie mano, kad tie draudimai atvykti yra netinkama priimtino sąlyga ir šeimų susijungimo prašymai turi būti laikomi numanomais prašymais panaikinti draudimus atvykti arba sustabdyti jų galiojimą²⁶. Jie tvirtina, kad pagal Grąžinimo direktyvą DVZ, nagrinėdama šeimos susijungimo prašymus, turi atsižvelgti į šeimos gyvenimą ir vaiko interesus. Jie taip pat pažymi, jog toje direktyvoje nenustatyta, jog tam, kad prašymas panaikinti draudimą atvykti arba sustabdyti jo galiojimą galiotų, jis turi būti pateiktas iš užsienio. Pareiškėjai mano, kad belgų šeimų nariams gali būti neleidžiama atvykti ir apsigyventi tik dėl viešosios tvarkos, nacionalinio saugumo arba visuomenės sveikatos pagrindų ir tik laikantis įstatyme nustatytų ribų. Jie tvirtina, kad, priešingai, nei numatyta SESV 20 straipsnyje, pirmiausia atsižvelgiant į tai, kaip

20 Nurodyme išvykti terminas išvykti savanoriškai nenustatytas. Kartu nustatytas aštuonerių metų draudimas atvykti. Tie sprendimai buvo priimti todėl, kad O.I.O. neįvykdė ankstesnių nurodymų išvykti. Buvo nuspręsta, kad jis kelia didelę grėsmę viešajai tvarkai arba nacionaliniam saugumui, atsižvelgiant į tai, kad jis buvo teistas dėl sunkių nusikalstamų veikų, kaip matyti iš jo teistumo dėl smurto šeimoje, ir jam skirta laisvės atėmimo bausmė.

21 Nurodyme išvykti terminas išvykti savanoriškai nenustatytas. Kartu nustatytas trejų metų draudimas atvykti. Tie sprendimai buvo priimti remiantis tuo, kad K. A. neįvykdė ankstesnio nurodymo išvykti ir buvo pripažinta keliančia grėsmę viešajai tvarkai, nes buvo suimta dėl vagystės iš parduotuvės. Jos sūnūs taip pat įrašyti į nurodymą išvykti iš Belgijos ir su juo susijusį draudimą atvykti.

22 Nurodyme išvykti terminas išvykti savanoriškai nenustatytas. Kartu nustatytas trejų metų draudimas atvykti. Tie sprendimai buvo priimti remiantis tuo, kad M.Z. neįvykdė ankstesnio nurodymo išvykti ir buvo pripažintas keliančiu grėsmę viešajai tvarkai, nes dėl jo buvo surašytas protokolas dėl vagystės ir įsilaužimo į garažą.

23 A.B. ir kartu gyvenantis jo partneris oficialiai įformino savo santykius sudarę partnerystės susitarimą pas notarą. Nurodymas išvykti ir trejų metų draudimas atvykti priimti remiantis tuo, kad A.B. neįvykdė ankstesnio nurodymo išvykti.

24 Visais septyniais atvejais prašymai suteikti leidimą gyventi šeimos susijungimo tikslais buvo pateikti vėliau, nei buvo priimti sprendimai dėl išsiuntimo.

25 Žr. šios išvados 18–20 punktus.

26 Grąžinimo direktyvos 11 straipsnio 3 dalyje vartojamas žodžių junginys „panaikinti arba sustabdyti draudimą atvykti“. Sąvoką „draudimo atvykti panaikinimas“ nacionalinės teisės aktuose suprantu kaip nuorodą į sprendimą panaikinti ar sustabdyti draudimą atvykti, kaip numatyta toje direktyvos nuostatoje.

Teisingumo Teismas jį išaiškino Sprendime *Ruiz Zambrano*²⁷, jį išsiuntimas iš Belgijos teritorijos ir iš Europos Sąjungos teritorijos reikštų, jog jį išlaikomi belgų šeimų nariai negalėtų pasinaudoti visomis savo, kaip ES piliečių, teisėmis. Galiausiai pareiškėjai teigia, kad priimdama ginčijamus sprendimus DVZ kiekvienu atveju nepalygino interesų pagal EŽTK 8 straipsnį ir Chartijos 7 straipsnį.

32. DVZ nesutinka su pareiškėjų teiginiais. Ji mano, kad galutinis draudimas atvykti susijusiems asmenims yra kliūtis atvykti į Belgiją ar joje likti gyventi ir kad susijęs asmuo turi išvykti iš Belgijos teritorijos ir užsienyje pateikti prašymą sustabdyti arba panaikinti draudimą atvykti pagal *Vreemdelingenwet* 74/12 straipsnio 1 dalį, prieš pateikdamas prašymą leisti gyventi remiantis šeimos susijungimu.

33. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja, kad pagal *Vreemdelingenwet* 74/11 straipsnio 3 dalį draudimas atvykti įsigalioja nuo tos datos, kada apie jį pranešama. Kiekvienu iš septynių nagrinėjamų atvejų pareiškėjui galiojo nustatytas ir galutinis draudimas atvykti, kurio būdami Belgijoje jie užginčyti negali. Jie pirmiausia privalo išvykti iš valstybės teritorijos, kad galėtų pateikti tokį prašymą Belgijos konsului ar diplomatinei atstovybei savo kilmės arba nuolatinės gyvenamosios vietos šalyje, kaip numatyta *Vreemdelingenwet* 74/12 straipsnyje²⁸.

34. Bet koks toks kilmės šalyje pateiktas prašymas panaikinti ar sustabdyti draudimą atvykti turi būti išnagrinėtas per keturis mėnesius. Jeigu per šį terminą sprendimas nepriimamas, laikoma, kad prašymas atmestas. Kai trečiosios valstybės pilietis, kuriam nustatytas draudimas atvykti, savo kilmės šalyje pateikia vizos prašymą remdamasis šeimos susijungimu su Belgijos piliečiu, pirmiausia turi būti priimtas sprendimas dėl draudimo atvykti panaikinimo arba sustabdymo. Paskui priimamas sprendimas dėl vizos prašymo. Šiuo tikslu *Vreemdelingenwet* 42 straipsnio 1 dalyje numatytas šešių mėnesių terminas. Tik tuomet, kai draudimas atvykti panaikinamas arba sustabdomas ir dėl šeimos susijungimo išduodama viza arba suteikiama teisė apsigyventi, galima teigti, kad atitinkami trečiųjų valstybių piliečiai ir atitinkami Belgijos piliečiai išsiskiria laikinai arba kad laikotarpis, kuriuo belgas, kaip Sąjungos pilietis, faktiškai privalo laikinai būti išvykęs iš visos Sąjungos teritorijos, ribotas.

35. Iš ginčijamų sprendimų nematyti, kad buvo atsižvelgta į atitinkamų šeimos narių belgų Sąjungos pilietybę. Taip pat nėra akivaizdu, kad DVZ išnagrinėjo, ar draudimai atvykti buvo nustatyti, be kita ko, dėl viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo priežasčių, arba kad DVZ atsižvelgė į vaiko interesus ir (arba) šeimos gyvenimą, kaip tai suprantama Chartijos 7 ir 24 straipsniuose.

36. Atsižvelgdamas į tai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog pagrindinis klausimas, keliamas nagrinėjamose bylose aptariamuose prašymuose dėl šeimos susijungimo, susijęs su pagal Grąžinimo direktyvą nustatytą draudimų atvykti ir pagrindinių teisių, pirmiausia teisės į šeimos gyvenimo ir vaiko interesų gerbimą, apsaugos santykiu ir SESV 20 straipsnio laikymusi. Taigi Teisingumo Teismui pateikiami šie prejudiciniai klausimai:

„1. Ar Sąjungos teisę, ypač SESV 20 straipsnį ir [Grąžinimo direktyvos] 5 ir 11 straipsnius, siejamus su Chartijos 7 ir 24 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad tam tikromis aplinkybėmis draudžiama nacionalinė praktika, kai prašymas leisti gyventi, kurį pateikia šeimos narys trečiosios valstybės pilietis, remdamasis šeimos susijungimu su Sąjungos piliečiu valstybėje narėje, kurioje gyvena aptariamas Sąjungos pilietis, turintis šios valstybės narės pilietybę ir nepasinaudojęs savo teise laisvai judėti ir įsisteigti (toliau – pasyvus Sąjungos pilietis), atmetamas – greičiausiai kartu priimant sprendimą išsiųsti – vien dėl to, kad aptariamam šeimos nariui trečiosios valstybės piliečiui galiojo nustatytas draudimas atvykti į Europą?

27 2011 m. kovo 8 d. sprendimas, C-34/09, EU:C:2011:124.

28 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tvirtina, jog yra dvi bendrosios taisyklės išimtys. Pirmoji susijusi su medicininėmis priežastimis, o antroji – su tarptautinės apsaugos prašymais.

- a) Ar nagrinėjant tokias aplinkybes turi reikšmės tai, kad tarp šeimos nario trečiosios valstybės piliečio ir pasyvaus Sąjungos piliečio yra priklausomumo santykis, kuris yra didesnis nei vien šeiminiis ryšys? Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, kokie kriterijai yra svarbūs nustatant, ar yra priklausomumo santykis? Ar šiuo klausimu gali būti naudingai pateikiama nuoroda į teismų praktiką dėl šeimos gyvenimo pagal EŽTK 8 straipsnį ir Chartijos 7 straipsnį?
 - b) Konkrečiai kalbant apie mažamečius vaikus, ar pagal SESV 20 straipsnį reikalaujama daugiau negu biologinio ryšio tarp vieno iš tėvų, trečiosios valstybės piliečio, ir vaiko, Sąjungos piliečio? Ar šiuo klausimu reikšminga tai, kad įrodomas gyvenimas kartu, ar pakanka emocinių ir finansinių ryšių, pavyzdžiui, gyvenimo arba lankymo sąlygų ir išlaikymo išmokų mokėjimo? Ar šiuo klausimu galima naudingai pateikti nuorodą į Teisingumo Teismo sprendimus [*Ogieriakhi*²⁹, *Singh ir kt.*³⁰ ir *O. ir kt.*³¹ Šiuo aspektu taip pat žr. šiuo metu nagrinėjamą prašymą priimti prejudicinį sprendimą byloje *Chavez-Vilchez ir kt.*³²]?
 - c) Ar nagrinėjant tokias aplinkybes turi reikšmės tai, kad šeimos gyvenimas buvo sukurtas tuo momentu, kai trečiosios valstybės piliečiui jau buvo nustatytas draudimas atvykti, todėl jis žinojo, jog valstybėje narėje gyvena neteisėtai? Ar šiuo faktu galima naudingai remtis siekiant užkirsti kelią galimam piktnaudžiavimui leidimo gyventi suteikimo, remiantis šeimos susijungimu, procedūra?
 - d) Ar nagrinėjant tokias aplinkybes turi reikšmės tai, kad sprendimas nustatyti draudimą atvykti neapskustas, kaip tai suprantama pagal [Grąžinimo direktyvos] 13 straipsnio 1 dalį, arba tai, kad skundas dėl tokio sprendimo nustatyti draudimą atvykti atmestas?
 - e) Ar tai, kad draudimas atvykti nustatytas dėl viešosios tvarkos pagrindų ar dėl neteisėto buvimo, yra svarbus aspektas? Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar, be visa ko, reikia išnagrinėti, ar aptariamasis trečiosios valstybės pilietis kelia realų, aktualų ir pakankamai didelį pavojų vienam iš pagrindinių viešųjų interesų? Ar šiuo klausimu [Direktyvos 2004/38] 27 ir 28 straipsniai, kurie perkelti Užsieniečių įstatymo (*Vreemdelingenwet*) 43 ir 45 straipsniais, ir reikšminga Teisingumo Teismo praktika dėl viešosios tvarkos pagal analogiją gali būti taikomi pasyvių Sąjungos piliečių šeimos nariams? (Žr. šiuo metu nagrinėjamus prašymus priimti prejudicinį sprendimą bylose *Rendón Marín* ir *CS*)³³.
2. Ar Sąjungos teisę, ypač [Grąžinimo direktyvos] 5 straipsnį ir Chartijos 7 bei 24 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiama nacionalinė praktika, pagal kurią galiojančiu draudimu atvykti remiamasi siekiant atmesti vėliau valstybės narės teritorijoje pateiktą prašymą dėl šeimos susijungimo su pasyviu Sąjungos piliečiu, neatsižvelgiant į šeimos gyvenimą ir susijusių vaikų interesus, kurie nurodomi šiame vėliau pateiktame šeimos susijungimo prašyme?
 3. Ar Sąjungos teisę, ypač [Grąžinimo direktyvos] 5 straipsnį ir Chartijos 7 bei 24 straipsnius, reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiama nacionalinė praktika, pagal kurią dėl trečiosios valstybės piliečio, kuriam jau galiojo nustatytas draudimas atvykti, priimamas sprendimas išsiųsti, neatsižvelgiant į šeimos gyvenimą ir susijusių vaikų interesus, kurie nurodomi vėliau pateiktame prašyme dėl šeimos susijungimo su pasyviu Sąjungos piliečiu, taigi po to, kai jau nustatytas draudimas atvykti?

29 2014 m. liepos 10 d. sprendimas, C-244/13, EU:C:2014:2068, 38 ir 39 punktai.

30 2015 m. liepos 16 d. sprendimas, C-218/14, EU:C:2015:476, 54 punktas.

31 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas, C-356/11 ir C-357/11, EU:C:2012:776, 56 punktas.

32 2017 m. gegužės 10 d. sprendimas, C-133/15, EU:C:2017:354. Paskutinė nurodyta byla dar buvo nagrinėjama, kai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priėmė nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

33 2016 m. rugsėjo 13 d. sprendimai, C-165/14, EU:C:2016:675, ir C-304/14, EU:C:2016:674. Tos bylos dar buvo nagrinėjamos, kai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priėmė nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

4. Ar [Grąžinimo direktyvos] 11 straipsnio 3 dalį reikia suprasti taip, kad trečiosios valstybės pilietis prašymą panaikinti galiojantį draudimą atvykti arba sustabdyti jo vykdymą visuomet turi pateikti už Europos Sąjungos ribų, arba ar yra aplinkybių, kuriomis jis šį prašymą gali pateikti Europos Sąjungoje?
- a) Ar [Grąžinimo direktyvos] 11 straipsnio 3 dalies trečią ir ketvirtą pastraipą reikia suprasti taip, kad [tos] direktyvos 11 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta sąlyga, kad draudimo atvykti panaikinimas arba sustabdymas svarstomas tik tuo atveju, kai trečiosios valstybės pilietis įrodo, kad išvyko iš valstybės teritorijos visiškai laikydamasis sprendimo grąžinti, turi būti įvykdyta kiekvienu konkrečiu atveju arba visais atvejais be išimties?
- b) Ar pagal [Grąžinimo direktyvos] 5 ir 11 straipsnius draudžiamas toks aiškinimas, kad prašymas suteikti leidimą gyventi dėl šeimos susijungimo su pasyviu Sąjungos piliečiu, kuris nepasinaudojo savo teise laisvai judėti ir apsigyventi, laikomas implicitiniu (laikinu) prašymu panaikinti arba sustabdyti galiojantį ir galutinį draudimą atvykti, kai paaiškėjus, kad neįvykdytos gyvenimo šalyje sąlygos, galiojantis ir galutinis draudimas atvykti vėl taikomas?
- c) Ar tai, kad dėl pareigos pateikti prašymą dėl panaikinimo arba sustabdymo kilmės šalyje trečiosios valstybės pilietis ir pasyvus Sąjungos pilietis išskiriami tik laikinai, yra svarbus aspektas? Ar yra aplinkybių, kuriomis pagal Chartijos 7 ir 24 straipsnius taip pat draudžiamas toks laikinas išskyrimas?
- d) Ar tai, kad dėl pareigos prašymą dėl panaikinimo arba sustabdymo pateikti kilmės šalyje Sąjungos pilietis prireikus turi tam tikram laikui išvykti iš visos Europos Sąjungos teritorijos, yra svarbus aspektas? Ar yra aplinkybių, kuriomis pagal SESV 20 straipsnį taip pat draudžiama, kad pasyvus Sąjungos pilietis tam tikram laikui turėtų išvykti iš visos Europos Sąjungos teritorijos?“

37. Rašytines pastabas pateikė K.A. ir M.Z. atstovai, Belgijos ir Graikijos vyriausybės ir Europos Komisija. 2017 m. vasario 28 d. posėdyje dalyvavo tos pačios šalys, taip pat M.J. ir N. N.N.

Vertinimas

Preliminarios pastabos

38. Septyniose nagrinėjamose bylose esama bendrų bruožų. Kiekviena iš jų susijusi su: i) ES piliečiu, kuris niekada nesinaudojo savo judėjimo laisvės teisėmis (*prima facie* visiškai vidaus situacija); ii) trečiosios šalies piliečiu, pagal nacionalinę teisę laikomu to ES piliečio šeimos nariu, kuris pateikia prašymą leisti apsigyventi šalyje remdamasis šeimos susijungimu; iii) tuo, kad DVZ to prašymo nenagrinėjo: jis buvo atmestas, nes tam trečiosios šalies piliečiui galioja nustatytas ir galutinis draudimas atvykti ir prašymas buvo pateiktas ne iš teritorijos, esančios už Europos Sąjungos ribų.

39. Visos septynios bylos nepatenka į Direktyvos 2004/38 taikymo sritį, nes jos susijusios su ES piliečiais, kurie visada gyveno Belgijoje (pilietybės valstybėje narėje). Tad tos direktyvos tikslais sąvokos „naudos gavėjas [teisę turintis asmuo]“ apibrėžtis ES piliečių neapima³⁴. Atsižvelgdama į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo pateiktą faktinę informaciją, dėl tvarkos turėčiau

34 Žr. šios išvados 6 punktą ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Dereci ir kt.*, C-256/11, EU:C:2011:734, 50 ir 52–54 punktus.

pridurti, kad toms byloms netaikoma ir Direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą³⁵. Ta direktyva taikoma globėjams trečiųjų šalių piliečiams, teisėtai gyvenantiems ES teritorijoje, kurių šeimos nariai siekia atvykti į valstybę narę ir joje apsigyventi, kad išsaugotų šeimos vienybę. Šiuo atveju taip akivaizdžiai nėra.

40. Sprendimai, kuriuose nustatomos dėl ES pilietybės trečiųjų šalių piliečių įgyjamos išvestinės teisės ir galimi tokių teisių apribojimai, dabar yra nemenka Teisingumo Teismo jurisprudencijos dalis. Svarbus Teisingumo Teismo sprendimas yra Sprendimas *Ruiz Zambrano*³⁶. Byloje konstatuota, kad pagal SESV 20 straipsnį draudžiamos nacionalinės priemonės, kuriomis iš Sąjungos piliečių atimama galimybė veiksmingai naudotis pagrindinėmis teisėmis, priklausančiomis jam dėl šio statuso. Tas kriterijus buvo patikslintas Sprendime *Dereci ir kt.*, kuriame Teisingumo Teismas išaiškino, kad tas kriterijus atitinka situacijas, „kuriose atsidūręs Sąjungos pilietis faktiškai privalės išvykti ne tik iš savo pilietybės valstybės narės teritorijos, bet ir apskritai iš Sąjungos teritorijos“³⁷. Neseniai priimtas Teisingumo Teismo sprendimas *Chavez-Vilchez ir kt.*³⁸ atskleidžia šios jurisprudencijos raidą.

41. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „egzistuoja labai specifinių situacijų, kai, nepaisant to, kad netaikoma su trečiųjų valstybių piliečių teise gyventi susijusi antrinė teisė ir kad suinteresuotasis Sąjungos pilietis nesinaudojo teise laisvai judėti, išimties tvarka negalima atsisakyti pripažinti trečiosios valstybės piliečio, kuris yra nurodyto Sąjungos piliečio šeimos narys, teisės gyventi šalyje, nes priešingu atveju būtų paneigtas jo turimos Sąjungos pilietybės veiksmingumas, jei dėl tokio nepripažinimo Sąjungos pilietis faktiškai privalėtų išvykti apskritai iš Sąjungos teritorijos ir iš jo būtų atimtos galimybės realiai naudotis svarbiausiomis Sąjungos piliečio statusu suteikiamomis teisėmis“³⁹. Sprendime *Ruiz Zambrano* nagrinėtas sprendimas išsiųsti nepilnamečių vaikų, Belgijos piliečių, vieną iš tėvų, o kompetentingos institucijos atmetė jo prašymą suteikti leidimą dirbti. Teisingumo Teismas nusprendė, kad priėmus tokius sprendimus iš R. Zambrano vaikų būtų atimta galimybė realiai naudotis SESV 20 straipsnyje įtvirtintomis teisėmis. Dėl toje byloje nagrinėtų sprendimų vaikai, ES piliečiai, būtų privalėję išvykti iš Europos Sąjungos teritorijos⁴⁰.

42. Ar šiose septyniose bylose taikoma praktika atsisakyti net nagrinėti prašymus dėl šeimos susijungimo yra taip glaudžiai susijusi su SESV 20 straipsnyje (siejamame su Chartijos 7 ir 24 straipsniais) numatytais ES piliečių teisėmis, kad jai taikytina ES teisė?

43. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konkrečiai klausia, ar tokiomis aplinkybėmis taikytina Grąžinimo direktyva. Direktyvoje nustatyti bendri „nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo“ standartai ir tvarka, tačiau nebūtinai numatyta susijusi ir tinkama nagrinėjimo, kuris turi būti atliktas tais atvejais, kai trečiosios šalies pilietis teikia prašymą dėl šeimos susijungimo (kaip pagrindinėje byloje), procedūra.

44. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas formuluoja savo klausimus darydamas nuorodą į draudimą atvykti ir kartu priimtą sprendimą *išsiųsti*. Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad draudimai atvykti nustatyti taikant priemones, kuriomis nacionalinėje teisėje įgyvendinama Grąžinimo direktyva. Toje direktyvoje išskiriamas „sprendimas

35 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyva (OL L 251, 2003, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 9 sk., 6 t., p. 224). Ta direktyva taikoma globėjams, t. y. trečiosios šalies piliečiams, kurie teisėtai gyvena valstybėje narėje ir pateikia prašymą arba kurių šeimos nariai prašo šeimos susijungimo, kad prisijungtų prie jo. ES piliečių šeimos nariai akivaizdžiai nepatenka į tos direktyvos taikymo sritį (3 straipsnio 3 dalis). 5 straipsnyje numatytas prašymų, kuriems taikoma Direktyva 2003/86, priėmimas ir nagrinėjimas, žr. šios išvados 56 punktą.

36 2011 m. kovo 8 d. sprendimas, C-34/09, EU:C:2011:124, 41–43 punktai.

37 2011 m. lapkričio 15 d. sprendimas, C-256/11, EU:C:2011:734, 66 punktas. Nuoroda į visos Sąjungos teritoriją SESV 20 straipsnyje yra nuoroda į visas 28 valstybes nares (žr. šios išvados 3 išnašą).

38 2017 m. gegužės 10 d. sprendimas, C-133/15, EU:C:2017:354, 60–65 punktai.

39 2013 m. spalio 10 d. Sprendimo *Aloka ir Moudoulou*, C-86/12, EU:C:2013:645, 32 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

40 Žr. neseniai priimtą 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, 74 punktą ir Sprendimo *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, 29 punktą.

grąžinti“ (3 straipsnio 4 punktas) ir sprendimas „išsiųsti“ (3 straipsnio 5 punktas)⁴¹. Iš sąvokos „draudimas atvykti“ apibrėžties (3 straipsnio 6 punktas) matyti, kad tokie draudimai nustatomi priimant sprendimą grąžinti, o ne sprendimą išsiųsti⁴². Kiekvienu iš septynių nagrinėjamų atvejų nacionalinė administracinė institucija priėmė sprendimą, pagal kurį atitinkamas trečiosios šalies pilietis privalo išvykti iš Belgijos. Kaip suprantu, tie sprendimai prilygsta sprendimams grąžinti pagal Direktyvą 2008/115. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepažymėjo, kad kuriuo nors konkrečiu atveju buvo imtasi priemonių siekiant užtikrinti sprendimo grąžinti vykdymą arba kad buvo priimtas sprendimas išsiųsti.

Pirmasis, antrasis ir trečiasis klausimai

45. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą iš esmės teiraujasi, ar pagal ES teisę draudžiama nacionalinė praktika atsisakyti nagrinėti trečiųjų šalių piliečių, kuriems nustatytas draudimas atvykti (pagal Grąžinimo direktyvą), prašymus leisti susijungti su šeimos nariais Sąjungos piliečiais, kurie niekada nesinaudojo savo teisėmis laisvai judėti, pilietybės valstybėje narėje, pirmiausia kai kompetentingos institucijos nenagrinėja, ar tokios aplinkybės kvalifikuotinos kaip „labai specifinė situacija“⁴³, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl SESV 20 straipsnio. Taip pat keliami penki išsamūs papildomi klausimai dėl veiksmų, į kuriuos reikia atsižvelgti siekiant įvertinti, ar egzistuoja priklausomumo ryšys⁴⁴.

46. Trumpai tariant, antruoju klausimu siekiama nustatyti, ar pagal Grąžinimo direktyvos 5 straipsnį nagrinėjama administracinė praktika draudžiama atvejais, kuriems netaikomas SESV 20 straipsnis. Trečiuoju klausimu teiraujamasi, ar tokiomis aplinkybėmis, kai trečiosios šalies piliečiui jau nustatytas draudimas atvykti, tokia administracinė praktika draudžiama, jeigu sprendimas išsiųsti priimtas neatsižvelgiant į šeimos gyvenimą ir vaiko interesus (kaip nurodoma vėliau pateiktame prašyme dėl šeimos susijungimo). Šie trys klausimai ir aspektai, kuriuos reikia įvertinti, yra glaudžiai susiję tarpusavyje, tad nagrinėsiu juos kartu.

Nacionalinė praktika nenagrinėti prašymų dėl šeimos susijungimo ir SESV 20 straipsnis

47. Nagrinėjama administracinė praktika taikoma taip, kaip nurodyta toliau. Jeigu trečiosios šalies pilietis, kuriam galiojo nustatytas bent trejų metų ir galutinis draudimas atvykti, būdamas Belgijoje, pateikia prašymą leisti gyventi remdamasis šeimos susijungimu su ES piliečiu, kompetentingos institucijos jo prašymo nenagrinėja. Nėra jokios galimybės tam tikrais atvejais atsižvelgti į šeimos gyvenimą, prireikus vaiko interesus ar faktą, kad šeimos narys belgas yra Sąjungos pilietis.

48. Belgijos vyriausybė tvirtina, kad taikydama tokią administracinę praktiką valstybė narė naudojasi didele jai suteikta diskrecija, tad į pirmąjį klausimą reikėtų atsakyti neigiamai. Komisija ir pastabų šioje byloje pateikę pareiškėjai Belgijai nepritaria. Graikija mano, jog, remiantis bylos aplinkybių vertinimu, prašymams pagrįdinėje byloje taikomas SESV 20 straipsnis.

49. Aš taip pat atmetu Belgijos vyriausybės argumentus.

41 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, 47 punktas.

42 Žr. šios išvados 10, 12 ir 14 punktus. Sprendimai grąžinti nebūtinai visada priimami kartu su draudimu atvykti. Pagal 6 straipsnio 6 dalį valstybės narės gali priimti sprendimą grąžinti ir kartu nustatyti draudimą atvykti, bet iš bendrosios direktyvoje sukurtos sistemos akivaizdu, kad tai du atskiri sprendimai. Sprendimas grąžinti susijęs su tuo, kad pirminis buvimas šalyje yra neteisėtas, o draudimas atvykti taikytinas paskesniajam buvimui, kuris tampa neteisėtas. Žr. Grąžinimo direktyvos 11 straipsnio 1 dalį ir 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, 50 punktą.

43 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, EU:C:2017:354, 63 punktas.

44 Žr. šios išvados 60 punktą.

50. Pirma, man atrodo, jog tokia administracinė praktika taip glaudžiai susijusi su ES piliečio teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, kad ji savaime susijusi su SESV 20 straipsnyje įtvirtintomis teisėmis. Taikant tokią praktiką savaime išnyksta galimybė apsvastyti, ar tam tikru konkrečiu atveju trečiosios šalies pilietis ir Sąjungos pilietis yra atsidūrę „labai specifinėje situacijoje“, kurioje valstybė narė gali privalėti užtikrinti to piliečio teises ES teritorijoje. Mano nuomone, dėl tokios situacijos kyla pavojus, kad bus neįmanoma realiai naudotis su ES pilietybės statusu susijusių teisių esme.

51. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad pagal nacionalines taisykles atitinkami trečiųjų šalių piliečiai privalo iš principo išvykti iš Belgijos ir apskritai iš valstybių narių teritorijos. Kol galioja draudimas atvykti, Belgijos valstybės teritorijoje negali būti pateiktas prašymas leisti apsigyventi. Bet koks prašymas panaikinti ar sustabdyti draudimus atvykti gali būti pateiktas tik esant ne Belgijoje, ir reikalaujama pateikti rašytinius įrodymus, kad prašymą pateikęs asmuo išvyko iš tos valstybės narės.

52. Atsižvelgiant į tai, praktika net nenagrinėti prašymų dėl šeimos susijungimo gali turėti drastiškų pasekmių atitinkamam ES piliečiui, jeigu jis susijęs priklausomumo ryšiais, dėl kurių susiklosto pirmiau nurodyta „labai specifinė situacija“⁴⁵. Tokią nuomonę patvirtina ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo pastaba, kad, esant šeimos nario Sąjungos piliečio ir trečiosios šalies piliečio priklausomumo santykiams, Belgijos pilietis gali būti priverstas išvykti iš ES teritorijos kartu su savo šeimos nariu. Taip iš atitinkamo Sąjungos piliečio atimama galimybė realiai naudotis savo, kaip Europos Sąjungos piliečio, teisėmis.

53. Antra, tiek, kiek prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo apibūdinta administracinė praktika patenka į ES teisės taikymo sritį, turi būti atsižvelgiama į Chartijos 7 ir 24 straipsnius⁴⁶. Nagrinėjamos nacionalinės praktikos automatinis taikymas reiškia, kad konkrečiu atveju nėra galimybės nustatyti, ar užtikrintos tose nuostatose įtvirtintos ES piliečio teisės⁴⁷.

54. Trečia, nors valstybės narės naudojasi tam tikra diskrecija nacionalinės teisės sistemose nustatyti procedūrines taisykles, kuriomis būtų reglamentuojami veiksmai ir apsaugomos asmenų teisės pagal ES teisę, tos taisyklės negali būti tokios, kad jas taikant būtų faktiškai neįmanoma arba pernelyg sudėtinga pasinaudoti SESV 20 straipsnyje įtvirtintomis ES piliečių teisėmis⁴⁸.

55. Jeigu yra priklausomumo nuo atitinkamo trečiosios šalies piliečio santykiai, automatiškai, nenumatant jokių išimčių, taikoma nacionalinė praktika, kaip aprašyta sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, gali daryti neigiamą poveikį ES piliečio teisei gyventi ne tik pilietybės valstybėje narėje, bet ir ES teritorijoje apskritai⁴⁹.

56. Galiausiai dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo aprašytos praktikos gali susiklostyti nenormali padėtis. Prašymų dėl šeimos susijungimo pateikimo ir nagrinėjimo tvarka pagal Direktyvą 2003/86 neviseiškai dera su nagrinėjamosiose bylose taikytomis nacionalinėmis procedūromis. Vis dėlto Europos Sąjungoje teisėtai gyvenančiam globėjui trečiosios šalies piliečiui pagal tą direktyvą garantuojamas griežtesnis jo prašymo dėl šeimos susijungimo nagrinėjimas nei ES piliečiams, kaip antai septyniais nagrinėjamais atvejais.

45 Žr. šios išvados 40 ir 41 punktus.

46 Chartijos 51 straipsnio 1 dalis, taip pat žr. 2012 m. lapkričio 8 d. Sprendimo *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, 78 punktą.

47 Žr. šios išvados 2 ir 3 punktus.

48 Taip pat žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Orfanopoulos ir kt.*, C-482/01 ir C-493/01, EU:C:2004:262, 80 punktą.

49 Taip pat žr. šios išvados 33 punktą.

57. Direktyvos 2003/86 5 straipsnis susijęs su prašymų dėl šeimos susijungimo pateikimu ir nagrinėjimu. Priešingai nei pagal prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo apibūdintą administracinę praktiką, valstybių narių prievolės pagal tą direktyvą nagrinėti prašymus dėl šeimos susijungimo reiškia, kad kompetentingos institucijos negali automatiškai atsisakyti nagrinėti prašymų pagal tą direktyvą, jeigu šeimos narys trečiosios šalies pilietis jau yra toje valstybėje narėje⁵⁰. Taigi taikant prašymų pateikimo ir nagrinėjimo procedūrą pagal Direktyvą 2003/86 globėjas trečiosios šalies pilietis (kaip tai suprantama pagal tą direktyvą), atrodo, atsiduria palankesnėje padėtyje nei ES pilietis, esantis sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aprašytoje padėtyje, kurio teisės įtvirtintos SESV 20 straipsnyje.

58. Taigi manau, kad į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo keliamą principinį klausimą reikėtų atsakyti taip, kad nagrinėjama administracinė praktika nesuderinama su SESV 20 straipsniu, siejama su Chartijos 7 ir 24 straipsniais.

59. Jeigu Teisingumo Teismas, neatsižvelgdamas į mano nuomonę, nuspręstų, kad SESV 20 straipsnis nagrinėjamai administracinei praktikai netaikomas, tai nebūtinai reikštų, kad pagrindinės atitinkamų asmenų teisės negali būti apsaugotos. Nacionalinis teismas turėtų apsvarstyti, ar ta praktika suderinama su EŽTK 8 straipsniu⁵¹. Atsižvelgiant į tai, turi būti laikomasi proporcingumo principo⁵². Taigi kyla abejonių, ar būtų galima teigti, jog automatiškai taikoma administracinė praktika nenagrinėjant iš esmės atmesti prašymus leisti apsigyventi remiantis šeimos susijungimu atsižvelgiama į veiksnus, kuriuos reikia įvertinti nustatant, ar užtikrinama teisė į šeimos gyvenimą⁵³.

Priklausomumo santykiai pagal SESV 20 straipsnį

60. Paskesni papildomi išsamūs klausimai keliami siekiant nustatyti veiksnus, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant priklausomumo santykius pagal SESV 20 straipsnį, siejamą su Chartijos 7 straipsniu⁵⁴. Į kokius su šeimos gyvenimu ir nepilnamečiais vaikais susijusius svarbius veiksnus reikia atsižvelgti (pirmojo klausimo a ir b punktai)? Ar atliekant vertinimą svarbūs šie veiksniai: ar yra piktnaudžiavimo procedūra tikimybė, t. y. ar šeimos gyvenimo aspektas iškilo tada, kai trečiosios šalies piliečiui buvo nustatytas draudimas atvykti; ar imtasi kokių nors veiksmų siekiant apskusti draudimą atvykti prieš jam galutinai įsigaliojant; ar nagrinėjamas draudimas nustatytas dėl viešosios tvarkos ar dėl neteisėto buvimo (pirmojo klausimo c, d ir e punktai)?

61. Chartijos 7 straipsnį reikia aiškinti atsižvelgiant į EŽTK 8 straipsnį⁵⁵. Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – Strasbūro teismas) yra nusprendęs, kad pagrindinis 8 straipsnio tikslas – apsaugoti atitinkamą asmenį nuo savavališkų valdžios institucijų veiksmų, nors pagal tą nuostatą valstybei nenustatoma bendroji prievolė suteikti leidimą šeimai susijungti⁵⁶. Vertinant EŽTK 8 straipsnio tikslus reikia užtikrinti atitinkamų asmenų ir valstybės konkuruojančių interesų pusiausvyrą. Turi būti

50 Pagal 5 straipsnio 3 dalį *bendroji* taisyklė yra tokia, kad prašymai turėtų būti pateikiami ir nagrinėjami tuo metu, kai šeimos nariai gyvena ne valstybės narės, kurioje gyvena globėjas, teritorijoje. Tačiau, „[n]ukrypstant nuo šios nuostatos, valstybė narė gali atitinkamomis aplinkybėmis priimti prašymą, pateiktą tuo metu, kai šeimos nariai jau yra jos teritorijoje“.

51 Visos valstybės narės yra EŽTK, kurios 8 straipsnyje įtvirtinta teisė į privatų ir šeimos gyvenimą, šalys. Ta nuostata būtų svarbi bet kuriam šių septynių atvejų aspektui, kuris būtų laikomas nepatenkančiu į ES teisės taikymo sritį. Žr. 2008 m. liepos 25 d. Sprendimo *Metock ir kt.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 79 punktą.

52 Žr., pavyzdžiui, 2011 m. lapkričio 3 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Arvelo Aponte prieš Nyderlandus*, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 57 ir 58 punktus.

53 Taip pat žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri*, C-482/01 ir C-493/01, EU:C:2004:262, 99 punktą.

54 Žr. šios išvados 45 punktą.

55 Chartijos 7 straipsnio išaiškinime pažymima, jog Chartijoje nustatyta, kad joje garantuotos teisės atitinka EŽTK 8 straipsnyje garantuotas teises, t. y. kad kiekvienas turi teisę į tai, kad, be kita ko, būtų gerbiamas jo šeimos gyvenimas (8 straipsnio 1 dalis). Valstybės institucijos neturi teisės apriboti naudojimosi šiomis teisėmis, „išskyrus įstatymų nustatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, visuomenės apsaugos ar šalies ekonominės gerovės interesams siekiant užkirsti kelią viešosios tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat būtina žmonių sveikatai ar moralei arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti“.

56 2014 m. spalio 3 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Jeunesse prieš Nyderlandus* [GC], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 106–109 punktai.

atsižvelgiama į šeimos vienovės išardymo pasekmes, kurių atsirastų, jeigu šeimos narys trečiosios šalies pilietis būtų išsiųstas. Kita vertus, turi būti atsižvelgiama į tai, kiek laiko tam tikra valstybė toleravo to asmens buvimą savo teritorijoje: ar sutuoktiniai (kartu gyvenantys asmenys) turi ką nors bendra, ar trečiosios šalies pilietis atsako už kasdienę vaikų priežiūrą ir ar turi finansinių išpareigojimų ir emocinių ryšių šeimoje⁵⁷.

62. Kita vertus, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog vienintelės aplinkybės, kad valstybės narės pilietis dėl ekonominių sumetimų arba norėdamas turėti neišskirtą šeimą Sąjungos teritorijoje pageidauja, kad jo šeimos nariai, kurie neturi vienos iš valstybių narių pilietybės, gyventų su juo Sąjungos teritorijoje, savaime dar nepakanka nuspręsti, kad, nepripažinus tokios teisės, Sąjungos pilietis būtų priverstas palikti Sąjungos teritoriją⁵⁸.

63. EŽTK nėra Chartijos 24 straipsnio atitinkančios teisės. Nors Chartijoje neapibrėžta sąvoka „vaikas“, atrodo, neginčijama, kad R.I., M.J., N. N. N. ir O.I.O. vaikai pagal tą nuostatą yra vaikai. Būtina įvertinti, ar santykių su vienu iš tėvų palaikymas atitinka kiekvieno vaiko interesus. Vaiko, kaip ES piliečio, statusas ir su juo susijusios gyvenimo ES teritorijoje teisės savaime neužtikrina jo tėvų teisės ten apsigyventi. Svarbu atsižvelgti į tai, kas turi vaiko globos teises ir ar vaikas teisiškai, finansiškai ar emociškai priklauso nuo vieno iš tėvų trečiosios šalies piliečio⁵⁹.

64. Atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą, ar turėtų būti taikoma Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl Direktyvos 2004/38, atrodo, kad, kadangi situacijos, kurioms taikoma ta direktyva, taip pat patenka į ES teisės taikymo sritį, tam tikrus principus, pirmiausia tuos, kurie yra susiję su analogiškai taikytinos Chartijos taikymu, gali būti įmanoma pritaikyti. Tačiau į pagal tą direktyvą vertinamus konkrečius kriterijus negalima atsižvelgti atliekant vertinimą pagal SESV 20 straipsnį. Sąlygos, taikomos, kai ES pilietis siekia įgyti teisę ilgiau nei tris mėnesius gyventi kitoje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalį, ir išvestinė teisė apsigyventi šalyje, kuri pagal tos direktyvos 7 straipsnio 2 dalį gali būti suteikta to ES piliečio šeimos nariams trečiųjų šalių piliečiams, nėra tiesiogiai reikšmingos atliekant vertinimą pagal SESV 20 straipsnį⁶⁰.

65. Mano nuomone, tai, ar šeimos gyvenimas prasidėjo, kai trečiosios šalies piliečiui jau buvo nustatytas draudimas atvykti, savaime nėra svarbus aspektas. Žinoma, tiesa, kad ES teisės aktų taikymo srities negalima išplėsti taip, kad būtų galima jais piktnaudžiauti. Tačiau taip pat tiesa, kad, atliekant vertinimą pagal SESV 20 straipsnį, piktnaudžiavimas negali būti preziumuojamas *visais atvejais*, kai šeimos ryšiai susiformuoja tada, kai trečiosios šalies pilietis tampa neteisėtai ES teritorijoje esančiu asmeniu. Nereikėtų prielaidos daryti *ipso facto*, kad suinteresuotasis asmuo sukūrė šeimos ryšius tam, kad pasiliktų ES teritorijoje. Norint įrodyti piktnaudžiavimą, būtina nustatyti, pirma, objektyvias aplinkybes, iš kurių būtų matyti, jog, nepaisant to, kad formaliai buvo laikytasi Sąjungos teisėje nustatytų sąlygų, šio teisės akto tikslas nebuvo pasiektas, ir, antra, subjektyvų elementą, pasireiškiantį siekiu gauti Sąjungos teisėje numatytą naudą, savavališkai sukuriant atitinkamas jos gavimo sąlygas⁶¹.

57 2014 m. spalio 3 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Jeunesse prieš Nyderlandus* [GC], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 115–121 punktai.

58 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Dereci ir kt.*, C-256/11, EU:C:2011:734, 68 punktas.

59 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, EU:C:2017:354, 68–70 punktai.

60 2014 m. liepos 10 d. Sprendime *Ogierakhi*, C-244/13, EU:C:2014:2068, Teisingumo Teismas pirmiausia daro nuorodas į Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 2 dalį ir 16 straipsnio 1 dalį. Pagal antrąją nuostatą teisė nuolat gyventi suteikiama ES piliečiams, penkerius metus ištais gyvenantiems priimančiojoje valstybėje narėje ir turintiems teisę nuolat ten gyventi. Pagal tos direktyvos 16 straipsnio 2 dalį šeimos nariai, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai ir legaliai gyveno priimančiojoje valstybėje narėje su Sąjungos piliečiu tokį pat laikotarpį, taip pat gali įgyti teisę nuolat ten gyventi. Taip pat žr. 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *Singh ir kt.*, C-218/14, EU:C:2015:476, 56–59 punktus ir šios išvados 6 punktą.

61 2014 m. kovo 12 d. Sprendimo *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, 58 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

Be to, nors Strasbūro teismas yra pažymėjęs, jog aplinkybė, kad atitinkamam trečiosios šalies piliečiui neaiškaus imigracijos statuso laikotarpiu gimsta vaikas, yra „svarbi“, tas teismas ją vertino atsižvelgdamas į kitas tos bylos aplinkybes⁶². Tapimo tėvu tokiu neapibrėžtu laikotarpiu nebūtina laikyti bandymu piktnaudžiauti imigracijos taisyklėmis⁶³.

66. Jau esu pažymėjusi, kad vertinant, ar susiklosto „labai specifinė situacija“, dėl kurios pagal SESV 20 straipsnį pripažintini priklausomumo santykiai, nereikėtų atsižvelgti į sprendimo grąžinti priėmimą ir su juo susijusio draudimo atvykti nustatymą⁶⁴. Taigi galima nenagrinėti, ar trečiosios šalies pilietis tokią priemonę apskundė arba prašė ją peržiūrėti. Taip pat tokiomis aplinkybėmis nebūtina nagrinėti, ar draudimas atvykti nustatytas dėl viešosios tvarkos ar tiesiog dėl neteisėto buvimo. Kalbant apie pastarąjį aspektą, reikėtų pažymėti, kad pagal Grąžinimo direktyvą draudimai atvykti nenustatomi atskirai nuo sprendimų grąžinti⁶⁵. Taigi su viešąja tvarka susijusį pagrindą galima taikyti tik priimant sprendimą grąžinti. Vien dėl tos priežasties draudimas atvykti negali būti nustatytas⁶⁶.

67. Kita vertus, jeigu įvertinus konkretaus atvejo faktines aplinkybes paaikškėja, kad tas atvejis nėra „labai specifinė situacija“, ES teisės aktai dėl suinteresuotųjų ES piliečių teisių netaikomi. Tokiu atveju kompetentingos institucijos vis dėlto privalėtų atlikti vertinimą pagal EŽTK 8 straipsnį, nes visos valstybės narės yra tą konvenciją pasirašiusios šalys⁶⁷.

Grąžinimo direktyva

68. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat siekia išsiaiškinti, ar pagal Grąžinimo direktyvos 5 straipsnį, siejamą su Chartijos 7 ir 24 straipsniais, draudžiama nagrinėjama administracinė praktika, jeigu SESV 20 straipsnis toms septynioms byloms netaikomas (antrasis klausimas).

69. Belgija tvirtina, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą tą prašymą pateikusio teismo apibūdinta administracinė praktika atitinka Grąžinimo direktyvą. Tokia praktika siekiama užtikrinti, kad sprendimai grąžinti būtų iš tikrųjų galutiniai ir jų nebūtų galima apeiti taikant „galinių durų“ mechanizmą, pagal kurį trečiųjų šalių piliečiai, kuriems galiojo nustatytas draudimas atvykti, galėtų teikti prašymus dėl šeimos susijungimo. Tai būtų nesuderinama su veiksminga išsiuntimo politika ir neteisinga kitų trečiųjų šalių piliečių, kurie laikosi sprendimų grąžinti, atžvilgiu.

70. Nesutinku su Belgijos analize.

71. ES piliečių teisės laisvai judėti ir apsigyventi Europos Sąjungos teritorijoje neregamentuojamos Grąžinimo direktyva. Tame teisės akte nustatytos taisyklės, taikytinos trečiųjų šalių piliečiams, kurie neatitinka arba nebeatitinka atvykimo į valstybę narę, buvimo ar gyvenimo joje sąlygų⁶⁸. Iš principo Grąžinimo direktyva nedaro poveikio tam, ar trečiosios šalies pilietis naudojasi SESV 20 straipsnyje

62 Žr. šios išvados 61 punktą.

63 Žr., pavyzdžiui, 2011 m. lapkričio 3 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Arvelo Aponte prieš Nyderlandus*, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 60 punktą.

64 Žr. šios išvados 40 punktą.

65 Žr. Grąžinimo direktyvos 11 straipsnio 1 dalį ir šios išvados 44 punktą ir 42 išnašą.

66 Draudimas atvykti gali būti nustatytas ilgesniam nei penkerių metų laikotarpiui, jeigu trečiosios šalies pilietis kelia didelę grėsmę, be kita ko, viešajai tvarkai (11 straipsnio 2 dalis).

67 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Dereci ir kt.*, C-256/11, EU:C:2011:734, 72 ir 73 punktai ir 2013 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Ymeraga ir kt.*, C-87/12, EU:C:2013:291, 44 punktas.

68 Žr. Grąžinimo direktyvos 5 ir 6 konstatuojamąsias dalis ir 1 straipsnį.

įtvirtintomis teisėmis apsigyventi su ES piliečiu valstybės narės teritorijoje. Tas vertinimas atliekamas atsižvelgiant į teises, kuriomis naudojasi ES pilietis, o tai klausimas, kuris nereglamentuojamas Gražinimo direktyva. Gražinimo direktyva tuo labiau nėra pagrindas taikyti nacionalinę politiką, pagal kurią automatiškai atsisakoma nagrinėti prašymus dėl šeimos susijungimo.

72. Pagal Gražinimo direktyvos 5 straipsnį atliekamas vertinimas nebūtinai yra toks pat, kaip vertinimas, kurį būtina atlikti siekiant priimti sprendimą dėl prašymo dėl šeimos susijungimo pagal SESV 20 straipsnį. Gražinimo direktyvos 5 straipsnyje nustatyta, kad įgyvendinant direktyvą reikia atsižvelgti į vaiko interesus ir šeimos gyvenimą⁶⁹. Pagal Gražinimo direktyvą nelydimi nepilnamečiai laikomi ypač pažeidžiama grupe, kai juos reikia grąžinti į kilmės valstybę⁷⁰. Taigi tokiomis aplinkybėmis būtina atsižvelgti į vaiko interesus ir priimti sprendimą jį grąžinti tik po to, kai tie interesai įvertinti⁷¹. Kalbant apie šeimos gyvenimą, iš direktyvoje sukurtos sistemos matyti, kad valstybės narės turėtų atsižvelgti į tą elementą kiekvienu konkrečiu atveju vertindamos su suinteresuotuoju asmeniu susijusias aplinkybes⁷².

73. Taigi tai, ar kompetentingos institucijos atsižvelgė į vaiko interesus ir šeimos gyvenimą pagal Gražinimo direktyvos 5 straipsnio a ir b punktus, nebūtinai susiję su veiksniais, į kuriuos reikia atsižvelgti nagrinėjant prašymą dėl šeimos susijungimo⁷³. Be to, kai draudimai atvykti buvo nustatyti nagrinėjamais atvejais, toks vertinimas negalėjo būti atliktas, nes prašymų dėl šeimos susijungimo data buvo vėlesnė nei gražinimo sprendimų ir su jais susijusių draudimų atvykti.

74. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat prašo patarti, ar nagrinėjama administracinė praktika suderinama su ES teise tais atvejais, kai priimtas sprendimas išsiųsti (trečiasis klausimas). Tačiau iš nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą išdėstytų faktinių aplinkybių neaišku, ar dėl kurio nors iš pareiškėjų buvo priimtas toks sprendimas (kaip tai suprantama pagal Gražinimo direktyvos 3 straipsnio 5 dalį). Todėl į šį klausimą galima neatsakyti. Dėl tvarkos derėtų pridurti, kad, atsižvelgiant į painiavą vartojant terminą „sprendimas išsiųsti“ kaip termino „sprendimo grąžinti“ sinonimą, gali būti taip, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi omenyje tai, kad visais atvejais, išskyrus R.I., dėl atitinkamo trečiosios šalies piliečio buvo priimtas ne vienas sprendimas grąžinti. Įgyvendindamos Gražinimo direktyvą valstybės narės privalo atsižvelgti į 5 straipsnį⁷⁴. Nenumatyta jokios tų prievolių išimties tais atvejais, kai dėl asmens priimti paskesni sprendimai grąžinti. Taigi, kalbant apie tokius sprendimus, būtina atsižvelgti į 5 straipsnio ar ir b punktuose nustatytas prievoles.

75. Neatsižvelgiant į tai, kad prašymai dėl šeimos susijungimo ir sprendimai grąžinti yra atskiros procedūros, gali būti taip, kad keliama klausimai iš dalies sutampa. Tačiau tai nereiškia, kad pirmoji procedūra yra „apeliacija“ arba būdas iš naujo pradėti gražinimo procedūrą. „Labai specifinės situacijos“ kriterijus, kuris turi būti tenkinamas, siekiant nustatyti atitinkamas trečiosios šalies piliečio teises apsigyventi pagal SESV 20 straipsnį, yra griežtas. Atsižvelgdama į išdėstytas aplinkybes, nepritariu, kad tiesiog nagrinėjant tokius prašymus kyla pavojus Gražinimo direktyvoje nustatytoms procedūroms.

69 Žr. Gražinimo direktyvos 22 konstatuojamąją dalį.

70 Žr. Gražinimo direktyvos 3 straipsnio 9 dalį. Taip pat žr. Gražinimo direktyvos 5 straipsnį ir 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, 49 ir 50 punktus.

71 Žr. Gražinimo direktyvos 10 straipsnį ir 6 konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimo *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, 62 punktą.

72 Tai patvirtinama 6 straipsnio 4 dalies nuostatose dėl bendrosios taisyklės, kad valstybės narės privalo priimti sprendimus grąžinti jų teritorijoje neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius, išimties. Taip pat žr. Gražinimo direktyvos 7 straipsnio 2 dalies nuostatas dėl savanoriško išvykimo ir III skyriuje įtvirtintas apsaugos priemonės.

73 Žr. šios išvados 61–63 punktus.

74 Žinoma, Gražinimo direktyvoje atsižvelgiama į pagrindines teises, žr. 24 konstatuojamąją dalį.

Nagrinėjami atvejai

76. Jeigu Teisingumo Teismas pritars mano nuomonei, kad šiems septyniems atvejams taikytinas SESV 20 straipsnis ir kad iš esmės atliekant vertinimą neturėtų būti atsižvelgiama į Gražinimo direktyvos taisykles, kompetentingos institucijos kiekvienu nagrinėjamu atveju turės nustatyti, ar tarp ES piliečio ir jo šeimos nario trečiosios šalies piliečio faktiškai yra priklausomumo ryšys⁷⁵. Kiekvieną pareiškėją reikia vertinti deramai atsižvelgiant į Chartijos 7 ir 24 straipsnius.

77. Kalbant apie R.I., M.J., N.N.N. ir O.I.O., kurie yra nepilnamečių vaikų, ES piliečių, tėvai, be kita ko, svarbu atsižvelgti į tai, kad kiekvieno vaiko vienas iš tėvų yra ES pilietis, ir toliau nagrinėti, ar kuris iš tėvų turi globos teises (arba ar jas turi abu tėvai) ir ar vaikas teisiškai, finansiškai ar emociškai priklausomas nuo to iš tėvų, kuris yra trečiosios šalies pilietis⁷⁶.

78. Kaip nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, O.I.O. padėtis yra ypatinga, nes visas vaiko globos teises turi jo motina belgė, ji nuo jo finansiškai nepriklauso ir jis neturi galimybės bendrauti su dukra dėl teismo įsakymo. Iš tos informacijos matyti, kad jis negalėtų būti laikomas pagrindiniu vaiko maitintoju ir kad tarp jų gali nebūti priklausomumo santykių.

79. Kalbant apie K.A. ir M.Z., kurie yra suaugę tėvo belgo vaikai, kompetentingos institucijos turėtų atsižvelgti į tai, kad vien šeimos susijungimo Belgijoje noro nepakanka⁷⁷. Nustatant, ar egzistuoja priklausomumo santykiai, faktas, kad ES pilietis teikia finansinę paramą savo suaugusiam vaikui, kuris yra trečiosios šalies pilietis (žr. M.Z. atvejį), nėra svarbus. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „priklausomumo santykis tarp <...> Sąjungos piliečio ir trečiosios šalies piliečio, kuriam atsisakyta suteikti teisę gyventi šalyje, gali paneigti Sąjungos pilietybės veiksmingumą, nes dėl šio priklausomumo dėl tokio neigiamo sprendimo Sąjungos pilietis iš tikrųjų bus priverstas išvykti ne tik iš savo pilietybės valstybės narės teritorijos, bet ir iš visos Sąjungos teritorijos“⁷⁸. Kalbant apie ES piliečio suaugusius vaikus, galima pateikti tokį pavyzdį: pagyvenusiam ar sergančiam tėvui ar motinai reikia, kad jų suaugęs vaikas, trečiosios šalies pilietis, būtų šalia, ir, jeigu tas vaikas būtų išsiųstas iš atitinkamos valstybės narės, Sąjungos pilietis būtų priverstas išvykti iš Europos Sąjungos.

80. Tokį pat vertinimą, atsižvelgiant į tą esminį elementą, reikėtų atlikti ir dėl B.A. Faktas, kad jis ir kartu su juo gyvenantis asmuo nėra kraujo ryšių turintys giminaičiai, man neatrodo svarbus, nes pagal nacionalinę teisę jis laikomas šeimos nariu⁷⁹.

81. Taigi darytina išvada, jog pagal ES teisės aktus, pirmiausia SESV 20 straipsnį, taikomą atsižvelgiant į Chartijos 7 ir 24 straipsnius, draudžiama nacionalinė praktika, pagal kurią valstybės narės kompetentingos institucijos automatiškai atsisako nagrinėti trečiosios šalies piliečio, dėl kurio priimtas sprendimas grąžinti ir nustatytas su tuo susijęs draudimas atvykti, prašymus leisti apsigyventi tos valstybės narės teritorijoje, siekiant susijungti su šeimos nariu, kuris yra ES pilietis ir gyvena valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra, ir kuris niekada nesinaudojo savo teisėmis laisvai judėti. Prieš nacionalinėms valdžios institucijoms priimant sprendimą dėl prašymo dėl šeimos susijungimo turi būti įvertintos konkrečios nagrinėjamos bylos aplinkybės. Gražinimo direktyva tokios praktikos pateisinti negalima.

⁷⁵ Taip pat žr. 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, EU:C:2017:354, 70 punktą.

⁷⁶ Vien trečiosios šalies piliečio tėvystės santykių su savo vaiku, kuris yra ES pilietis, nepakanka; žr. 2012 m. gruodžio 6 d. Sprendimo *O ir kt.*, C-356/11 ir C-357/11, EU:C:2012:776, 50–52 punktus. Taip pat žr. 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, EU:C:2017:354, 71 punktą.

⁷⁷ 2013 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Ymeraga ir kt.*, C-87/12, EU:C:2013:291, 39 punktą.

⁷⁸ 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, EU:C:2017:354, 69 punktą.

⁷⁹ 2012 m. gruodžio 6 d. Sprendimo *O ir kt.*, C-356/11 ir C-357/11, EU:C:2012:776, 55 punktą.

Ketvirtasis klausimas

82. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi, kaip aiškinti Grąžinimo direktyvos 11 straipsnio 3 dalį dėl draudimo atvykti panaikinimo ar sustabdymo. Keliami keturi konkretūs klausimai. Jie keliami dėl aspektų, susijusių su 11 straipsnio 3 dalies trečios ir ketvirtos pastraipų išaiškinimu⁸⁰ ir su tuo, ar nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos, ypač susijusios su draudimo atvykti panaikinimu ar sustabdymu, suderinamos su ES teise⁸¹.

83. Pradėsiu nuo bendro pobūdžio pastabų dėl draudimų atvykti, su kuriais susijęs ketvirtasis klausimas. Pagal nacionalines taisykles draudimas atvykti taikomas nuo pranešimo apie jį datos, o ne nuo datos, kada atitinkamas trečiosios šalies pilietis išvyksta iš Belgijos teritorijos. Tačiau Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad tokiais draudimais siekiama papildyti sprendimus grąžinti⁸². Jis taip pat yra konstatavęs, jog draudimo atvykti taikymo laikotarpis skaičiuojamas nuo datos, kada atitinkamas asmuo faktiškai išvyko iš ES teritorijos⁸³. Su neteisėtu atitinkamo trečiosios šalies piliečio buvimu labiau susijęs sprendimas grąžinti, o ne draudimas atvykti. Šiuo požiūriu nacionalinėse taisyklėse, apibūdintose nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, Grąžinimo direktyvos formuluotės, tikslas ir sistema, atrodo, neatsispindi.

84. Be to, atsižvelgdama į savo nuomonę, kad nagrinėjama administracinė praktika pagal SESV 20 straipsnį draudžiama, manau, jog su draudimais atvykti susijusios taisyklės nėra svarbios atliekant vertinimą pagal tą nuostatą, nes prašymai dėl šeimos susijungimo turi būti nagrinėjami iš esmės. Taigi, jeigu kuriuo nors atveju kompetentingos institucijos nuspręstų, jog tokį prašymą reikėtų patenkinti, pareiškėjo apsigyvenimas valstybės teritorijoje bus teisėtas ir pagal 2 straipsnio 1 dalį Grąžinimo direktyva jam nebetaikoma, nes jo buvimas nebelaikomas neteisėtu, kaip tai suprantama pagal tos direktyvos 3 straipsnio 2 dalį⁸⁴.

85. Kita vertus, jeigu tos institucijos nuspręstų, kad prašymo patenkinti negalima, pareiškėjo buvimas valstybės teritorijoje bus ir toliau laikomas neteisėtu ir jam galios priimtas sprendimas grąžinti ir su juo susijęs draudimas atvykti. Tokiu atveju tam tikros kompetentingos institucijos turės įgyvendinti tą sprendimą pagal Grąžinimo direktyvą ir imtis būtinų priemonių, pavyzdžiui, priimti sprendimą išsiųsti pagal tos direktyvos 8 straipsnį. Bet kokiam tokiam sprendimui, žinoma, bus taikomos III skyriuje numatytos procesinės apsaugos priemonės.

86. Kadangi dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamų atvejų sprendimas iš esmės dar nepriimtas, kad jie būtų išnagrinėti, griežtai tariant, Grąžinimo direktyvos 11 straipsnio 3 dalies aiškinti nereikia. Gali būti taip, kad ta nuostata bus svarbi vėlesniame etape, bet tai priklauso nuo kompetentingų institucijų kiekvieno atvejo vertinimo iš esmės rezultatų. Todėl Teisingumo Teismui siūlau neatsakyti į ketvirtąjį klausimą.

⁸⁰ Žr. šios išvados 14 punktą.

⁸¹ Žr. šios išvados 18 ir 19 punktus.

⁸² 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, 45 ir 51 punktai.

⁸³ 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, 53 punktas.

⁸⁴ Prašymus dėl šeimos susijungimo nagrinėjančios kompetentingos institucijos ir už imigracijos taisyklių įgyvendinimą atsakingos kompetentingos institucijos nebūtinai yra tos pačios. Be to, tai nereiškia, kad patenkinus prašymą dėl šeimos susijungimo ankstesnis sprendimas grąžinti bus automatiškai pripažintas negaliojančiu ar kitaip panaikintas. Suinteresuotojo asmens imigracijos statusą gali tekti nagrinėti per atskirą administracinį procesą, kaip numatyta pagal taikytinas nacionalines taisykles.

Išvada

87. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui į *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen* (Prieglobsčio ir imigracijos reikalų taryba, Belgija) pateiktus prejudicinius klausimus siūlau atsakyti taip:

- Pagal Europos Sąjungos teisę, pirmiausia SESV 20 straipsnį, siejamą su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 ir 24 straipsniais, draudžiama nacionalinė praktika, pagal kurią valstybės narės kompetentingos institucijos automatiškai atsisako nagrinėti trečiosios šalies piliečio, dėl kurio priimtas sprendimas grąžinti ir nustatytas su tuo susijęs draudimas atvykti, prašymus leisti apsigyventi tos valstybės narės teritorijoje, siekiant susijungti su šeimos nariu, kuris yra ES pilietis ir gyvena valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra, ir kuris niekada nesinaudojo savo teisėmis laisvai judėti.
- Tokios praktikos negalima pateisinti remiantis 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse.
- Tokiu atveju prieš nacionalinėms valdžios institucijoms priimant sprendimą dėl prašymo dėl šeimos susijungimo turi būti įvertintos konkrečios nagrinėjamos bylos aplinkybės.