Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2018 m. balandžio 10 d.[1]

Byla C-89/17

Secretary of State for the Home Department
prieš
Rozanne Banger

(*Upper Tribunal (Immigration Chamber and Asylum*) (Aukštesnysis teismas (Imigracijos ir prieglobsčio bylų skyrius), Londonas, Jungtinė Karalystė) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos pilietybė – SESV 21 straipsnis – Sąjungos piliečio grįžimas į valstybę narę, kurios pilietis jis yra, pasinaudojus laisvo judėjimo teisėmis kitoje valstybėje narėje – Trečiosios šalies piliečio, kuris yra Sąjungos piliečio išplėstinės šeimos narys, teisė gyventi šalyje – Direktyvos 2004/38/EB taikymas pagal analogiją – 3 straipsnio 2 dalies b punktas – Pareiga pagal nacionalinės teisės aktus palengvinti partnerio, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, atvykimą ir gyvenimą šalyje – Apskundimo teisė – Teisminės peržiūros apimtis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis“

I. Įvadas

1. Rozzanne Banger yra iš Pietų Afrikos. Jos partneris Philip Rado yra Jungtinės Karalystės pilietis. Jie kartu gyveno Nyderlanduose, kur R. Banger, kaip Sąjungos piliečio nesantuokinei partnerei, buvo išduota leidimo gyventi šalyje kortelė.

2. Nyderlanduose leidimo gyventi šalyje kortelė R. Banger buvo išduota pagal Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalį[2]. Šioje nuostatoje nurodyta, kad *priimančioji* valstybė narė pagal nacionalinės teisės aktus *palengvina* galimybę įvažiuoti ir gyventi šalyje kitiems asmenims, kurie 2 straipsnio 2 dalyje nenurodyti kaip šeimos nariai. Tarp jų yra ir partneris, su kuriuo Sąjungos pilietis įrodė palaikantis ilgalaikius santykius.

3. Pora vėliau nusprendė persikelti į Jungtinę Karalystę. Kompetentingos valdžios institucijos atmetė R. Banger prašymą išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę, motyvuodamos tuo, kad ji nėra susituokusi su savo partneriu.

1 Originalo kalba: anglų.

2 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46) (toliau – Direktyva 2004/38).

4. Be to, Jungtinėje Karalystė galioja tvarka, kuria siekiama į nacionalinę teisę perkelti Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalį. Tačiau ši valstybė narė yra P. Rado *kilmės* valstybė narė. Todėl R. Banger ši sistema negali būti taikoma, nes ji taikoma tik Sąjungos piliečių *iš kitų valstybių narių* „išplėstinės šeimos nariams“, o ne Jungtinės Karalystės piliečių, kurie grįžta į šią valstybę narę, pasinaudoję teise gyventi kitoje valstybėje narėje, „išplėstinės šeimos nariams“.

5. Būtent šiomis aplinkybėmis *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* (Aukštesnysis teismas (Imigracijos ir prieglobsčio bylų skyrius), Londonas, Jungtinė Karalystė) iš esmės pateikia Teisingumo Teismui du klausimus.

6. Pirma, ar valstybės narės privalo Sąjungos piliečio nesantuokiniam partneriui, kuris lydi Sąjungos pilietį jam grįžtant į savo kilmės valstybę narę, *išduoti* leidimą gyventi šalyje arba *palengvinti* jo gyvenimą šioje šalyje? Jei taip, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar tokios prievolės pagrindas yra Direktyva 2004/38, ar principai, kuriuos Teisingumo Teismas nustatė Sprendime *Singh*[3].

7. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti teisminės gynybos apimtį, kurios reikalaujama pagal ES teisę esant situacijoms, kai taikoma direktyvos 3 straipsnio 2 dalis, atsižvelgiant būtent į Anglijos ir Velso teisę, kurioje numatyti skirtingi teisminės gynybos būdai pagal nagrinėjamo reikalavimo rūšį: apskundimo procedūra ir teisminė peržiūra. Remiantis šios bylos faktinėmis aplinkybėmis, jei skundą padavė „išplėstinės šeimos narys“, teisminė peržiūra yra vienintelis galimas užginčijimo būdas.

II. Teisinis pagrindas

A. Europos Sąjungos teisė

8. Direktyvos 2004/38 6 konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„Siekiant išlaikyti šeimos vienybę platesne prasme ir nepažeidžiant diskriminacijos pilietybės pagrindu draudimo, priimančioji valstybė narė asmenų, kurie neįtraukti į šeimos narių apibrėžimą pagal šią direktyvą ir todėl neturi automatinės įvažiavimo ir gyvenimo teisės, padėtį nagrinėja pagal savo teisės aktus ir nusprendžia, ar tokiems asmenims galėtų būti leista įvažiuoti ir gyventi šalyje, atsižvelgdama į jų santykį su Sąjungos piliečiu ar bet kurias kitas aplinkybes, pvz., jų finansinį ar fizinį priklausomumą nuo Sąjungos piliečio.“

9. Šios direktyvos 2 straipsnyje apibrėžiamos šios sąvokos:

„1. „Sąjungos pilietis“ – tai bet kuris asmuo, turintis valstybės narės pilietybę;

2. „šeimos narys“ – tai:

a) sutuoktinis;

b) partneris, su kuriuo Sąjungos pilietis sudarė registruotą partnerystę, remiantis valstybės narės teisės aktais, jei priimančioji valstybė narė traktuoja registruotą partnerystę kaip lygiavertę santuokai ir laikantis atitinkamuose priimančiosios valstybės narės teisės aktuose nustatytų reikalavimų;

<…>

3 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296). Taip pat žr. 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771) ir 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135).

3. „priimančioji valstybė narė“ – tai valstybė narė, į kurią atvyksta Sąjungos pilietis, pasinaudodamas savo laisvo judėjimo ir gyvenimo teise.“

10. Direktyvos 3 straipsnyje nustatyta:

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

2. Nepažeisdama jokių laisvo judėjimo ir gyvenimo [šalyje] teisių, kuri[as] atitinkami asmenys gali turėti savaime, priimančioji valstybė narė, laikydamasi savo teisės aktų, palengvina galimybę įvažiuoti ir gyventi šalyje tokiems asmenims:

<…>

b) partneriams, su kuriais Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, jei jie tinkamai patvirtinami.

Priimančiosios valstybės narės imasi išsamiai nagrinėti asmenines aplinkybes [asmens situaciją] ir turi patvirtinti [pagrįsti] bet kokį draudimą šiems žmonėms įvažiuoti ar gyventi šalyje.“

11. Direktyvos 15 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „30 ir 31 straipsniuose nustatytos procedūros taikom[os] analogiškai visiems sprendimams, apribojantiems Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvą judėjimą dėl kitų priežasčių nei valstybinė politika [viešoji tvarka], visuomenės saugumas ar sveikatos apsauga“.

12. Direktyvos 31 straipsnis suformuluotas taip:

„1. Atitinkami asmenys turi teisę pasinaudoti teisminėmis ir, kai taikytina, administracinėmis atsiteisimo procedūromis [teisių gynimo priemonėmis] valstybėje narėje apeliuoti arba siekti peržiūrėti [skųsdami arba prašydami peržiūrėti] bet kokį prieš juos dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos], visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių priimtą sprendimą.

<…>

3. Atsiteisimo [Apskundimo] procedūra turi leisti išnagrinėti sprendimo teisėtumą ir faktus bei aplinkybes, [kuriomis] buvo grindžiama siūloma priemonė. Ji turi užtikrinti, kad sprendimas nebūtų neproporcingas, ypač atsižvelgian[t] į 28 straipsnyje nustatytus reikalavimus.

<…>“

B. Jungtinės Karalystės teisė

13. *Immigration (European Economic Area) Regulations 2006* (SI 2006/1003) (toliau – EEE taisyklės) Direktyva 2004/38 perkeliama į nacionalinę teisę.

14. 8 taisyklėje yra įtvirtintos nuostatos dėl „išplėstinės šeimos narių“:

„(1) Pagal šias taisykles „išplėstinės šeimos nariu“ laikomas bet kuris asmuo, kuris nėra EEE piliečio šeimos narys pagal 7 taisyklės 1 dalies a, b arba c punktus ir atitinka 2, 3, 4 arba 5 dalyse nustatytus reikalavimus.

<…>

(5) Asmuo atitinka šioje dalyje nustatytą reikalavimą, jeigu jis yra EEE piliečio partneris (kitas nei registruotas partneris) ir gali įrodyti sprendimą priimančiam asmeniui, kad palaiko su EEE piliečiu ilgalaikius santykius.

(6) Pagal šias taisykles „atitinkamas EEE pilietis“ išplėstinės šeimos nario atžvilgiu – tai EEE pilietis, kuris arba kurio sutuoktinis ar registruotas partneris yra išplėstinės šeimos nario giminaitis pagal 2, 3 ar 4 dalis arba EEE pilietis, kuris yra išplėstinės šeimos nario partneris pagal 5 dalį.“

15. 9 taisyklėje, kuri buvo taikytina klostantis pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, buvo nustatyti tokie reikalavimai dėl Jungtinės Karalystės piliečių šeimos narių:

„(1) Jeigu yra įvykdytos (2) dalyje nustatytos sąlygos, šios taisyklės taikomos asmeniui, kuris yra Jungtinės Karalystės piliečio šeimos narys, taip, lyg Jungtinės Karalystės pilietis būtų EEE pilietis.

(2) Šie reikalavimai yra tokie:

a) Jungtinės Karalystės pilietis gyvena EEE valstybėje kaip pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantis asmuo arba gyveno turėdamas tokį statusą prieš grįždamas į Jungtinę Karalystę; ir

b) jeigu Jungtinės Karalystės piliečio šeimos narys yra jo sutuoktinis arba registruotas partneris, šalys kartu gyvena EEE valstybėje arba sudarė santuoką ar registruotą partnerystę ir gyveno kartu šioje valstybėje prieš Jungtinės Karalystės piliečiui sugrįžtant į Jungtinę Karalystę.

<…>“

III. Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

16. R. Banger yra Pietų Afrikos pilietė. Jos partneris P. Rado yra Jungtinės Karalystės pilietis. Nuo 2008 iki 2010 m. jie kartu gyveno Pietų Afrikoje. 2010 m. gegužės mėn. jie persikėlė į Nyderlandus, kur P. Rado gavo darbą. Nyderlandų valdžios institucijos suteikė R. Banger leidimo gyventi šalyje kortelę kaip Sąjungos piliečio išplėstinės šeimos narei, remdamosi nacionalinėmis nuostatomis, kuriomis Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis perkeliama į nacionalinę teisę.

17. 2013 m. pora nusprendė persikelti į Jungtinę Karalystę. *Secretary of State for the Home Department* (Vidaus reikalų departamento valstybės sekretorius, toliau – *Secretary of State*) atmetė R. Banger prašymą išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę Jungtinėje Karalystėje, remdamasis tuo, kad ji nėra susituokusi su P. Rado. Šis sprendimas buvo grindžiamas EEE taisyklių 9 taisykle, kurioje numatytos Jungtinės Karalystės piliečių, grįžtančių į šią valstybę narę pasinaudojus laisvo judėjimo teisėmis, šeimos narių teisės. Pagal *Secretary of State* remiantis šia nuostata priimtą sprendimą, tam, kad prašymo pateikėjas būtų laikomas Jungtinės Karalystės piliečio šeimos nariu, jis turi būti šio piliečio sutuoktinis arba registruotas partneris [4].

18. R. Banger ginčijo šį sprendimą *First-tier Tribunal* (Pirmosios instancijos teismas). Minėtas teismas nusprendė, kad R. Banger, kaip Jungtinės Karalystės piliečio, pasinaudojusio judėjimo teisėmis ir grįžusio į savo kilmės valstybę narę, partnerei, neturinčiai ES pilietybės, suteikiami pranašumai, apie kuriuos kalbama Sprendime *Singh* [5].

4 Iš R. Banger pateiktų pastabų matyti, kad ji susituokė su partneriu Jungtinėje Karalystėje 2014 m. rugsėjo 27 d., po to, kai pora išvyko iš Nyderlandų. Tačiau *Secretary of State* neatsižvelgė į šią aplinkybę, nes EEE taisyklių 9 taisyklės 2 dalies b punkte dėl Jungtinės Karalystės piliečių šeimos narių teisių reikalaujama, kad sutuoktiniai „gyven[tų] kartu EEE valstybėje arba [būtų] sudarę santuoką <…> ir gyven[tų] kartu EEE valstybėje *prieš Jungtinės Karalystės piliečiui grįžtant* į Jungtinę Karalystę“. Išskirta mano.

5 Šiame sprendime nustatyta, kad kai Sąjungos piliečiai grįžta į savo pilietybės valstybę narę po to, kai pasinaudojo teise gyventi kitoje valstybėje narėje, jų šeimos nariai privalo turėti bent tas pačias teises, kurios būtų suteiktos jiems pagal ES teisę kitoje valstybėje narėje. 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296).

19. *Secretary of State* buvo leista apeliacine tvarka kreiptis į *Upper Tribunal* (Aukštesnysis teismas; prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), motyvuojant tuo, kad *First-Tier Tribunal* tariamai padarė teisės klaidą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia Sprendime *Singh*[6] padarytų išvadų svarbą šiai bylai. Jis nurodo, kad vienintelis skirtumas šioje byloje yra tas, kad R. Banger ir P. Rado nebuvo sudarę santuokos, o S. Singh ir R. Singh buvo susituokę. Nors tame sprendime nustatytų principų taikymas šioje byloje nagrinėjamai situacijai būtų „pakankamai paprastas sprendimas“, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar toks taikymas turi teisinį pagrindą. Jis taip pat pabrėžia Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies specifiką: asmenys, kuriems ji taikoma, negali reikalauti teisės gyventi šalyje. Be to, šia nuostata valstybėms narėms suteikiama aiški diskrecija, todėl atitinkami teisės aktai valstybėse narėse gali skirtis.

20. Tokiomis aplinkybėmis *Upper Tribunal* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal [Sprendime *Singh*, C-370/90] nustatytus principus reikalaujama, kad valstybė narė išduotų leidimą gyventi šalyje nesantuokiniam partneriui Sąjungos piliečio, kuris, pasinaudojęs Sutartyje numatyta laisvo judėjimo dirbti kitoje valstybėje narėje teise, su tokiu Sąjungos pilietybės neturinčiu nesantuokiniu partneriu grįžta į savo pilietybės valstybę narę, arba palengvintų jo gavimą?

2. Jeigu atsakymas būtų neigiamas, ar reikalaujama, kad pagal [Direktyvą 2004/38] toks leidimas gyventi šalyje būtų išduodamas arba palengvinamas jo gavimas?

3. Jeigu sprendimas nesuteikti leidimo gyventi šalyje priimtas išsamiai neišnagrinėjus pareiškėjo asmeninių aplinkybių ir nėra pagrįstas tinkamais ar pakankamais motyvais, ar toks sprendimas yra neteisėtas, nes pažeidžia [Direktyvos 2004/38] 3 straipsnio 2 dalį?

4. Ar nacionalinės teisės norma, pagal kurią draudžiama teismui apskųsti vykdomosios valdžios sprendimą neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės asmeniui, teigiančiam, kad jis yra išplėstinės šeimos narys, yra suderinama su [Direktyva 2004/38]?“

21. Rašytines pastabas pateikė R. Banger, Ispanijos, Austrijos, Lenkijos, Jungtinės Karalystės vyriausybės ir Europos Komisija. R. Banger, Ispanijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės ir Europos Komisija buvo išklausytos 2018 m. sausio 17 d. vykusiame teismo posėdyje.

IV. Vertinimas

22. Šios išvados struktūra yra tokia, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia nagrinėsiu pirmuosius tris prejudicinius klausimus kartu, nes visi jie vienaip ar kitaip susiję su valstybių narių pareigų dėl „grįžtančių“ Sąjungos piliečių nesantuokinių partnerių atvykimo į šalį ir gyvenimo joje teisiniu pagrindu ir turiniu (A). Tada nagrinėsiu ketvirtąjį klausimą, susijusį su teisminės peržiūros apimtimi, reikalaujamos kalbant apie „išplėstinės šeimos narius“[7], kurie nurodomi 3 straipsnio 2 dalyje (B).

6 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296).

7 Sąvoka „išplėstinės šeimos nariai“ apima Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje nurodytas pakategores, būtent 3 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytus „kitus šeimos narius“ ir 3 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytą „partnerį, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, jei jie tinkamai patvirtinami“.

A. 1–3 klausimai: „grįžtančių Sąjungos piliečių“ „išplėstinės šeimos nariai“

23. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar pagal Sprendime *Singh*[8] nustatytus principus reikalaujama, kad valstybė narė *išduotų* leidimą gyventi šalyje „grįžtančių“ Sąjungos piliečių nesantuokiniams partneriams arba *palengvintų* jų gyvenimą šalyje. Antruoju klausimu teiraujamasi, ar, alternatyviai, tokia pareiga išduoti leidimą gyventi šalyje arba palengvinti gyvenimą kyla tiesiogiai iš Direktyvos 2004/38.

24. Šie klausimai sudaryti iš dviejų dalių. Pirma, jie susiję su teisių, kurias „grįžtančių“ Sąjungos piliečių partneriai, su kuriais šie piliečiai palaiko ilgalaikius santykius, kildina iš ES teisės, *teisiniu pagrindu*. Antra, jais netiesiogiai teiraujamasi dėl šių teisių *turinio*: ar yra pareiga tokį leidimą išduoti, ar tik palengvinti jo gavimą. Pastarasis aspektas aiškiau iškeltas trečiajame prejudiciniame klausime. Šiuo klausimu konkrečiai siekiama sužinoti, ar pagal Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalį yra neteisėta priimti neigiamą sprendimą, kuris nėra pagrįstas išsamiu prašymą pateikusio asmens asmeninių aplinkybių nagrinėjimu ir kuris nėra tinkamai ar pakankamai motyvuotas.

25. Mano nuomone, šios dalys yra aiškiai tarpusavyje susijusios. Pagrindas lemia turinį, o tai savo ruožtu reiškia tam tikrą sprendimo pagrindimo lygį. Todėl manau, kad šiuos tris klausimus būtų geriausia nagrinėti kartu.

26. Taigi šiame skyriuje pirmiausia nagrinėsiu teisių, kurias „grįžtančių“ Sąjungos piliečių nesantuokiniai partneriai kildina iš ES teisės, teisinį pagrindą. Šiuo tikslu vertinsiu, ar Direktyvos 2004/38 normų taikymas pagal analogiją gali būti išplėstas ES piliečiams, „grįžtantiems“ į savo pilietybės šalį, remiantis suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusia su 3 straipsnio 2 dalies b punktu (1). Antra, nagrinėsiu šios nuostatos, kurioje įvedama nesantuokinių partnerių atvykimo į šalį ir gyvenimo joje „palengvinimo“ sąvoka, aiškinimą (2). Trečia, nagrinėsiu tų išvadų poveikį šiai bylai (3).

1. Grįžtantys piliečiai

27. Direktyvoje 2004/38 įtvirtinta specialioji nuostata – 3 straipsnio 2 dalies b punktas – susijusi su asmenų, su kuriais Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, situacija. Tačiau ši nuostata netaikytina šiai bylai *per se*. Direktyvos nuostatos dėl atvykimo į šalį ir gyvenimo joje teisių netaikomos tokiomis aplinkybėmis, kai Sąjungos pilietis ar jo šeimos nariai remiasi šiomis nuostatomis prieš Sąjungos piliečio *pilietybės valstybę narę*[9].

28. Logiška, kad tas pats turėtų būti taikoma ir Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 daliai dėl „išplėstinės šeimos narių“.

29. Reikia pripažinti, kad Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje, kitaip nei jos 3 straipsnio 1 dalyje, išplėstinės šeimos nariai, kurie *lydi* Sąjungos pilietį arba *prisijungia* prie jo kitoje valstybėje narėje, aiškiai nenurodyti. Vis dėlto, kaip patvirtina direktyvos 6 konstatuojamoji dalis, jos 3 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodytos „*priimančiosios* valstybės narės“ pareigos. Be to, tie patys sisteminiai ir teleologiniai motyvai, kuriais remdamasis Teisingumo Teismas konstatavo, kad Direktyva 2004/38 netaikoma Sąjungos piliečių šeimos nariams, kurie yra trečiosios šalies piliečiai, šio piliečio kilmės valstybėje[10], taikomi ir „išplėstinės šeimos nariams“.

8 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296).

9 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 37 punktas). Taip pat žr. 2012 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, 61 ir paskesni punktai); 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Chavez-Vilchez ir kt.* (C-133/15, EU:C:2017:354, 53 punktas) ir 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 33 punktas).

10 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 39–43 punktai) ir 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimas *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 33–37 punktai).

30. Vis dėlto tai, kad Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis savaime netaikytina tokioje byloje kaip ši, nereiškia, kad ši nuostata neturi jokios reikšmės šiai bylai. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje remiantis pirminės teisės normomis konstatuota, kad įvairūs antrinės teisės aktai dėl laisvo judėjimo tam tikromis aplinkybėmis gali būti taikomi *pagal analogiją* situacijoms, susijusioms su Sąjungos piliečiais, kurie grįžta į savo pilietybės valstybę narę po to, kai pasinaudoja laisvo judėjimo teisėmis [11].

31. Ši Teisingumo Teismo jurisprudencija grindžiama atgrasymo logika. Kaip nurodyta Sprendime *Singh*, „valstybės narės pilietis gali būti atgrasytas palikti savo kilmės valstybę, kad, kaip numatyta Sutartyje, kitos valstybės narės teritorijoje galėtų dirbti pagal darbo sutartį arba savarankiškai, jei grįžtant į savo kilmės valstybę dirbti pagal darbo sutartį ar savarankiškai, įvažiavimo ir gyvenimo sąlygos jam nebūtų bent jau tokios pačios, kokias jis pagal Sutartį ar antrinę teisę turėtų kitoje valstybėje narėje“ [12]. Laisvo judėjimo teisės negalėtų būti visiškai veiksmingos, jeigu Sąjungos pilietis „būt[ų] atgrasytas nuo pasinaudojimo jomis dėl jo kilmės šalyje kylančių jo sutuoktinio atvykimo į šalį ir gyvenimo joje kliūčių“ [13]. Sprendime *Eind* Teisingumo Teismas pridūrė, kad toks atgrasomasis poveikis „gali atsirasti vien dėl to, kad sugrįžęs į kilmės valstybę narę [Sąjungos pilietis] negalės gyventi kartu su savo artimais giminaičiais, su kuriais pradėjo gyventi kartu dėl priimančiojoje valstybėje narėje sukurtos santuokos arba šeimos susijungimo“ [14].

32. Tuo remdamasis Teisingumo Teismas nusprendė, jog SESV 21 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad antrinės teisės nuostatos, susijusios su šeimos narių atvykimo į šalį ir gyvenimo joje teisėmis, visų pirma numatytos Direktyvoje 2004/38, pagal analogiją taikytinos „grįžtančių Sąjungos piliečių“ šeimos nariams, kurie gali jomis remtis prieš Sąjungos piliečio pilietybės valstybę narę. Sprendime *O ir B* Teisingumo Teismas papildomai patikslino, kad ši jurisprudencija taikytina, jeigu Sąjungos pilietis gyveno ar pradėjo gyventi šeimos gyvenimą su trečiosios šalies piliečiu, kai Sąjungos pilietis faktiškai gyveno kitoje nei jo pilietybės valstybėje narėje [15].

33. Nagrinėjamu atveju Jungtinės Karalystės vyriausybė teigia, kad iš nurodytos jurisprudencijos kylantys principai susiję tik su atvykimo į šalį ir gyvenimo šalyje *teisėmis* pagal Direktyvą 2004/38. Pagal direktyvos 3 straipsnio 1 dalį šias teises turi tik šeimos nariai, patenkantys į direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje nurodytą sąrašą, bet ne „išplėstinės šeimos nariai“ pagal 3 straipsnio 2 dalį. Todėl taikymas pagal analogiją, grindžiamas atsisakymo suteikti teisę gyventi šalyje šeimos nariams atgrasomuoju poveikiu Sąjungos piliečių naudojimuisi laisvo judėjimo teisėmis, šioje byloje nebūtų pateisinamas, nes ji susijusi su nesantuokiniu partneriu, kuris pagal 3 straipsnio 2 dalį neturi tokios teisės gyventi šalyje.

34. Nesutinku su tuo.

11 Teisingumo Teismas yra rėmęsis įvairiomis pirminės teisės nuostatomis, siekdamas pagal analogiją išplėsti įvairių antrinės teisės aktų taikymą „grįžtantiems piliečiams“. Dėl EEB sutarties 52 straipsnio ir 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo (OL L 172, 1973, p. 14; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 167) žr. 1992 m. liepos 7 d. Sprendimą *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, 25 punktas). Dėl EB 39 straipsnio ir 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL L 257, 1968, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 15) žr. 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 32 ir 45 punktai). SESV 21 straipsnio 1 dalimi buvo remiamasi pagal analogiją taikant Direktyvą 2004/38 2014 m. kovo 12 d. Sprendime *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 61 punktas).

12 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296, 19 punktas).

13 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, 23 punktas).

14 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas (C-291/05, EU:C:2007:771, 36 punktas). Taip pat žr. 2012 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, 70 punktas) ir 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 46 punktas).

15 2014 m. kovo 12 d. sprendimas (C-456/12, EU:C:2014:135, 61 punktas).

35. Pirma, naujausia Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusi su „grįžtančių Sąjungos piliečių“ šeimos narių, kurie yra trečiosios šalies piliečiai, gyvenimo šalyje teisėmis, tikrai yra susijusi ir su asmenų, kurie pagal Direktyvos 2004/38 2 straipsnį yra „šeimos nariai“, statusu [16]. Nemanau, kad šią aplinkybę reikėtų suprasti priešingai ir aiškinti kaip ketinimą apriboti šios jurisprudencijos taikymą tik „šeimos nariams“. Dar vienas galimas paaiškinimas (mano požiūriu, jis yra daug labiau pagrįstas) yra tas, kad šiais atvejais buvo kalbama tik apie šeimos narius, nes paprasčiausiai jie buvo susiję tik su šeimos nariais.

36. Juo labiau kad, antra, bendroji direktyvos taikymo „šeimos nariams“ pagal analogiją logika taip pat visiškai taikoma „išplėstinės šeimos nariams“. Kaip teisingai pažymėjo Komisija, visų pirma taip yra kalbant apie Sąjungos piliečio nesantuokinį partnerį, kuris pagal Sąjungos teisę teisėtai gyveno priimančiojoje valstybėje narėje [17].

37. Atgrasymo logika buvo paremta prielaida, kad Sąjungos pilietis bus atgrasomas nuo persikėlimo, nes jam asmeniškai *artimiems* žmonėms bus uždrausta prisijungti prie jo. Reikėtų pripažinti, kad visuomenės požiūris keičiasi ir kad šiais laikais yra įvairių kohabitacijos formų. Todėl galimybė atgrasyti iš tikrųjų gali būti didesnė kalbant apie partnerį, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies b punktą, nei galbūt tam tikrų jos 2 straipsnio 2 punkte išvardytų kategorijų atveju. Neteigiu, kad taip bus visais atvejais. Tiesiog manau, kad nustatant asmeniškai „artimus“ žmones formalios standartinės bendrosios taisyklės vargu ar yra tinkamos [18].

38. Galima pridurti, jog Direktyvos 2004/38 6 konstatuojamojoje dalyje patvirtinama, kad šeimos vienybės platesne prasme išlaikymas yra tikslas, kuriuo siekiama pagal šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalį [19]. Taigi šiuo požiūriu „platesni“ šeimos ryšiai taip pat gali būti stiprinami arba kuriami priimančiojoje valstybėje narėje, kai Sąjungos pilietis faktiškai ten gyvena, ir tikrai gali pateisinti tas pačias išvadas, grindžiamas atgrasymu.

39. Atsižvelgdamas į tai, turiu pripažinti, kad yra vienas atgrasymo logikos aspektas, kuriuo remiantis buvo siekiama pateisinti Direktyvos 2004/38 taikymą pagal analogiją Sąjungos piliečiams, grįžtantiems į savo kilmės valstybę narę, tačiau jis nėra visiškai įtikinamas. Trumpai tariant, atgrasymą nulemia žinojimas. Sunku įsivaizduoti, kad nuo tam tikrų veiksmų galėtų atgrasyti kažkas, kas dar nėra žinoma sprendimo priėmimo momentu arba jeigu geriausiu atveju nėra aišku, ar tas kažkas įvyks ateityje.

40. Viena vertus, toks atgrasomasis poveikis gali būti tada, kai (išplėstinės) šeimos narys jau yra įgijęs statusą Sąjungos piliečio pilietybės valstybėje narėje, dar prieš persikeldamas į užsienį. Laisvas judėjimas gali pasirodyti rizikingas, jeigu šeimos nariui, trečiosios šalies piliečiui, Sąjungos piliečio kilmės valstybėje narėje jau buvo suteiktas migranto statusas. Šio statuso galima netekti, lydint Sąjungos pilietį į kitą valstybę narę. Nors pagal ES teisę yra užtikrinama teisė gyventi antrojoje (arba paskesnėje) priimančiojoje valstybėje narėje, galima pagrįstai teigti, jog perspektyva, kad šiomis teisėmis nebus galima naudotis grįžus į kilmės valstybę narę, turės atgrasomąjį poveikį asmeniui vertinant aplinkybes, į kurias atsižvelgtina priimant sprendimą naudotis laisvo judėjimo teise [20].

16 Pavyzdžiui, 1992 m. liepos 7 d. Sprendime *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296) Teisingumo Teismas kalbėjo apie „sutuoktinį ir vaikus“ (20 punktas). 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771) buvo susijęs su ES piliečio vaiku. 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135) buvo susijęs su sutuoktinių poromis.

17 Pagal analogiją žr. 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 47 punktas).

18 Galima pridurti, kad sąvokos „šeimos gyvenimas“ raida, pripažįstant ir atsižvelgiant į faktinius ryšius, taip pat matyti Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencijoje. Neatsižvelgdamas į konkrečių įpareigojimų, kylančių dėl šeimos gyvenimo buvimo konkrečiomis migracijos aplinkybėmis, klausimą EŽTT yra nusprendęs, kad sąvoka „šeima“ pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) 8 straipsnį „neapsiriboja vien santuoka grindžiamais santykiais ir gali apimti kitokius *de facto* šeiminius ryšius, kai šalys gyvena kartu ne santuokoje“ tais atvejais, kai vaikai gimė ne santuokoje. Žr. 2010 m. birželio 24 d. Sprendimo *Schalk ir Kopf prieš Austriją*, CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, 91 punktą. 94 punkte EŽTT papildomai patvirtino, kad šeimos gyvenimo sąvoka apima nesusituokusias tos pačios lyties poras, gyvenančias pastovioje faktinėje partnerystėje.

19 Panašus „palengvinimo“ reikalavimas buvo numatytas Reglamento Nr. 1612/68 10 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvos 73/148 1 straipsnio 2 dalyje.

20 Generalinio advokato G. Tesauro išvada byloje *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:229, 8 punktas).

41. Kita vertus, man daug sunkiau įsivaizduoti kokį nors juntamą atgrasomąjį poveikį sprendimui išvykti iš kilmės valstybės narės siekiant naudotis laisvu judėjimu, jeigu Sąjungos pilietis dar nesukūrė jokio šeimos gyvenimo. Ar tikrai būtų galima pagrįstai teigti, kad, pavyzdžiui, neseniai universitetą baigusio asmens, kuris galbūt svarsto persikelti į kitą valstybę narę, sprendimui šiuo klausimu turės įtakos mintis, kad galbūt toje valstybėje narėje (arba antrojoje ar trečiojoje valstybėje narėje) jis gali sutikti savo gyvenimo meilę, ir kad vėliau, darant prielaidą, kad ta gyvenimo meilė tikrai yra visam gyvenimui, jis galbūt norės visam laikui grįžti į savo kilmės valstybę narę kartu su tuo žmogumi, tačiau po atidaus ir išsamaus savo kilmės valstybės narės nacionalinių imigracijos taisyklių, kurios galbūt vis dar bus taikomos artimoje arba tolimoje ateityje, nagrinėjimo suvokęs, kad tam žmogui nebus suteikta teisės gyventi šalyje, jeigu grįžtų, nenorės pasinaudoti laisvo judėjimo teisėmis ir tiesiog liks namuose.

42. Neanalizuojant scenarijų, kai tikros meilės suradimas užsienyje *yra* pagrindinė paskata naudotis laisvo judėjimo teisėmis, neaiškus ir hipotetinis tokių įvykių pobūdis ir tikimybė (ar jos nebuvimas), kad normalus žmogus tikrai vadovausis jais priimdamas gyvenimo sprendimus, turbūt nėra patikimiausias pagrindas taikyti Direktyvą 2004/38 grįžtantiems Sąjungos piliečiams pagal analogiją (tai reikštų direktyvos taikymo srities išplėtimą už aiškaus jos teksto ribų).

43. Taigi siūlyčiau Teisingumo Teismui labiau akcentuoti kitą Direktyvos 2004/38 sąlygų taikymo pagal analogiją „grįžtantiems“ Sąjungos piliečiams ir jų (išplėstinės) šeimos nariams pateisinimą: asmuo nebūtinai gali būti atgrasytas nuo persikėlimo *ex ante*; veikiau asmuo negali būti faktiškai baudžiamas už tai *ex post*[21].

44. Nagrinėjant diskriminacijos draudimą Teisingumo Teismo jurisprudencijoje jau buvo pripažinta, kad naudojimasis laisvu judėjimu neturi nulemti *nepalankios* Sąjungos piliečių *padėties ex post*[22]. Mano nuomone, tokia nepalanki padėtis susiklosto tais atvejais, kai, nors „grįžtantiems“ piliečiams taikoma ta pati reguliavimo tvarka kaip ir piliečiams, kurie niekada nėra pasinaudoję laisvu judėjimu, pagal nacionalines nuostatas nepripažįstami kitoje valstybėje narėje sukurti arba sustiprinti šeimos ryšiai[23].

45. Objektyviai skirtingos situacijos negali ir neturėtų būti vertinamos vienodai. Antraip kyla pavojus (šį kartą jis nėra nei neaiškus, nei hipotetinis), kad dėl laisvo judėjimo asmuo gaus bilietą į vieną pusę. Taip būtų skatinama ekspatriacija. Tai neatitiktų teisės *laisvai* judėti ir gyventi *Europos Sąjungoje*[24].

46. Apibendrinant ir kartu šiek tiek patikslinant pažymėtina, kad motyvai, dėl kurių Teisingumo Teismas pagal analogiją taikė Direktyvos 2004/38 2 straipsnio 2 dalyje numatytas šeimos narių atvykimo į šalį ir gyvenimo joje teises Sąjungos piliečiams, grįžtantiems į savo kilmės valstybę narę, lygiai taip pat taikytini „išplėstinės šeimos nariams“, apie kuriuos kalbama direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje.

47. Taigi, pritariant Ispanijos, Austrijos ir Lenkijos vyriausybių, taip pat Komisijos argumentams, reikia daryti išvadą, kad Sąjungos piliečiui, besinaudojančiam laisvo judėjimo teise, grįžus į savo kilmės valstybę narę su partneriu, trečiosios šalies piliečiu, su kuriuo šis Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, šiam neturi būti taikomas mažiau palankus požiūris už tą, kuris direktyvoje numatytas Sąjungos piliečių, besinaudojančių judėjimo laisve kitose valstybėse narėse, išplėstinės šeimos nariams.

21 Šis pateisinimas jau buvo numatytas generalinio advokato G. Tesauro išvadoje byloje *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:229, 7 ir 8 punktai).

22 Žr., pvz., 2002 m. liepos 11 d. Sprendimą *D'Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432, 31 punktas); 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Pusa* (C-224/02, EU:C:2004:273, 19 punktas); 2006 m. liepos 18 d. Sprendimą *De Cuyper* (C-406/04, EU:C:2006:491, 39 punktas) arba 2007 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Schwarz ir Gootjes-Schwarz* (C-76/05, EU:C:2007:492, 88 punktas).

23 Iš tikrųjų dėl laisvo judėjimo susiklosto kitokios situacijos nei susijusios su „nejudančiais piliečiais“, kurios neturi būti vertinamos vienodai. Šiuo klausimu žr. 2003 m. spalio 2 d. Sprendimą *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 31 ir paskesni punktai).

24 Taip pat žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *O. ir kt.* (C-456/12 ir C-457/12, EU:C:2013:837, 89 punktas).

2. Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis: „išplėstinės šeimos narių“ atvykimo į šalį ir gyvenimo joje „palengvinimas“

48. Pirmuoju ir antruoju prejudiciniais klausimais Teisingumo Teismo klausiama, ar pagal ES teisę reikalaujama, kad valstybės narės *išduotų* leidimą gyventi šalyje arba *palengvintų* jo išdavimą nesantuokiniam grįžtančio Sąjungos piliečio partneriui.

49. Kaip teisingai pažymėjo Komisija ir visos pastabas Teisingumo Teismui pateikusios vyriausybės, Sprendime *Singh*[25] nustatytų principų taikymas pagal analogiją reiškia, kad „grįžtančių ES piliečių“ nesantuokiniai partneriai turi turėti teisę į Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje numatytą *palengvinimo* režimą.

50. R. Banger bent jau tiesiogiai neprieštarauja tokiam aiškinimui. Jos argumentavimas turi tam tikrų niuansų: ji teigia, kad nors taikoma direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta palengvinimo pareiga, atsisakymas išduoti jai leidimo gyventi šalyje kortelę nebuvo grindžiamas išsamiai išnagrinėtomis jos asmeninėmis aplinkybėmis ir nebuvo pateisintas tinkamais ar pakankamais motyvais, kaip reikalaujama toje nuostatoje.

51. Teisingumo Teismas jau yra išaiškinęs direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje numatytos konkretaus „palengvinimo režimo“, taikytino išplėstinės šeimos nariams, turinį Sprendime *Rahman*[26]. Tame sprendime buvo pažymėti trys šio režimo aspektai: i) automatinės teisės atvykti į šalį ir gyventi joje nebuvimas; ii) pareiga nustatyti palengvinimo režimą pagal nacionalinę teisę ir tai, kad šioje srityje valstybės narės turi diskreciją; iii) ši diskrecija nėra neribota.

52. Pirma, Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje išplėstinės šeimos nariams nesuteikiama *teisės* atvykti į šalį ar gyventi joje. Yra skirtumas tarp šeimos narių, kurie apibrėžiami direktyvos 2 straipsnio 2 punkte ir turi teisę atvykti į šalį ir gyventi joje, ir 3 straipsnio 2 dalyje nurodytų šeimos narių, kurių teisė atvykti į šalį ir gyventi joje turi būti tik „palengvinama“[27]. Taigi Direktyvoje 2004/38 valstybės narės neįpareigojamos patenkinti kiekvieną prašymą leisti atvykti į šalį ar gyventi joje pagal 3 straipsnio 2 dalį[28]. Be to, skirtingai nuo teisių, į kurias ES piliečiai ir jų šeimos nariai turi teisę, 3 straipsnio 2 dalis „nėra pakankamai tiksl[i], kad prašymą leisti įvažiuoti į šalį ir gyventi joje pateikęs asmuo galėtų tiesiogiai remtis šia nuostata, nurodydamas vertinimo *kriterijus*, kurie, kaip jis mano, turėtų būti taikomi jo prašymui“[29].

53. Antra, skirtingai nuo teisės gyventi šalyje, Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje numatytos palengvinimo pareigos materialusis turinys buvo apibrėžtas kaip valstybių narių pareiga užtikrinti, kad jų teisės aktuose būtų nustatyti kriterijai, pagal kuriuos išplėstinės šeimos nariai galėtų gauti sprendimą dėl jų prašymo leisti gyventi šalyje. Šis sprendimas turėtų būti grindžiamas išsamiu jų asmeninių aplinkybių nagrinėjimu, o atmetus prašymą – motyvuotas[30].

54. Kaip patvirtina Direktyvos 2004/38 6 konstatuojamoji dalis, priimančioji valstybė narė turėtų nagrinėti „išplėstinės šeimos narių“ situaciją „*pagal savo teisės aktus*“, kad nuspręstų, ar „tokiems asmenims *galėtų būti leista* įvažiuoti ir gyventi šalyje“. Tai reiškia, kad, jei direktyvoje nėra konkretesnių nuostatų, ir atsižvelgiant į žodžių junginį „pagal savo teisės aktus“, valstybės narės turi

25 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 19 punktas).

28 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 18 punktas). Taip pat žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:2, 94–96 punktai).

29 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 punktas). Išskirta mano.

30 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 22 punktas).

plačią diskreciją *pasirinkti veiksnius*, į kuriuos atsižvelgtina taikant joms pagal 3 straipsnio 2 dalį tenkančius įpareigojimus [31]. Ši diskrecija neabejotinai reiškia, kad valstybės narės gali apibrėžti *konkrečias* šios nuostatos taikymo sąlygas ir kriterijus savo nacionalinės teisės aktuose ir veiksnius, į kuriuos atsižvelgtina.

55. Be to, yra aišku, jog ši diskrecija neabejotinai reiškia, kad šios sąlygos, kriterijai ir veiksniai skirtingose valstybėse narėse gali *skirtis*, nes valstybės narės gali *skirtingais būdais* įgyvendinti savo pareigas perkelti šią nuostatą į nacionalinę teisę [32].

56. Trečia, Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje suteikta diskrecija nėra neribota. Šioje nuostatoje nustatytos konkrečios valstybių narių turimą diskreciją apibrėžiančios ribos: atitinkamos nacionalinės nuostatos turėtų būti suderinamos su „palengvinimo“ sąvoka ir atitikti išsamaus asmeninių aplinkybių išnagrinėjimo ir pateisinimo reikalavimus, jeigu prašymas atmetamas.

57. Pirmoji riba matyti iš nuostatos formuluotės ir sąvokos „palengvinimas“. Iš tikrųjų veiksmažodis „palengvina“ rodo, kad 3 straipsnio 2 dalyje „valstybės narės įpareigojamos teikti pirmenybę <…>, palyginti su kitų trečiųjų šalių piliečių prašymais leisti įvažiuoti į šalį ir gyventi joje“ [33]. Todėl „priimančioji valstybė narė turi užtikrinti, kad jos teisės aktuose būtų nustatyti kriterijai, atitinkantys įprastą sąvokos „palengvina“ <…> reikšmę <…>“ [34]. Teisingumo Teismas priminė, jog iš palengvinimo pareigos kyla reikalavimas, kad dėl priimtų nacionalinių nuostatų 3 straipsnio 2 dalis neturi netekti veiksmingumo [35].

58. Kitaip tariant, valstybės narės turi nemažą diskreciją nustatyti „palengvinimo“ materialiuosius kriterijus ir procedūros reikalavimus. Vis dėlto svarbu tai, kad „išplėstinės šeimos narių“ padėtis būtų geresnė nei *bendros* kategorijos trečiosios šalies piliečių [36].

59. Antroji riba matyti iš Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies paskutinio sakinio. Šioje nuostatoje valstybėms narėms nustatyta dvejopa pareiga: „išsamiai [iš]nagrinėti asmenines aplinkybes“ ir „patvirtinti [pagrįsti] bet kokį draudimą šiems žmonėms įvažiuoti ar gyventi šalyje“. Todėl valstybės narės turi sudaryti galimybę „gauti sprendimą dėl prašymo, kuris būtų grindžiamas išsamiu jų asmeninių aplinkybių nagrinėjimu, o atmetus prašymą – motyvuotas“ [37]. Remiantis 6 konstatuojamąja dalimi, išsamus išnagrinėjimas reiškia atsižvelgimą į įvairius reikšmingus veiksnius, kaip antai ryšį su Sąjungos piliečiu ar visas kitas aplinkybes, pavyzdžiui, finansinę arba fizinę priklausomybę nuo Sąjungos piliečio [38].

60. Taigi iš Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies formuluotės, kaip Teisingumo Teismas yra išaiškinęs ją Sprendime *Rahman* ir kaip nurodyta šioje išvados dalyje, yra aišku, kad šioje nuostatoje nėra suteikiama jokios automatinės teisės gyventi šalyje. Taigi šios nuostatos taikymas pagal analogiją situacijoms, kai išplėstinės šeimos narys lydi „grįžtantį Sąjungos pilietį“ į jo kilmės valstybę narę, taip pat negali suteikti jokios automatinės teisės gyventi šalyje. Direktyvos 3 straipsnio 2 dalies taikymas pagal analogiją galėtų sukelti tik tokias pasekmes, kokias galėtų sukelti pati 3 straipsnio 2 dalis, jei

31 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 24 punktas).

32 Šiuo klausimu žr. generalinio advokato Y. Bot išvadą byloje *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:174, 64 punktas).

33 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 21 punktas).

34 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 24 punktas).

35 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 24 punktas).

36 Be abejo, pripažįstant, kad kai kurie trečiųjų šalių piliečiai (kurie nėra Sąjungos piliečių šeimos nariai) gali naudotis *teisėmis* atvykti į šalį ir gyventi joje, pavyzdžiui, remdamiesi teise į šeimos gyvenimą. Žr. 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvą 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (OL L 251, 2003, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 224). Taigi 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendime *Rahman ir kt.* pateikta nuoroda (C-83/11, EU:C:2012:519, 21 punktas) turi būti suprantama kaip nurodanti *bendrą* kategoriją trečiosios šalies piliečių, kurie *neturi* tokių teisių atvykti į šalį ir gyventi joje. Dėl šio klausimo žr. E. Guild, S. Peers ir J. Tomkin „The ES Citizenship Directive. A Commentary“. Oxford University Press, Oksfordas, 2014, p. 74, 203 išnaša.

37 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 22 punktas).

38 Taip pat žr. 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 23 punktas).

būtų taikoma *per se*, bet ne daugiau. Iš tikrųjų Teisingumo Teismo jurisprudencijoje jau patvirtinta, kad antrinės laisvo judėjimo teisės taikymas „grįžtančių“ Sąjungos piliečių šeimos nariams „pagal analogiją“ nereiškia automatinio antrojoje valstybėje narėje turimų teisių gyventi šalyje pripažinimo: antrinės teisės nuostatų taikymui pagal analogiją ir toliau taikomos jose numatytos sąlygos [39].

3. Nagrinėjama byla

61. Šios bylos aplinkybėmis pirminė teisė, suteikianti pagrindą taikyti reikšmingas Direktyvos 2004/38 nuostatas pagal analogiją, yra SESV 45 straipsnis (jeigu, kaip atrodo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patvirtina, kad P. Rado Nyderlanduose kaip darbuotojas naudojosi teise į laisvą judėjimą) arba subsidiariai – SESV 21 straipsnio 1 dalis.

62. Remiantis šiuo taikymu pagal analogiją, nesantuokinis partneris, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius ir sukūrė arba stiprino šeimos ryšius kitoje valstybėje narėje, naudodamasis laisvo judėjimo teisėmis, turi teisę į tai, kad jo prašymas būtų išnagrinėtas pagal Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies reikalavimus, kai Sąjungos pilietis grįžta į savo kilmės valstybę narę.

63. Šioje byloje atrodo, kad R. Banger leidimo gyventi šalyje kortelė Nyderlanduose buvo išduota remiantis Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalimi. Ji gyveno kartu su P. Rado kaip išplėstinės šeimos narė, o P. Rado naudojosi teise gyventi šioje valstybėje narėje. Atrodo, kad tai leido jiems gyventi šeimos gyvenimą ir jį stiprinti.

64. Tokiomis aplinkybėmis, aiškinant SESV (SESV 21 straipsnio 1 dalį arba SESV 45 straipsnį) ir Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalį kartu, R. Banger suteikiama teisė į tai, kad jos prašymas būtų išsamiai išnagrinėtas ir pateikiami bet kokio atsisakymo leisti atvykti į šalį ar gyventi joje, paremto šio nagrinėjimo rezultatais, motyvai. Šis nagrinėjimas turi apimti, be kita ko, konkrečias asmenines aplinkybes, įskaitant ryšį su Sąjungos piliečiu.

65. Iš nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateiktos informacijos ir Teisingumo Teisme pateiktų argumentų matyti, kad vienintelė priežastis, dėl kurios buvo atmestas R. Banger prašymas išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę, buvo ta, kad R. Banger ir P. Rado paduodami prašymą nebuvo susituokę. Jeigu iš tikrųjų taip yra, to nepakanka, kad būtų įvykdytas reikalavimas pateikti motyvų, grindžiamų išsamiai išnagrinėtomis išplėstinės šeimos narių asmeninėmis aplinkybėmis pagal 3 straipsnio 2 dalies b punktą, taikomą asmenims, kurie *nėra susituokę*, tačiau palaiko ilgalaikius santykius su Sąjungos piliečiu.

66. Pagal šios nuostatos formuluotę „išsamiai nagrinėti asmenines aplinkybes“ logiška, kad šis nagrinėjimas turi apimti ryšio su grįžtančiu Sąjungos piliečių pobūdžio nustatymą. Be to, logiška, kad įrodymų tikslais jis turėtų apimti ir atsižvelgimą į tai, kad ilgalaikiai santykiai jau yra pripažinti ir tinkamai įrodyti tuo, kad kita valstybė narė išdavė leidimo gyventi šalyje kortelę.

67. Vis dėlto norėčiau pabrėžti, kad pati ši aplinkybė nebūtinai lemia teisės gyventi Sąjungos piliečio kilmės valstybėje narėje (arba bet kurioje kitoje valstybėje narėje, į kurią pora gali nuspręsti persikelti) suteikimą. Vėlgi, kaip buvo bendrai aptarta pirmesnėje šios išvados dalyje (ir būtent dėl šios konkrečios priežasties – gana plačiai), pareiga *palengvinti* nereiškia pareigos automatiškai *išduoti*. Tai, kad neviršydamos nustatytų ribų valstybės narės turi teisę šioje srityje nustatyti savo konkrečius kriterijus, logiškai nelemia nei kitų valstybių narių išduotų leidimų gyventi šalyje „tarpusavio pripažinimo pareigos“, nei pareigos į bent tokį patį ar geresnį požiūrį nei ankstesnėje priimančiojoje (-iose) valstybėje (-ėse) narėje (-ėse).

39 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 39 punktas). Taip pat žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvadą byloje *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:407, 38 ir 39 punktai).

68. Mano nuomone, nei *ex ante* atgrasymo, nei *ex post* nubaudimo logika neturėtų būti plečiama taip, kad kiekvienai paskesnei valstybei narei, į kurią Sąjungos pilietis nusprendžia persikelti, faktiškai tektų taikyti bent tokį patį arba geresnį požiūrį nei ankstesnėje (-ėse) valstybėje (-ėse) narėje (-ėse). Tai iš tiesų gerokai viršytų taikymo pagal analogiją ir palengvinimo sąvokos apimtį.

4. Tarpinė išvada

69. Taigi siūlau taip atsakyti į pirmuosius tris prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus:

– SESV 21 straipsnio 1 dalis ir SESV 45 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad tuo atveju, kai Sąjungos pilietis pradėjo gyventi arba gyvena šeimos gyvenimą, naudodamasis teise gyventi kitoje valstybėje narėje, Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje numatytas palengvinimo režimas Sąjungos piliečiui grįžus į savo kilmės valstybę narę pagal analogiją taikytinas partneriui, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius. Todėl ši valstybė narė pagal savo nacionalinės teisės aktus privalo palengvinti, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalį, partnerio, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko tinkamai patvirtintus ilgalaikius santykius, atvykimą į šalį ir gyvenimą joje.

– Kai Sąjungos pilietis grįžta į savo kilmės valstybę narę po to, kai pasinaudojo teise gyventi kitoje valstybėje narėje, kurioje jis pradėjo gyventi arba gyveno šeimos gyvenimą su partneriu, su kuriuo palaiko tinkamai patvirtintus ilgalaikius santykius, SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir SESV 45 straipsnyje reikalaujama, kad priimdama sprendimą dėl šio partnerio atvykimo į šalį ir gyvenimo joje Sąjungos piliečio kilmės valstybė narė išsamiai išnagrinėtų asmenines aplinkybes ir pagrįstų atsisakymą leisti jam atvykti į šalį ar gyventi joje pagal Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalį.

B. 4 klausimas. Teisė į veiksmingą teisminę gynybą

70. Ketvirtuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės norma, pagal kurią draudžiama apskųsti teismui vykdomosios valdžios sprendimą neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės asmeniui, teigiančiam, kad jis yra Sąjungos piliečio išplėstinės šeimos narys, yra suderinama su Direktyva 2004/38.

71. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodoma, jog šį klausimą lėmė tai, kad kitos sudėties *Upper Tribunal* teisėjų kolegija nusprendė, jog prašymo pateikėjas, kuriam atsisakoma išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę kaip „išplėstinės šeimos nariui“, neturi teisės apskųsti šio sprendimo kompetentingam teismui pagal EEE taisyklių 26 taisyklę [40]. Taip yra todėl, kad *Secretary of State* sprendimas naudojantis jam suteikta diskrecija neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės išplėstinės šeimos nariui nelaikomas sprendimu dėl „asmens teisės, kad jam būtų išduota <…> leidimo gyventi šalyje kortelė“ [41]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškina, kad, jeigu buvo nuspręsta teisingai, Sprendimas *Sala* reikštų, kad prašymo pateikėja pagrindinėje byloje neturėtų teisės paduoti skundo. Tada teisminė peržiūra būtų vienintelė galima teisių gynimo priemonė [42].

40 Sprendimas *Sala* (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 Sprendimas *Sala* (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), 84 punktas.

42 Sprendime *Sala* (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC) 23 punkte nurodyta, kad „Sprendime *Rahman* Teisingumo Teismas aiškiai nurodė, kad pagal [Direktyvą 2004/38] išsamios esme grindžiamos apskundimo procedūros nereikalaujama; reikalaujama tik teisminės peržiūros siekiant užtikrinti, kad sprendimą priėmęs asmuo „neviršijo direktyva suteiktos diskrecijos“. Vis dėlto atrodo, kad *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas) neseniai priimtame 2017 m. lapkričio 9 d. Sprendime *Khan v. Secretary of State for the Home Department & Anor* [2017] EWCA Civ 1755 laikėsi kitokios teisinės pozicijos. Per teismo posėdį Jungtinės Karalystės vyriausybė primygtinai tvirtino, kad šis teismo sprendimas neturi įtakos šiai bylai, nes tas sprendimas buvo susijęs su jau nebegaliojančios nacionalinės teisės aiškinimu.

72. Iš Teisingumo Teisme pateiktų suinteresuotųjų šalių pastabų (šiuo klausimu nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikta labai glausta informacija) matyti, kad pagal Anglijos ir Velso teisę numatytoji administracinės valdžios institucijų aktų ginčijimo sistema yra „teisminės peržiūros“ sistema. Konkrečiose srityse ar konkrečiomis aplinkybėmis įstatyme numatyta apskundimo teisė buvo sukurta teisės aktais [43]. Taip yra kalbant ir apie Sąjungos piliečių šeimos narių teises. Kaip paaiškino Jungtinės Karalystės vyriausybė, pagal Anglijos ir Velso teisę „šeimos nariai“, kaip jie suprantami pagal Direktyvos 2004/38 2 straipsnio 2 punktą, turi teisę paduoti skundą *First-tier Tribunal* (o vėliau – *Upper Tribunal*). Tačiau, atsižvelgiant į Sprendimą *Sala*, asmenys, kuriems taikoma šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalis, neturi galimybės naudotis šia apskundimo procedūra. Jie turi teisę ginčyti sprendimą, kuriuo atsisakoma išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę, prašydami teisminės peržiūros *High Court of England and Wales* (Administrative Court) (Anglijos ir Velso Aukštasis teismas (Administracinis teismas)).

73. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ketvirtąjį klausimą reikia suprasti atsižvelgiant į šias konkrečias nacionalines teisines aplinkybes. Vertinant šiuo požiūriu, pagrindinė ketvirtuoju prejudiciniu klausimu keliama problema yra ne ta, ar išplėstinės šeimos nariams *visiškai* nesuteikiama jokios teisminės gynybos, o ta, ar teisminės peržiūros sistema atitinka ES teisės reikalavimus ir ar yra būtina suteikti galimybę pasinaudoti apskundimo procedūra.

74. Jungtinės Karalystės vyriausybė ir R. Banger šiuo klausimu laikosi priešingų nuomonių.

75. R. Banger teigia, kad teisminė peržiūra negali būti laikoma veiksminga teismine gynyba, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2004/38 ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnį. Teisminė peržiūra nėra tinkamas būdas peržiūrėti sprendimą, kuriuo atsisakoma išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę. Ji yra susijusi ne su pačiu sprendimu, o su sprendimo priėmimo procedūra. R. Banger per teismo posėdį papildomai paaiškino apskundimo procedūros ir teisminės peržiūros procedūros skirtumus, kuriuos atspindi galimybės jomis pasinaudoti sąlygos, išlaidos, peržiūros apimtis ir galimų teisių gynimo priemonių pobūdis. Ji teigė, kad pasinaudojant teismine peržiūra ginčijimas tik sprendimo teisėtumas, o peržiūros pagrindai riboti. Jos nuomone, teisminė peržiūra šioje byloje gali būti tinkamai grindžiama tik nepagrįstumo pagrindu, todėl ginčijimo apimtis susiaurinama ir neapima faktinių aplinkybių.

76. Vis dėlto Jungtinės Karalystės vyriausybė tvirtina, kad teisminės peržiūros procedūra visiškai atitinka ES teisės reikalavimus. Pagal ES teisę nereikalaujama, kad valstybės narės teisės aktuose numatytų konkrečią apskundimo teisę. Pagal ją taip pat nereikalaujama, kad valstybės narės numatytų neribotą sprendimų esmės peržiūrą, per kurią teismas savo vertinimu galėtų pakeisti pirminį sprendimą priėmusio asmens vertinimą. Per teismo posėdį Jungtinės Karalystės vyriausybė pritarė Komisijos argumentams, kad ES teisėje reikalaujama išsamios sprendimo peržiūros, įskaitant faktinių aplinkybių ir proporcingumo nagrinėjimą [44]. Ji tvirtino, kad teisminė peržiūra visiškai atitinka šiuos standartus, nes leidžia patikrinti ne tik sprendimo teisinį pagrindą, bet ir faktines klaidas bei proporcingumą [45].

77. Skyriau nemažai dėmesio ketvirtojo prejudicinio klausimo aplinkybių ir suinteresuotųjų šalių pozicijos paaiškinimui dėl vienos priežasties: siekdamas pagrįsti, kodėl Teisingumo Teismas neturėtų atsakyti į taip suformuluotą klausimą. Taip yra dėl trijų priežasčių.

43 Pavyzdžiui, bendrai žr. Sir Clive Lewis „Judicial Remedies in Public Law“, 5-asis leid., Sweet & Maxwell, 2015, arba M. Supperstone, J. Goudie, P. Walker ir H. Fenwick „Judicial Review“, 5-asis leid., LexisNexis, Jungtinė Karalystė, 2014.

44 Jungtinės Karalystės vyriausybė šiuo klausimu cituoja 2008 m. rugsėjo 3 d. Sprendimą *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461) ir 2011 m. gruodžio 8 d. Sprendimą *KME Germany ir kt. / Komisija* (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Šiuo klausimu Jungtinės Karalystės vyriausybė visų pirma nurodė *Court of Appeal of England and Wales* (Anglijos ir Velso apeliacinis teismas) sprendimą *T-Mobile (UK) Ltd v Office of Communications* [2009] 1 WLR 1565 ir *Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas) sprendimą *R (on the application of Kiarie) v Secretary of State for the Home Department* ir *R (on the application of Byndloss) v Secretary of State for the Home Department* [2017] UKSC 42.

78. Pirma, Teisingumo Teismas neturi nagrinėti įvairių nacionalinėje teisėje numatytų teisminės gynybos sistemų požymių [46]. Tam reikėtų išsamiai nagrinėti ir vertinti nacionalinę teisę, o tai yra nacionalinių teismų užduotis.

79. Antra, Teisingumo Teismas juo labiau neturėtų nagrinėti tokios gana sudėtingos ir dinaminės teisės srities kaip teisminė peržiūra pagal Anglijos teisę [47], ir jo neturėtų būti prašoma būti arbitražu įvairiems nacionaliniams subjektams, kurie patys negali susitarti dėl galiojančių normų.

80. Trečia, procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo visada yra susietas su konkrečiu nacionalinio teismo nagrinėjamos pagrindinės bylos ginču. Tokiomis aplinkybėmis *konkreti* procesinė arba materialinė nacionalinės teisės nuostata tikrai gali būti nagrinėjama *netiesiogiai*. Tačiau Teisingumo Teismas negali teikti abstrakčių rekomendacinių nuomonių dėl ištisos teisės srities ar teisminės gynybos sistemų (ne)tinkamumo apskritai [48], nes tam, kad būtų galima tai padaryti, reikėtų analizuoti viską, pradedant teise pareikšti ieškinį ir baigiant išlaidomis, terminais, peržiūros apimtimi, teisių gynimo priemonėmis, kurios gali būti suteiktos, ar apskundimo būdais.

81. Vis dėlto siekdamas padėti nacionaliniam teismui išspręsti ketvirtajame klausime iškeltas problemas Teisingumo Teismas galėtų ir turbūt dėl bendradarbiavimo turėtų paaiškinti ES teisėje nustatytas pareigas ir reikalavimus, taikomus veiksmingai teisminei gynybai, kiek tai susiję su Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalies taikymu pagal analogiją [49].

82. Turėdamas omenyje šį tikslą, šioje išvados dalyje pirmiausia išnagrinėsiu pačioje direktyvoje įtvirtintas procedūrines garantijas (1) ir tada – bendruosius reikalavimus, kylančius iš Chartijos 47 straipsnio (ir iš veiksmingumo bei lygiavertiškumo principų) (2). Galiausiai nagrinėsiu pagrindinės teisės į veiksmingą teisminę gynybą poveikį atsižvelgiant į konkretų direktyvos 3 straipsnio 2 dalies kontekstą (3).

1. Teisminė gynyba pagal Direktyvos 2004/38 15 ir 31 straipsnius

83. Direktyvoje 2004/38 numatytos konkrečios nuostatos dėl laisvo judėjimo teisių teisminės gynybos. Šiai bylai reikšmingos direktyvos nuostatos yra jos 15 ir 31 straipsniuose. Istoriškai pastarųjų nuostatų pirmtakės buvo įtvirtintos Direktyvoje 64/221/EEB, numatant procedūrines garantijas, pagal kurias buvo aiškiai leidžiami teisminės gynybos apribojimai, įskaitant apskundimo galimybių apribojimą tik sprendimų teisėtumo klausimu [50]. Galiausiai šie apribojimai, dėl kurių buvo daug diskutuojama [51], buvo panaikinti Direktyva 2004/38. Joje aiškiai pripažįstama teisė kreiptis į teismą prašant peržiūrėti teisės ir fakto klausimus, ginčijant sprendimus, priimtus dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo priežasčių ir dėl visų kitų judėjimo ir gyvenimo šalyje teisių apribojimų.

46 Taip pat žr. generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvadą sujungtose bylose *Shingara ir Radiom* (C-65/95 ir C-111/95, EU:C:1996:451, 60 punktas).

47 Kaip pažymėta generalinės advokatės E. Sharpston išvadoje byloje *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:234, 84 punktas).

48 Dėl neseniai susiklosčiusios panašios situacijos sprendžiant klausimą, ar civilinių, o ne administracinių teismų kaip turinčių jurisdikciją skolų Europos Sąjungai išieškojimo srityje nustatymas atitinka veiksmingumo principą žr. mano išvadą byloje *Dimos Zagoriou* (C-217/16, EU:C:2017:385, 28 ir 60–63 punktai).

49 Panaši buvo generalinės advokatės E. Sharpston išvada byloje *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:234, 84 punktas).

50 1964 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialių priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo (OL 56, 1964, p. 850; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 11), visų pirma jos 9 straipsnis.

51 Buvo teigiama, kad šie apribojimai neatitinka veiksmingos teisminės gynybos principo. Žr. generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvadą sujungtose bylose *Shingara ir Radiom* (C-65/95 ir C-111/95, EU:C:1996:451, 70 ir paskesni punktai). Dėl atitinkamų nuostatų aiškinimo žr. 2002 m. liepos 25 d. Sprendimą *MRAX* (C-459/99, EU:C:2002:461) ir 2005 m. birželio 2 d. Sprendimą *Dörr ir Ünal* (C-136/03, EU:C:2005:340).

84. Šios išvados 23–47 punktuose siūliau Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalyje numatytą palengvinimo tvarką pagal analogiją taikyti grįžtančių Sąjungos piliečių išplėstinės šeimos nariams. Taip pat teigiau, jog šis taikymas pagal analogiją konkrečiai reiškia, kad turi būti taikomos direktyvos nuostatos, bet neturi būti sukuriamos jokios naujos teisės.

85. Konkreti problema, kurią šioje byloje kelia „nuoroda“ į direktyvą, yra ta, kad pačioje direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje nėra nustatyta konkrečių procedūrinių garantijų, kurios turi būti numatytos įgyvendinant šią nuostatą. Todėl ne visai aišku, kokios turėtų būti šios procesinės garantijos, jeigu 3 straipsnio 2 dalis būtų *per se* taikoma išplėstinės šeimos nariui priimančiojoje valstybėje narėje.

86. Taigi pagrindinis klausimas yra Direktyvos 2004/38 15 straipsnio taikymo sritis asmenų atžvilgiu. Kaip teigia Komisija ir Jungtinės Karalystės vyriausybė, direktyvos 15 straipsnis apskritai netaikytinas situacijoms, kurioms taikoma 3 straipsnio 2 dalis. Taip yra todėl, kad direktyvos 15 straipsnyje kalbama tik apie Sąjungos piliečius ir jų „šeimos narius“. Sąvoka „šeimos nariai“, kuri yra teisiškai apibrėžta direktyvos 2 straipsnio 2 punkte, neapima išplėstinės šeimos narių.

87. Suprantu šio pažodiniu aiškinimu grindžiamo argumento reikšmę. Vis dėlto logišką išvadą, kuri turėtų būti padaryta iš šio teiginio, šiek tiek keičia sisteminis požiūris, kurio remiantis neatrodo, kad sąvoka „šeimos nariai“ yra nuosekliai vartojama paskesnėse Direktyvos 2004/38 nuostatose [52].

88. Yra vienas gana stiprus argumentas dėl platesnės Direktyvos 2004/38 15 straipsnio taikymo srities. Šioje nuostatoje nurodoma, kad procedūriniai saugikliai turi būti taikomi „visiems sprendimams, apribojantiems Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvą judėjimą“. Taigi, nors galima teigti, kad šioje nuostatoje esanti sąvoka „šeimos nariai“ neapima išplėstinės šeimos narių, atsisakymas išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę tiems asmenims iš tikrųjų paprastai galėtų būti laikomas paties *Sąjungos piliečio*, kuriam ši nuostata aiškiai taikoma, laisvo judėjimo teisių apribojimu.

89. Galbūt šis aiškinimas nėra pirmas kandidatas į „humanistinės jurisprudencijos apdovanojimą“, tačiau Teisingumo Teismas jau seniai yra pripažinęs, kad išvestinė Sąjungos piliečių šeimos narių teisė gyventi šalyje *reikalinga* pačių Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisėms užtikrinti [53]. Kaip buvo teigiama šios išvados 36–38 punktuose, direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje numatytas palengvinimo režimas atitinka tą pačią Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisių stiprinimo dinamiką. Vadovaujantis tokia netiesioginių ribojimų ir kliūčių logika, man atrodo, kad atsisakymo leisti išplėstinės šeimos nariui prisijungti prie grįžtančio Sąjungos piliečio priskyrimas prie sprendimo, kuriuo faktiškai „ribojamas laisvas Sąjungos piliečio judėjimas“, nėra perdėtas.

90. Kad ir kaip būtų, Direktyvos 2004/38 15 straipsnio taikymo praktinis poveikis šios bylos aplinkybėmis yra šiek tiek ribotas. Kaip teigsiu tolesnėje šios išvados dalyje, asmenys, teikiantys prašymus pagal direktyvos 3 straipsnio 2 dalį, bet kuriuo atveju turi teisę į procesines garantijas, kylančias iš Chartijos 47 straipsnio, kuriame atspindėtas bendrasis ES teisės principas – veiksmingos teisminės gynybos principas.

52 Asmenys, kuriems taikoma direktyvos 3 straipsnio 2 dalis, taip pat patenka į sąvoką „šeimos nariai“ kitose direktyvos nuostatose. Pavyzdžiui, 10 straipsnio 2 dalies, kurioje reglamentuojamas šeimos narių leidimo gyventi šalyje kortelių išdavimas, e ir f punktuose nurodomi dokumentai, kurių valstybės narės turi reikalauti iš asmenų, kuriems taikoma 3 straipsnio 2 dalis; 7 straipsnio 4 dalyje studentų atveju nukrypstama nuo bendrųjų reikalavimų, taikomų šeimos narių, tiesiosios aukštutinės linijos giminaičių, teisei gyventi šalyje, nurodant 3 straipsnio 2 dalies normą (neteigiant, kad šie asmenys nebebus laikomi „šeimos nariais“ jiems taikytinų procedūrinių garantijų tikslais); 8 straipsnio 5 dalyje nurodomi dokumentai, kurie turi būti pateikti, kad „šeimos nariams“ būtų išduotas registracijos sertifikatas, įskaitant asmenų, kuriems taikoma 3 straipsnio 2 dalis, paminėjimą e ir f punktuose. Dėl skirtingo sąvokos „šeimos nariai“ vartojimo siejant su 3 straipsnio 2 dalimi žr. E. Guild, S. Peers ir J. Tomkin „The ES Citizenship Directive. A Commentary“. Oxford University Press, Oksfordas, 2014, p. 80.

53 Žr., pavyzdžiui, 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *S. ir G.* (C-457/12, EU:C:2014:136, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 32, 47 ir 48 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

2. Veiksminga teisminė gynyba pagal Chartijos 47 straipsnį

91. Nuo tada, kai buvo priimtas Sprendimas *Heylens*[54], tapo aišku, jog pagal veiksmingos teisminės gynybos principą reikalaujama, kad, net nesant konkrečių antrinės teisės nuostatų, kuriose nustatytos procedūrinės garantijos, dėl visų nacionalinės valdžios institucijų sprendimų atsisakyti suteikti ES teisėje numatytas teises turi būti suteikiama teisminė gynyba. Ši pareiga taip pat kyla iš ESS 4 straipsnio 3 dalies ir ESS 19 straipsnio 1 dalies[55].

92. Tokia teisminė gynyba turi būti prieinama ne tik ES teisėje numatytos teisės atvykti į šalį atveju. Neseniai Teisingumo Teismas patvirtino poreikį užtikrinti teisminę peržiūrą pagal Chartijos 47 straipsnį ir veiksmingumo principą byloje *El Hassani*, susijusioje su atsisakymu išduoti Šengeno vizą. Tai yra ta sritis, kurioje nacionalinės valdžios institucijos turi plačią diskreciją, susijusią su taikytinomis sąlygomis ir reikšmingų faktinių aplinkybių vertinimu[56]. Be to, mano nuomone, *nėra teisės* į vizos išdavimą. Vis dėlto tai, kad teisės aktuose nenumatyta jokios teisės į tam tikrą rezultatą, nereiškia, kad prašymo pateikėjas neturi teisės į tai, kad jo prašymas būtų išnagrinėtas sąžiningai ir tinkamai, ir prireikus su tuo susijusios teisės į teisminę gynybą[57].

93. Taigi neginčijama, kad šioje byloje net darant prielaidą, kad Direktyvos 2004/38 15 straipsnis netaikomas asmenims, kuriems taikoma šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalis, galimybę pasinaudoti *teismine* gynyba suteikia direktyvos 3 straipsnio 2 dalies ir Chartijos 47 straipsnio taikymas kartu. Nė viena iš pastabas pateikusių suinteresuotųjų šalių neteigė, kad galimybė kreiptis į teismą neturėtų būti taisyklė tais atvejais, kai leidimo gyventi šalyje kortelę atsisakoma išduoti išplėstinės šeimos nariams. Ginčytinas klausimas yra reikalaujamos teisminės kontrolės apimtis ir intensyvumas.

94. Direktyvos 2004/38 15 straipsnio netaikymas jos 3 straipsnio 2 dalyje nurodytiems asmenims reikštų, kad nėra konkrečių taisyklių, kuriomis nustatoma teisminės kontrolės apimtis. Pagal suformuotą jurisprudenciją, nesant tokių konkrečių reikalavimų, šie aspektai turi būti nustatyti kiekvienos valstybės narės teismų organizavimo sistemoje[58]. Vis dėlto šią valstybių narių procesinę autonomiją riboja du principai: lygiavertiškumo ir veiksmingumo[59].

95. Be to, taip pat neginčijama, kad ši byla susijusi su situacija, kai valstybė narė įgyvendina ES teisę, kaip tai suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį. Taigi būtina paisyti 47 straipsnyje numatyto gynybos standarto[60].

a) Lygiavertiškumas

96. Pagal lygiavertiškumo principą reikalaujama, kad taisyklės dėl ieškinių dėl ES teisės pažeidimų būtų taikomos taip pat kaip ir taisyklės, taikomos panašiems vidaus teise grindžiamiems ieškiniams (arba nebūtų mažiau palankios)[61].

54 1987 m. spalio 15 d. Sprendimas *Heylens ir kt.* (222/86, EU:C:1987:442, 14 punktas). Taip pat žr., pvz., 1992 m. gruodžio 3 d. Sprendimą *Oleificio Borelli / Komisija* (C-97/91, EU:C:1992:491, 14 ir 15 punktai) arba 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, 46 ir 47 punktai).

55 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas *The Trustees of the BT Pension Scheme* (C-628/15, EU:C:2017:687, 47 punktas).

56 2017 m. gruodžio 13 d. sprendimas (C-403/16, EU:C:2017:960, 36–41 punktai).

57 Žr. mano išvadą byloje *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:659, 103–106 punktai).

58 Žr., pvz., 1980 m. kovo 5 d. Sprendimą *Pecastaing* (98/79, EU:C:1980:69, 11 punktas) ir 1997 m. birželio 17 d. Sprendimą *Shingara ir Radiom* (C-65/95 ir C-111/95, EU:C:1997:300, 24 punktas).

59 Žr., pvz., 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 52 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

60 Žr. 2013 m. vasario 26 d. Sprendimą *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, 29 punktas) ir 2013 m. vasario 26 d. Sprendimą *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 punktas).

61 Šiuo klausimu žr. 2016 m. kovo 17 d. Sprendimą *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, 29 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

97. Iš Teisingumo Teismui pateiktos informacijos nematyti, kad šis principas buvo pažeistas. Ši byla susijusi su skirtinga teisminės gynybos sistema, taikoma vienai asmenų grupei (išplėstinės šeimos nariai) ir kitai asmenų grupei, kildinančiai savo teises iš ES teisės (šeimos nariai *stricto sensu*). Toks palyginimas išeina už lygiavertiškumo principo taikymo ribų, nes abi asmenų grupės reglamentuojamos ES teisės [62].

98. Vis dėlto R. Banger per teismo posėdį teigė, kad iš Sąjungos piliečių partnerių, su kuriais šie piliečiai palaiko ilgalaikius santykius (pvz., išplėstinės šeimos narių), atimant apskundimo teisę nustatomas skirtingas požiūris, palyginti su Jungtinės Karalystės piliečių, kurie, preziumuotina, nepasinaudojo laisvo judėjimo teisėmis, partneriais, palaikančiais su piliečiais ilgalaikius santykius. Kadangi šis argumentas nebuvo toliau plėtojamas, Teisingumo Teismas negali nustatyti nacionalinių skundų, kurių atitiktį lygiavertiškumo principui būtų galima nagrinėti. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išsiaiškinti, ar skundai dėl atsisakymo išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę išplėstinės šeimos nariams (ir pagal direktyvą, ir atsižvelgiant į jos taikymą pagal analogiją „grįžtančių piliečių“ išplėstinės šeimos nariams) nėra vertinami ne taip palankiai nei kiti panašūs vidaus teise grindžiami skundai.

b) Veiksmingumas

99. Po Lisabonos sutarties įsigaliojimo išryškėjo du veiksmingos teisminės gynybos aspektai: veiksmingumas kaip vienas iš dviejų reikalavimų, paremtas valstybių narių procesine autonomija, ir veiksmingumas kaip pagrindinė teisė į veiksmingą teisminę gynybą pagal Chartijos 47 straipsnį.

100. Vis dar diskutuojama, kaip būtent šie du „veiksmingumai“ yra susiję tarpusavyje [63]. Vis dėlto iš esmės nesuprantu, kaip Chartijos 47 straipsnis galėtų papildyti *teisminės* gynimo sritį, kad tai dar nebūtų laikoma (arba, jeigu toks klausimas kada nors kiltų, negalėtų būti laikoma) veiksmingumo principo dalimi. Tokia situacija galėtų būti, jeigu šis principas būtų suprantamas ne tik kaip draudžiantis *nesuteikti galimybės* pateikti ES teise grindžiamą skundą, bet ir *pernelyg apsunkinus* jos įgyvendinimą. Primintina, kad jie abu taikomi tik Sąjungos teisės taikymo srityje ir tik tiek, kiek tai susiję su esamu ES teise grindžiamu skundu.

101. Kad ir kaip ten būtų, atrodo, kad nuo Chartijos įsigaliojimo matyti solidi 47 straipsnio plėtra [64]. Apžvelgus Teisingumo Teismo jurisprudenciją iš tikrųjų atrodo, kad šiuo metu Chartijos 47 straipsnyje nustatyti aukštesni reikalavimai nei pagal veiksmingumo principą. Klausimą, kiek tai išplaukia iš paties Chartijos 47 straipsnio teksto ir kiek tai paprastai nulemta naujesnės, po Lisabonos sutarties suformuotos jurisprudencijos, susijusios su šiuo straipsniu ir plėtojamos remiantis juo, galima drąsiai palikti akademinėms diskusijoms. Pagrindinius jurisprudencijos aspektus galima apibendrinti taip.

102. Analizuodamas veiksmingumo principą kaip ribojantį valstybių narių procesinę autonomiją, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog nereikalaujama, kad teismai visais atvejais sprendimą dėl esmės ir faktinių aplinkybių galėtų *pakeisti savuoju* [65]. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos taip pat matyti, kad jeigu teisminė peržiūra apsiriboja tik tam tikrų faktinių klausimų vertinimu, tai ne visada reiškia, kad naudojimasis pagal Sąjungos teisę suteiktomis teisėmis tampa praktiškai neįmanomas arba

62 Žr. 2016 m. spalio 20 d. Sprendimą *Danqua* (C-429/15, EU:C:2016:789, 32 punktas).

63 Dėl ankstesnių argumentų žr., pvz., S. Prechal ir R. Widdershoven „Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness“ and Effective Judicial Protection“, *Review of European Administrative Law*, 4 t., 2011, p. 31–50, p. 46.

64 Šiuo klausimu žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:253, 49 ir paskesni punktai) ir generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordona išvadą byloje *Connexxion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:506, 65 ir paskesni punktai).

65 Be kita ko, tai panašu į ES teismų vykdomą ES aktų kontrolę, kai institucijos prašoma atlikti sudėtingus vertinimus, todėl ji turi plačią diskreciją. Žr. 1999 m. sausio 21 d. Sprendimą *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 34 ir 35 punktai).

pernelyg sudėtingas [66]. Svarbu tai, kad pagal nacionalines teisminės peržiūros procedūras „teismui, kuriam paduotas skundas dėl tokio sprendimo panaikinimo, turi būti leidžiama, tikrinant to sprendimo teisėtumą, veiksmingai taikyti atitinkamus Sąjungos teisės principus ir normas“ [67]. Teisminės peržiūros apimtis ir intensyvumas, kurio reikalaujama pagal veiksmingumo principą, priklauso nuo atitinkamų ES teisės principų ir normų, įgyvendinamų ginčijamu nacionaliniu sprendimu, turinio ir pobūdžio [68].

103. Pareiga atlikti išsamesnę peržiūrą, įskaitant sprendimo faktinių aplinkybių ir esmės peržiūrą, yra dar akivaizdesnė pagal Chartijos 47 straipsnio reikalavimus, jei toks nagrinėjimas yra reikšmingas, tinkamai atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos aplinkybes. Iš tiesų, kalbant apie teisę *kreiptis į teismą*, Teisingumo Teismas yra konstatavęs, jog tam, kad „teismas“ pagal Chartijos 47 straipsnį galėtų priimti sprendimą dėl ginčo, susijusio su iš Sąjungos teisės išplaukiančiomis teisėmis ir pareigomis, reikia, kad jis turėtų jurisdikciją nagrinėti *visus klausimus, susijusius su jo nagrinėjamai bylai svarbiomis faktinėmis ir teisinėmis aplinkybėmis*“ [69]. Dėl administracinio akto peržiūros Teisingumo Teismas taip pat yra konstatavęs, kad pagal 47 straipsnio antroje pastraipoje nustatytą nešališkumo reikalavimą „administracinės institucijos sprendimui, kuris pats neatitinka nepriklausomumo ir nešališkumo sąlygų, turi būti taikoma paskesnė teismo, kuris visų pirma turi turėti kompetenciją nagrinėti *visus svarbius klausimus*, kontrolė“ [70].

104. Taigi teisės į veiksmingą teisminę gynybą paisymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į konkretų bylos kontekstą ir reikšmingas aplinkybes, „visų pirma į nagrinėjamo akto pobūdį, jo priėmimo aplinkybes ir atitinkamą sritį reglamentuojančias teisės normas“ [71]. Todėl, atsižvelgęs į konkrečias ES teisės normas ir ypatingą nagrinėjamų teisių ir interesų pobūdį, Teisingumo Teismas pabrėžė poreikį išsamiai peržiūrėti sprendimus vertinant tiek fakto ir teisės klausimus, visų pirma jeigu nagrinėjamose priemonėse nustatytos tam tikros suderintos procedūrinės normos [72].

105. Galiausiai bendro įkvėpimo [73] dar galima semtis iš EŽTT jurisprudencijos, kurioje aiškinami EŽTK 6 ir 13 straipsniai. Pagal EŽTT jurisprudenciją dėl EŽTK 6 straipsnio pareiškėjui prieinamos teisminės peržiūros pakankamumas vertinamas atsižvelgiant į atitinkamos teisminės institucijos įgaliojimus ir tokius veiksnius: „a) skundžiamo sprendimo dalykas, ypač ar jis susijęs su specialiu klausimu, kuriam reikalingos profesinės žinios ar patirtis, ir su administracijos diskrecijos įgyvendinimu, o jei taip, kokia šios diskrecijos apimtis; b) šio sprendimo priėmimo būdas, visų pirma procedūrinės garantijos, numatytos vykstant teismo procesui; ir c) ginčo dalykas, įskaitant norimus ir faktinius skundo pagrindus“ [74].

66 Žr. 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58 punktas); toje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžė labai ribotas galimybes peržiūrėti atitinkamas administracinės institucijos padarytas faktines išvadas.

67 2015 m. spalio 6 d. Sprendimas *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58 punktas). Taip pat žr. 1999 m. sausio 21 d. Sprendimą *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 30, 35 ir 36 punktai) ir 2005 m. birželio 9 d. Sprendimą *HLH Warenvertrieb ir Orthica* (C-211/03, C-299/03 ir C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75–79 punktai).

68 Šiuo klausimu, kalbant apie teisminę peržiūrą, apsiribojančią tik neteisėtumo nagrinėjimu, kuri viešųjų pirkimų srityje buvo laikoma nepakankama, žr. 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Croce Amica One Italia* (C-440/13, EU:C:2014:2435, 40–45 punktai) ir 2002 m. birželio 18 d. Sprendimą *HI* (C-92/00, EU:C:2002:379, 59–64 punktai). Toje pačioje srityje dėl teisminės protingumo klausimo peržiūros žr. generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordona išvadą byloje *Connexxion Taxi Services* (C-171/15, EU:C:2016:506, 65 ir paskesni punktai).

69 2012 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Otis ir kt.* (C-199/11, EU:C:2012:684, 49 punktas). Pasvyruoju šriftu išskirta mano. Taip pat žr. 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Imtech Marine Belgium* (C-300/14, EU:C:2015:825, 38 punktas).

70 2017 m. gegužės 16 d. Sprendimas *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 55 punktas). Išskirta mano.

71 Žr., pvz., 2013 m. liepos 18 d. Sprendimą *Komisija ir kt. / Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 punktas); 2017 m. vasario 9 d. Sprendimą *M* (C-560/14, EU:C:2017:101, 33 punktas) arba 2017 m. liepos 26 d. Sprendimą *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 41 punktas).

72 Pvz., prieglobsčio srityje žr. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimą *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524, 56, 57 ir 61 punktai). Papildomai žr. M. Reneman „ES Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy“, Hart Publishing, Oksfordas, 2014.

73 Iš tiesų tik įkvėpimo, nes atrodo, kad Chartijos 47 straipsnio taikymo sritis yra platesnė nei EŽTK 6 straipsnio 1 dalies (ji apsiriboja tik civilinių teisių ir pareigų arba baudžiamųjų kaltinimų nustatymu) ir EŽTK 13 straipsnio (kuris apsiriboja Konvencijoje numatytomis teisėmis ir laisvėmis).

74 2011 m. liepos 21 d. EŽTT sprendimo *Sigma Rado Television Ltd. prieš Kiprą*, CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 154 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

106. Galbūt vertėtų pažymėti, kad nagrinėdamas šiuos veiksnius EŽTT yra kelis kartus nusprendęs, kad pagal Anglijos teisę numatyta teisminė peržiūra yra pakankama [75]. Vis dėlto EŽTT nustatė EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimus, kai peržiūrą atliekančiam teismui nebuvo leidžiama vertinti *pagrindinio ginčo klausimo* arba vidaus teismai, nenagrinėdami klausimų savarankiškai, laikėsi nuomonės, kad jiems yra privalomos ankstesnės administracinių įstaigų išvados, kurios yra lemiamos jų nagrinėjamų bylų baigčiai [76].

107. Užuot padarius išvadą, reikėtų pažymėti du (tarpusavyje susijusius) aspektus. Pirma, geriausias įmanomas iš jurisprudencijos kylančios peržiūros apimties ir išsamumo apibendrinimas yra gana lakoniškas: viskas priklauso nuo įvairių veiksnių, pvz., nuo ES teise grindžiamų teisių ir teisių, nustatytų taikomose ES teisės normose, kurios nagrinėjamos analizuojant konkrečias ginčo aplinkybes, pobūdžio. Antra, kuo labiau šios (procedūrinės) normos yra suderintos pačioje ES teisėje, tuo išsamesnės peržiūros gali būti reikalaujama nacionaliniu lygmeniu. Atvirkščiai, kaip ir daugelyje kitų ES teisės sričių, kuo neaiškesnės yra ES teisės nuostatos konkrečiu klausimu, tuo daugiau diskrecijos suteikiama valstybėms narėms numatant teisminės gynybos suteikimo būdą.

3. Veiksminga teisminė gynyba ir Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis

108. Taigi, kokios konkrečios teisės yra suteikiamos pagal šioje byloje taikomas ES teisės nuostatas? Kaip nurodyta Sprendime *Rahman*, direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms suteikiama plati diskrecija [77]. Tačiau ši diskrecija nėra neribota. Komisija teisingai pažymėjo, kad ši diskrecija susijusi su veiksniais ir sąlygomis, kurias valstybės narės nustato, laikydamosi joms tenkančios pareigos priimti nacionalines nuostatas, kuriose būtų numatytas išplėstinės šeimos narių atvykimą į šalį ir gyvenimą joje palengvinantis režimas. Ši diskrecija taip pat apima konkretų reikšmingų faktinių aplinkybių vertinimą siekiant nustatyti, ar šios sąlygos yra įvykdytos.

109. Vis dėlto diskrecija nėra „juodoji dėžė“. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją, net jei kompetentingos valdžios institucijos turi diskreciją, atliekant teisminę peržiūrą būtina įvertinti tai, ar sprendimas yra grindžiamas pakankamai svariais faktais ir ar buvo laikytasi procedūrinių garantijų [78]. Norint nustatyti, ar buvo paisoma direktyva nustatytų diskrecijos ribų, nacionaliniams teismams turi būti suteikta galimybė peržiūrėti visus sprendimo priėmimo procedūros aspektus ir materialines nuostatas, įskaitant jo faktinį pagrindą [79].

110. Jau minėtame Sprendime *Rahman* šiuo klausimu buvo pateiktos aiškios gairės: prašymo pateikėjas pagal 3 straipsnio 2 dalį „turi teisę teisme patikrinti, ar nacionalinės teisės aktai priimti ir taikomi neperžengiant direktyvoje nustatytų diskrecijos ribų“ [80]. Iš tikrųjų, nors direktyva paliekama nemaža diskrecija, nacionaliniai teismai privalo turėti galimybę patikrinti nacionalinio sprendimo suderinamumą su direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje nustatytais įpareigojimais.

75 Pvz., žr. 1995 m. lapkričio 22 d. EŽTT sprendimą *Bryan prieš Jungtinę Karalystę*, (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, 44–47 punktai); 2009 m. spalio 27 d. Sprendimą *Crompton prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, 78 ir 79 punktai); 2015 m. spalio 20 d. Sprendimą *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 79 ir paskesni punktai). Dėl EŽTK 13 straipsnio žr. 1989 m. liepos 7 d. Sprendimą *Soering prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, 121 ir 124 punktai) ir 1991 m. spalio 30 d. Sprendimą *Vilvarajah ir kiti prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122–127 punktai).

76 2002 m. gegužės 28 d. EŽTT sprendimas *Kingsley prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, 32–34 punktai) ir 2006 m. lapkričio 14 d. Sprendimas *Tsfayo prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, 46–49 punktai). Dėl EŽTK 13 straipsnio žr. 1999 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Smith ir Grady prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, 135–139 punktai) ir 2003 m. liepos 8 d. Sprendimą *Hatton ir kt. prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, 140–142 punktai).

77 Žr. šios išvados 53–55 punktus.

78 Šiuo klausimu žr. 2017 m. balandžio 4 d. Sprendimą *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2017:255, 45 ir 46 punktai).

79 Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2016:908, 78 punktas).

80 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, 66 punktas); 2011 m. gegužės 26 d. Sprendimas *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 100–103 punktai) ir 2012 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Rahman ir kt.* (C-83/11, EU:C:2012:519, 25 punktas), kuriame daroma nuoroda į 1996 m. spalio 24 d. Sprendimą *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 56 punktas).

111. Aspektai, kuriuos pagal direktyvos 3 straipsnio 2 dalį turi galėti patikrinti teismas, be palengvinimo reikalavimo, iš esmės yra trys: kad peržiūrimas sprendimas būtų priimtas po *išsamaus išnagrinėjimo* (i), ir logiška, kad tai turi būti atspindėta motyvuose, pateiktuose siekiant *pagrįsti bet kokį atsisakymą leisti atvykti į šalį ar gyventi joje* (ii). Be to, šis nagrinėjimas turi būti atliktas atsižvelgiant į *asmenines aplinkybes*, kurios apima ryšį su Sąjungos piliečiu ir priklausomumo situaciją (iii).

112. Visus šiuos aspektus turi galėti peržiūrėti teismas. Nacionalinis teismas turi turėti jurisdikciją prireikus patikrinti svarbiausius faktus, kuriais remiantis buvo priimtas administracinis sprendimas [81]. Turi būti įmanoma įvertinti, ar administracijos nurodytos priežastys deramai atitinka nacionalinėje teisėje nustatytus kriterijus, laikantis Direktyvoje 2004/38 nustatytų ribų. Be to, turi būti įmanoma išsiaiškinti, ar motyvai yra pakankami ir tinkami. Visų pirma turi būti įmanoma įvertinti, ar buvo tinkamai išnagrinėtos konkrečios asmeninės aplinkybės, susijusios su reikšmingais kriterijais.

113. Vis dėlto, jeigu visi šie aspektai gali būti peržiūrėti ir kiekvienas administracinis sprendimas, kuriuo šie reikalavimai pažeidžiami, gali būti panaikintas, manau, jog veiksminga teisminė gynyba pagal Chartijos 47 straipsnį nereikalauja, kad peržiūrą atliekantis teismas turėtų jurisdikciją nagrinėti naujus įrodymus. Be to, ji nereikalauja šio teismo nustatyti faktinių aplinkybių, kurios nebuvo pateiktos nagrinėti administracinei institucijai, arba turėti įgaliojimus pakeisti administracinį sprendimą savuoju.

114. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris vienintelis yra kompetentingas aiškinti nacionalinę teisę, turi nustatyti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjama teisminės peržiūros sistema atitinka šiuos reikalavimus, ir kiek ji juos atitinka.

4. Tarpinė išvada

115. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, laikausi nuomonės, kad atsakymas į ketvirtąjį prejudicinį klausimą turėtų būti toks: Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją reikalaujama sprendimų, kuriais išplėstinės šeimos nariams atsisakoma leisti atvykti į šalį ar gyventi joje, veiksmingos teisminės peržiūros, laikantis Chartijos 47 straipsnio. Kompetentingas nacionalinis teismas turi patikrinti, ar pagal nacionalinę teisę numatyta teisminės peržiūros sistema atitinka šį reikalavimą.

V. Išvada

116. Atsižvelgdamas į pateiktus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* (Aukštesnysis teismas (Imigracijos ir prieglobsčio bylų skyrius), Londonas, Jungtinė Karalystė), pateiktus klausimus:

– SESV 21 straipsnio 1 dalis ir SESV 45 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad jeigu Sąjungos pilietis pradėjo gyventi arba gyvena savo šeiminį gyvenimą, naudodamasis teise gyventi kitoje valstybėje narėje, 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 3 straipsnio 2 dalyje numatytas palengvinimo režimas Sąjungos piliečiui grįžus į savo

81 Norėčiau pabrėžti, jog tai tiesiog reiškia, kad faktinėms aplinkybėms, kurias nustatė administracinė institucija, negali būti *visiškai* netaikoma teisminė kontrolė. Pagrindas, kiek tai susiję su leistinais ieškinio pagrindais pagal nacionalines administracinės justicijos sistemas, prie kurio priskiriamas šis elementas, ir tai, kokiu lygmeniu jis bus vertinamas (pavyzdžiui, ar tai bus klaidingas faktinių aplinkybių vertinimas, akivaizdi vertinimo klaida, ar įrodymų iškraipymas), taip pat nustatomas nacionalinėje teisėje. Dėl įvairių nacionalinių peržiūros sistemų lyginamosios analizės žr., pvz., J. Schwarze „Droit administratif européen“, Bruylant, 2-asis leidimas, 2009, p. 274–311.

kilmės valstybę narę pagal analogiją taikytinas partneriui, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius. Todėl ši valstybė narė, laikydamasi nacionalinės teisės aktų, turi palengvinti, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 3 straipsnio 2 dalį, partnerio, su kuriuo Sąjungos pilietis palaiko tinkamai patvirtintus ilgalaikius santykius, atvykimą į šalį ir gyvenimą joje.

– Kai Sąjungos pilietis grįžta į savo kilmės valstybę narę po to, kai pasinaudojo teise gyventi kitoje valstybėje narėje, kurioje pradėjo gyventi arba gyveno šeimos gyvenimą su partneriu, su kuriuo palaiko tinkamai patvirtintus ilgalaikius santykius, SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir SESV 45 straipsnyje reikalaujama, kad priimdama sprendimą dėl šio partnerio atvykimo į šalį ir gyvenimo joje Sąjungos piliečio kilmės valstybė narė išsamiai išnagrinėtų asmenines aplinkybes ir pagrįstų bet kokį atsisakymą leisti jam atvykti į šalį ar gyventi joje pagal Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalį.

– Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją reikalaujama sprendimų, kuriais išplėstinės šeimos nariams atsisakoma leisti atvykti į šalį ar gyventi joje, veiksmingos teisminės peržiūros, laikantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio. Kompetentingas nacionalinis teismas turi patikrinti, ar pagal nacionalinę teisę numatyta teisminės peržiūros sistema atitinka šį reikalavimą.