



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

22 юни 2021 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки — Решение за прекратяване на пребиваването на съответното лице по съображения, свързани с обществения ред — Превантивни мерки, за да се избегне опасността това лице да се укрие в дадения му срок за напускане на територията на приемащата държава членка — Национални разпоредби, сходни с приложимите спрямо гражданите на трети страни съгласно член 7, параграф 3 от Директива 2008/115/ЕО — Максимална продължителност на задържането с цел извеждане — Национална разпоредба, идентична с приложимата спрямо гражданите на трети страни“

По дело C-718/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия) с акт от 18 юли 2019 г., постъпил в Съда на 27 септември 2019 г., в рамките на производство по дело

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,

Ligue des Droits de l'Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

срещу

Conseil des ministres

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (докладчик) и N. Piçarra, председатели на състави, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

* Език на производството: френски.

генерален адвокат: А. Rantos

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 ноември 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l’Homme ASBL и Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, от М. Van den Broeck, Р. Delgrange и S. Benkhelifa, адвокати,
- за белгийското правителство, от L. Van den Broeck, М. Jacobs и С. Pochet, в качеството на представители, подпомагани от D. Matray, С. Decordier, S. Matray, С. Piront и Т. Bricout, адвокати,
- за датското правителство, от J. Nymann-Lindegren, Р. Jespersen и М. S. Wolff, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от J. Rodríguez de la Rúa Puig, в качеството на представител,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от А. Azéma и Е. Montaguti, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 февруари 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Ordre des barreaux francophones et germanophone, Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l’Homme ASBL и Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, от една страна, и Conseil des ministres (Министерски съвет, Белгия), от друга страна, относно национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства се прилагат, от една страна, мерки, сходни с тези, които се налагат на гражданите на трети страни, за да се избегне опасността след приемането на решение за връщане тези граждани на трети страни да се укрият в дадения

им срок за напускане на територията на приемащата държава членка, и от друга страна, максимален срок на задържането с цел извеждане, еднакъв с приложимия за тези граждани на трети страни.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2004/38

3 Съображения 1—3 и 31 от Директива 2004/38 гласят:

- „(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора [за функционирането на ЕС] ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.
- (2) Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора [за функционирането на ЕС].
- (3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат — работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза.

[...]

- (31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз. [...]“.

4 Член 3 от тази директива, озаглавен „Бенефициенти“, предвижда в параграф 1 следното:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2[]), които ги придружават или се присъединяват към тях“.

5 Член 4 от посочената директива, озаглавен „Право на излизане“, предвижда в параграф 1:

„Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

6 Съгласно член 27 от същата директива, озаглавен „Общи принципи“:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

[...]

4. Държавата членка, която е издала паспорта или картата за самоличност, дава възможност на притежателя на документа, който е бил експулсиран от друга държава членка на основание, свързано с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, да влезе отново на нейна територия без всякакви формалности, дори ако документът вече не е валиден или гражданството на притежателя се оспорва“.

7 Член 30 от Директива 2004/38, озаглавен „Уведомяване за решенията“, гласи:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

[...]

3. В уведомлението се посочва съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това [е] приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

Директива 2008/115/ЕО

- 8 Съображения 2, 4 и 24 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98), гласят:
- „(2) Европейският съвет, състоял се в Брюксел [(Белгия)] на 4 и 5 ноември 2004 г., призова за установяването на ефективна политика за извеждане и репатриране, основана на общи норми, с оглед на това съответните лица да бъдат връщани по хуманен начин и при пълно зачитане на техните основни права и на тяхното достойнство.
- [...]
- (4) Следва да се установят ясни, прозрачни и справедливи правила с цел установяване на ефективна политика на връщане като необходим елемент на една добре ръководена миграционна политика.
- [...]
- (24) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз“.
- 9 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, предвижда:
- „Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на [Съюза], както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“.
- 10 Член 2 от посочената директива, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 3 следното:
- „Настоящата директива не се прилага за лица, които се ползват от [правото] на свободно движение, както е определено в член 2, точка 5 от Кодекса на шенгенските граници“.
- 11 Член 6 от същата директива, озаглавен „Решение за връщане“, предвижда в параграф 1 следното:
- „Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5“.
- 12 Член 7 от Директива 2008/115, озаглавен „Доброволно напускане“, предвижда в параграф 3 следното:
- „През цялата продължителност на срока за доброволно напускане могат да бъдат наложени някои изисквания с оглед избягване на опасността от укриване, като редовно явяване пред властите, внасяне на подходяща парична гаранция, предоставяне на документи или задължение за престой на определено място“.

13 Глава IV от тази директива е озаглавена „Задържане с цел извеждане“ и съдържа членове 15—18.

14 Съгласно член 15 от същата директива, озаглавен „Задържане“:

„1. Освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процес[ът] на извеждане, и по-специално когато:

а) е налице опасност от укриване; или

б) засегнатият гражданин на трета страна избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането.

Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури.

[...]

5. Задържането продължава, докато съществуват посочените в параграф 1 условия и то е необходимо, за да се гарантира успешно извеждане. Всяка държава членка определя максимална продължителност за задържане, която не може да надвишава шест месеца.

6. Държавите членки не могат да удължават посочения в параграф 5 срок освен за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца в съответствие с националното законодателство, в случаите когато, независимо от положените от тях разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради:

а) липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна; или

б) забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни“.

Белгийското право

15 Член 44ter от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея (Moniteur belge, 31 декември 1980 г., стр. 14584), в приложимата му към спора по главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“), предвижда:

„§ 1. Когато гражданин на Съюза или член на неговото семейство няма или е загубил правото да пребивава на територията на страната, министърът или оправомощено от него лице може да издаде спрямо него заповед за напускане на територията на страната на основание член 7, алинея 1.

Когато възнамерява да издаде заповед за напускане на територията на страната, министърът или оправомощеното от него лице взема предвид продължителността на пребиваване на гражданина на Съюза или на съответния член на неговото семейство на територията на Кралството, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение,

социалната и културната му интеграция в Кралството и степента на свързаност със страната му на произход.

§ 2. В заповедта за напускане на територията на страната, издадена за гражданин на Съюза или член на неговото семейство, се посочва срокът, в който той трябва да напусне територията на Кралството. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, този срок е не по-кратък от един месец, считано от съобщаването на решението.

Министърът или оправомощено от него лице може да удължи срока по алинея 1, когато:

- 1° доброволното връщане не може да се осъществи в посочения срок; или
- 2° конкретните обстоятелства във връзка с положението на засегнатото лице налагат това.

Молбата за удължаване на срока за напускане на територията на Кралството се подава от гражданина на Съюза или от члена на неговото семейство до министъра или до оправомощено от него лице“.

- 16 С членове 28—31 от Закона от 24 февруари 2017 г. за изменение на Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея с цел подобряване на защитата на обществения ред и националната сигурност (*Moniteur belge*, 19 април 2017 г., стр. 51890) (наричан по-нататък „Законът от 24 февруари 2017 г.“) в Закона от 15 декември 1980 г. са добавени членове 44quater—44septies, които гласят следното:

„Член 44quater. До изтичането на срока по член 44ter гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство не може да бъде извеждан принудително.

За да се избегне опасността от укриване до изтичането на срока по член 44ter, на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки. Кралят определя тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет.

Член 44quinquies. § 1. Министърът или оправомощеното от него лице взема всички необходими мерки за изпълнението на заповедта за напускане на територията на страната, когато:

- 1° на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство не е даден срок за напускане на територията на Кралството;
- 2° гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство не е напуснал територията на Кралството в дадения му срок;
- 3° преди изтичането на срока за напускане на територията на Кралството има опасност гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство да се укрие, същият не се е съобразил с наложените превантивни мерки или представлява заплаха за обществения ред или националната сигурност.

§ 2. Когато гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство се противопоставя на извеждането или когато може да създаде опасност при извеждането, се пристъпва към принудителното му връщане, евентуално под охрана. В този случай спрямо него може да бъдат приложени принудителни мерки в съответствие с членове 1 и 37 от Закона за полицията от 5 август 1992 г. [(Moniteur belge, 22 декември 1992 г., стр. 27124)].

Когато извеждането е по въздушен път, мерките се вземат в съответствие с общите насоки за извеждане по въздушен път, приложени към [Решение 2004/573/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно организация на общите полети за извеждане от територията на две или повече държави членки на граждани на трети страни, които подлежат на индивидуални мерки за извеждане (ОВ L 261, 2004 г., стр. 28)].

§ 3. С указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет, кралят посочва органа, осигуряващ контрола върху принудителните връщания, и определя реда и условията за неговото упражняване. Този орган е независим от компетентните за извеждането органи“.

Член 44sexies. Когато конкретните обстоятелства налагат това, министърът или оправомощено от него лице може временно да отложи извеждането. Министърът или оправомощеното от него лице уведомява засегнатото лице за това.

За да се избегне опасността от укриване, на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки. Кралят определя тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет.

В същите случаи министърът или оправомощено от него лице може да постави под домашен арест гражданина на Съюза или члена на неговото семейство за времето, необходимо за изпълнението на тази мярка.

Член 44septies. § 1. Ако това се налага от съображения, свързани с обществения ред, националната сигурност или общественото здраве, и не могат да бъдат приложени ефективно други, по-леки принудителни мерки, за да се гарантира изпълнението на мярката за извеждане, гражданите на Съюза и членовете на техните семейства могат да бъдат принудително настанявани за периода, строго необходим за изпълнението на мярката, който не може да надвишава два месеца.

Министърът или оправомощено от него лице може да удължава срока на принудителното настаняване с по два месеца, когато необходимите за извеждането на чужденеца действия са предприети до седем работни дни след принудителното настаняване на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство, изпълняват се с цялата дължима грижа и все още е налице възможност за ефективно извеждане на заинтересованото лице в разумен срок.

След като срокът на принудителното настаняване е веднъж удължен, решение за допълнително удължаване може да вземе единствено министърът.

След изтичането на пет месеца гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство се освобождава. Ако е необходимо за опазването на обществения ред или на националната сигурност, принудителното настаняване може да бъде удължавано всеки път с по един месец, като общата продължителност на принудителното настаняване не може да надвишава осем месеца.

§ 2. Съгласно член 71 и сл. гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство по параграф 1 може да подаде жалба срещу решението за принудително му настаняване“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 17 Пред Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия) са подадени две жалби за пълна или частична отмяна на Закона от 24 февруари 2017 г., първата — от Ordre des barreaux francophones et germanophone, а втората — от Association pour la droit des Étrangers, Coordination et Initiatives pour et Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l'Homme и VluchtelingenWerk Vlaanderen. Съответните две дела са съединени от запитващата юрисдикция.
- 18 Съгласно предоставената в акта за преюдициално запитване информация целта на този закон е да се гарантира ефективна политика за извеждане на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, която да е хуманна и да зачита напълно техните основни права и тяхното достойнство. Така разпоредбите на посочения закон, които имат за цел и да гарантират на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства режим на извеждане, който не е по-неблагоприятен от приложимия за гражданите на трети страни, позволяват да се изяснят мерките, които могат да се вземат по отношение на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за да се осигури извеждането им от територията на Белгия.
- 19 На първо място, тази юрисдикция има съмнения дали са съвместими с правото на Съюза националните разпоредби, които предвиждат възможност на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство, спрямо когото по съображения, свързани с общественения ред, е издадена заповед за напускане на територията на Белгия, да се налагат в първоначално дадения му или удължен срок за напускане на тази територия превантивни мерки, за да се избегне опасността той да се укрие. Тези разпоредби оправомощават краля да определи тези мерки с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет, и предвиждат, че ако извеждането е временно отложено, компетентният министър (наричан по-нататък „министърът“) или оправомощено от него лице може да постави съответното лице под домашен арест.
- 20 Жалбоподателите в главното производство изтъкват по-специално, че правото на Съюза не допуска на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се налагат мерки, за да се избегне опасността тези лица да се укрият в първоначално дадения им или удължен срок за напускане на територията на приемащата държава членка.
- 21 В тази връзка запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2008/115, която е приложима само за гражданите на трети страни, предвижда възможност за налагане на такива мерки, докато Директива 2004/38, приложима за гражданите на Съюза и за членовете на техните семейства, не съдържа разпоредби в това отношение. Съгласно подготвителните документи във връзка с спорните в главното производство национални разпоредби разпоредбите, целящи да се избегне опасността от укриване, не транспонирани в белгийското право Директива 2008/115, но в голяма степен били вдъхновени от нея.

- 22 Независимо от естеството си, въпросните мерки със сигурност имали отражение върху правата и свободите на съответния гражданин на Съюза или член на неговото семейство, тъй като целта им била именно да му попречат да се укрие — и евентуално да отиде в друга държава членка — и в крайна сметка да осигурят принудителното му напускане на белгийската територия.
- 23 Безспорно от практиката на Съда, установена с решение от 14 септември 2017 г., *Petrea* (C-184/16, EU:C:2017:684), следвало, че правото на Съюза допуска решението за извеждане на гражданин на Съюза да бъде прието от същите органи и по реда на същото производство като решението за връщане на незаконно пребиваващ гражданин на трета страна, когато мерките за транспониране на Директива 2004/38 в националното право са по-благоприятни за този гражданин на Съюза. Спорните в главното производство национални разпоредби обаче нямали за предмет определянето на органа, компетентен да взема решения за извеждането на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, и освен това не съдържали процесуални норми, а касали непредвидени с Директива 2004/38 ограничения на основните права на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства.
- 24 Затова запитващата юрисдикция има съмнения дали спрямо гражданите на Съюза са приложими по аналогия разпоредбите на Директива 2008/115, отнасящи се до мерките, налагани с цел да се избегне опасността от укриване в случаите на извеждане на граждани на трети страни.
- 25 На второ място, запитващата юрисдикция си задава въпроса съвместими ли са с правото на Съюза националните разпоредби, които допускат гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които не са се съобразили с решение за извеждане, взето по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, да бъдат задържани, за да се гарантира изпълнението на това решение, по-специално за максимален срок от осем месеца, когато опазването на обществения ред или обществената сигурност налага това.
- 26 Жалбоподателите в главното производство се оплакват, че съответната национална разпоредба предвижда прекомерно дълги и следователно несъразмерни срокове на задържане и че не установява ясни критерии, въз основа които обективно да се определи колко време е необходимо за изпълнението на решението за извеждане и какво означава органът, натоварен с изпълнението на това решение, да е положил дължимата грижа.
- 27 Запитващата юрисдикция посочва, че въпросната национална разпоредба възпроизвежда за гражданите на Съюза и за членовете на техните семейства режима, предвиден в националното право за гражданите на трети страни. Така тази разпоредба установява третиране на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, което е еднакво с това на гражданите на трети страни, по-специално що се отнася до максималната продължителност на задържането с цел извеждане на съответното лице.
- 28 Възниква и въпросът дали спорната в главното производство национална правна уредба е в съответствие със свободата на движение, която е гарантирана на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и с Директива 2004/38, от които би могло да се заключи, че продължителността на задържането е ограничена до времето, строго необходимо за изпълнението на решението за извеждане.

- 29 При тези обстоятелства Cour constitutionnelle [Конституционен съд] решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 20 [ДФЕС] и 21 [ДФЕС] и [Директива 2004/38], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства се прилагат разпоредби, сходни с тези, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран член 7, параграф 3 от [Директива 2008/115], а именно разпоредби, съгласно които на гражданина на Съюза или на члена на неговото семейство могат да бъдат наложени превантивни мерки, за да се избегне опасността той да се укрие в първоначално дадения му или удължен срок да напусне страната поради взетото по съображения, свързани с общественения ред, решение за прекратяване на пребиваването му?
 - 2) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 20 [ДФЕС] и 21 [ДФЕС] и [Директива 2004/38], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които не са се съобразили с решение за прекратяване на пребиваването, взето по съображения, свързани с общественения ред или обществената сигурност, се прилага разпоредба, идентична на приложимата спрямо намиращи се в същото положение граждани на трети страни, що се отнася до максималния срок за задържане за целите на извеждането, а именно осем месеца?“.

По преюдициалните въпроси

- 30 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба:
- съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства в първоначално дадения им или удължен срок да напуснат територията на приемащата държава членка вследствие на взето спрямо тях по съображения, свързани с общественения ред, решение за извеждане, се прилагат разпоредби, с които се цели да се избегне опасността тези лица да се укрият и които са сходни с разпоредбите, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран в националното право член 7, параграф 3 от Директива 2008/115, и
 - съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които след изтичането на първоначално дадения им или удължен срок не са се съобразили с решение за извеждане, взето спрямо тях по съображения, свързани с общественения ред или обществената сигурност, се прилага за целите на извеждането мярка за задържане с максимална продължителност от осем месеца, която продължителност е еднаква с приложимата в националното право по отношение на гражданите на трета страна, които не са се съобразили с решение за връщане, взето по такива съображения на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115.
- 31 Като начало следва да се припомни, че съгласно член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, в частност по съображения, свързани с

обществения ред или обществената сигурност. Поставените въпроси действително са свързани със случаи, при които на основание на тази разпоредба е прието решение за извеждане, но същевременно се отнасят не до преценката на такова решение от гледна точка на правото на Съюза, а до преценката на мерки, целящи да осигурят изпълнението му.

- 32 След това уточнение отговор на поставените въпроси следва да се даде, като, на първо място, се прецени дали членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и Директива 2004/38 изобщо допускат възможността във връзка с изпълнението на решение за извеждане на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се предвиждат национални разпоредби, които по своето съдържание са идентични или сходни с разпоредби, които имат за цел да транспонират в националното право Директива 2008/115 относно връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. Ако те допускат това, на второ място, следва да се прецени дали специалните мерки, предвидени със спорните в главното производство разпоредби, могат да представляват ограничения на свободата на движение и пребиваване и евентуално, на трето място, дали такива ограничения могат да бъдат обосновани.

Относно прилагането спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства на национални разпоредби, които по своето съдържание са идентични или сходни с тези, приложими спрямо гражданите на трети страни

- 33 Следва да се припомни, че глава VI от Директива 2004/38 предвижда в частност правила, отнасящи се до извеждането само на граждани на Съюза и на членове на техните семейства. Тази директива обаче не съдържа конкретни разпоредби относно възможността държавите членки да приемат мерки за избягване на опасността от укриване на тези лица в първоначално дадения им или удължен срок за напускане на територията на приемащата държава членка, нито пък конкретни разпоредби относно възможността въпросните лица да бъдат задържани, когато не са се съобразили с решение за извеждане в определения срок.
- 34 При липсата на уредба в правото на Съюза задача на държавите членки е да предвидят правила, които да им дадат възможност да приемат мерки за осигуряване на изпълнението на решение за извеждане по член 27 от Директива 2004/38, стига в правото на Съюза да няма разпоредба, която не допуска това (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2017 г., Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, т. 52).
- 35 Единствено при спазване на това условие държавите членки могат да се ръководят от разпоредбите на Директива 2008/115, и в частност на член 7, параграф 3 и членове 15—18 от нея, за да приемат, от една страна, мерки за избягване на опасността от укриване на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, през първоначално дадения му или удължен срок за напускане на територията на приемащата държава членка, и от друга страна, мерки за задържане, когато във въпросния срок съответното лице не се е съобразило с решение за извеждане.
- 36 Всъщност член 7, параграф 3 от тази директива предвижда възможността държавите членки да налагат на гражданина на трета страна определени изисквания, за да се избегне опасността той да се укрие в срока за доброволно напускане, сред които изрично посочени са изискванията за редовно явяване пред властите, за внасяне на подходяща парична гаранция, за предоставяне на документи или за престой на определено място. Също така една цяла глава от посочената директива, а именно глава IV, озаглавена „Задържане с цел извеждане“, която включва членове 15—18, предвижда възможността гражданин на трета

страна да бъде задържан с цел извеждане и регламентира подробно гаранциите, предоставени на гражданите на трети страни във връзка както с решението за извеждане, така и с това за задържането им (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2013 г., G. и R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 31).

- 37 По-конкретно, в член 15, параграф 5 от Директива 2008/115 се уточнява наред с другото, че продължителността на задържането не може да надвишава шест месеца, докато съгласно член 15, параграф 6 от тази директива държавите членки не могат да удължават посочения в параграф 5 срок освен за ограничен срок, който не надвишава допълнителни дванадесет месеца, в случаите, когато, независимо от положените от тях разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради липса на съдействие от съответния гражданин на трета страна или поради забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни.
- 38 В случая от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че целта на спорната в главното производство правна уредба е на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се гарантира режим на извеждане, който не е по-неблагоприятен от приложимия за гражданите на трети страни. Що се отнася по-конкретно до националните разпоредби, целящи да се избегне опасността от укриване на съответното лице, те са в голяма степен вдъхновени от разпоредбите на Директива 2008/115. Що се отнася до националната разпоредба относно задържането на съответното лице за целите на извеждането, тя възпроизвежда предвидения в националното право режим за гражданите на трети страни и съответно установява еднакво третиране на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства с гражданите на трета страна, по отношение на които е образувана процедура за връщане на основание на тази директива, по-специално във връзка с максималната продължителност на задържане, предвидена за целите на извеждането на съответното лице.
- 39 Следователно това, че във връзка с изпълнението на решение за извеждане на граждани на Съюза и на членове на техните семейства приемащата държава членка е предвидила национални правила, вдъхновявайки се от транспониращите Директива 2008/115 в националното право разпоредби относно връщането на граждани на трети страни, само по себе си не е в разрез с правото на Съюза, но не променя факта, че подобни правила трябва да са в съответствие с правото на Съюза. Както запитващата юрисдикция приканва Съда, тези правила следва да се преценят от гледна точка на специалните разпоредби, приложими за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства във връзка със свободното движение и свободното пребиваване, а именно членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и разпоредбите на Директива 2004/38.

Относно наличието на ограничения на свободата на движение и пребиваване

- 40 Що се отнася, на първо място, до превантивните мерки за избягване на опасността от укриване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства в първоначално дадения им или удължен срок за напускане на територията на приемащата държава членка, следва да се отбележи, че те не са определени в спорната в главното производство национална правна уредба, с изключение на възможността съответното лице да бъде поставено под домашен арест, в случай че извеждането му временно е отложено. Останалите мерки кралят определя с указ, който се приема след обсъждане в Министерски съвет.

- 41 От самия текст на поставените въпроси обаче следва, че мерките, които могат да бъдат налагани в този контекст, и тези, които са предвидени в член 7, параграф 3 от Директива 2008/115 и изложени в точка 36 от настоящото решение, са сходни. Следва да се отбележи, че доколкото са насочени именно към ограничаване на придвижването на съответното лице, подобни мерки неизбежно водят до ограничаване на свободата му на движение и пребиваване през дадения му срок за напускане на територията на приемащата държава членка, по-специално когато това лице е поставено под домашен арест.
- 42 Що се отнася, на второ място, до възможността гражданин на Съюза и членове на неговото семейство да бъдат задържани за целите на извеждането за максимален срок от осем месеца, следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 88 от заключението си, че поради самото си естество подобна мярка представлява ограничение на свободата на движение и пребиваване на съответното лице.
- 43 Вярно е, че гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които след изтичането на първоначално дадения им или удължен срок не са се съобразили с решение за извеждане, взето спрямо тях по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, не могат — докато това решение поражда действие — да твърдят, че имат право по силата на Директива 2004/38 да пребивават на територията на приемащата държава членка (вж. по аналогия решение от 22 юни 2021 г., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Действие на решение за експулсиране), C-719/19, т. 104). Наличието на такова решение обаче по никакъв начин не променя ограничителния характер на мярка за задържане, която налага ограничения за придвижването на съответното лице свръх ограниченията, произтичащи от самото решение за извеждане, като през целия период на задържането на това лице ограничава възможностите му да пребивава и да се движи свободно извън територията на приемащата държава членка. В този смисъл подобна мярка за задържане представлява ограничение на право на излизане, предвидено в член 4, параграф 1 от Директива 2004/38, който изрично предвижда, че всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат право да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка (решение от 10 юли 2008 г., *Jira*, C-33/07, EU:C:2008:396, т. 19).
- 44 Ето защо следва да се приеме, че национални разпоредби като спорните в главното производство, а именно както тези, които предвиждат възможност за налагане на превантивни мерки за избягване на опасността от укриване на съответното лице, така и тази относно максималната продължителност на задържането му с цел извеждане, представляват ограничения на свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, прогласена в член 20, параграф 2, буква а) ДФЕС и член 21, параграф 1 ДФЕС и уточнена с разпоредбите на Директива 2004/38.

Относно наличието на обосновка за ограниченията на свободата на движение и пребиваване

- 45 Що се отнася до наличието на евентуални съображения за ограничения като установените в предходната точка, важно е да се припомни, че както следва от самия текст на членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки, не е безусловно, а може да бъде придружено с ограничения и условия, предвидени от Договора

за функционирането на ЕС, както и от разпоредбите, приети за неговото прилагане (вж. в този смисъл решение от 13 септември 2016 г., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, т. 55 и цитираната съдебна практика).

- 46 В това отношение е важно да се припомни, че както следва от точки 30 и 31 от настоящото решение, поставените от запитващата юрисдикция въпроси изхождат от постановката, че решението за извеждане е прието по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, съгласно член 27, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 47 От това следва, че що се отнася до случая в главното производство, мерките за гарантиране на изпълнението на такова решение, а именно мерките за избягване на опасността от укриване на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство и мерките за задържане на същия за максимален срок от осем месеца, трябва да се преценяват от гледна точка на член 27 от Директива 2004/38. В член 27, параграф 2 от тази директива се уточнява, че за да бъдат обосновани, мерките за ограничаване на правото на свободно движение и пребиваване на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство, предприети по-специално по съображения, свързани с обществения ред, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалност и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице.
- 48 Що се отнася, на първо място, до спорните в главното производство мерки, целящи да се избегне опасността съответното лице да се укрие през първоначално дадения му или удължен срок за напускане на територията на приемащата държава членка, както следва от точка 18 от настоящото решение, тези мерки имат за цел да гарантират ефективна политика за извеждане на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства.
- 49 Мярка за избягване на опасността от укриване на съответното лице в хипотеза като припомнената в точка 46 от настоящото решение непременно допринася за опазването на обществения ред, доколкото в крайна сметка е насочена към това да гарантира, че лице, за което се счита, че представлява заплаха за обществения ред в приемащата държава членка, ще бъде изведено от нейната територия, и съответно е свързана с предмета на самото решение за извеждане.
- 50 Освен това, както изтъква Европейската комисия, нищо в текста на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 не изключва възможността ограничаващите свободата на движение и пребиваване мерки, посочени в тази разпоредба, да се прилагат в първоначално дадения или удължен срок, в който съответното лице трябва да напусне територията на приемащата държава членка вследствие на взето спрямо него решение за извеждане.
- 51 От това следва, че мерки за избягване на опасността от укриване на съответното лице като тези, предмет на поставените въпроси, трябва да се считат за ограничаващи свободата на движение и пребиваване на това лице „от съображения, свързани с обществения ред“ по смисъла на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, поради което поначало могат да бъдат обосновани съгласно тази разпоредба.
- 52 Освен това не може да се приеме, че тези мерки са в противоречие с член 27 от Директива 2004/38 само защото са сходни с тези, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран в националното право член 7, параграф 3 от Директива 2008/115. Всъщност

и в двата случая целта на мерките е да се избегне опасността от укриването на съответното лице и така в крайна сметка да се осигури ефективното изпълнение на взетото спрямо него решение за извеждане или за връщане.

- 53 Директиви 2004/38 и 2008/115 обаче не само че нямат един и същи предмет, но и обхванатите от първата директива лица се ползват от статут и права от съвсем различно естество от тези, на които могат да се позовават обхванатите от втората директива лица.
- 54 По-конкретно, както Съдът многократно е постановявал и както е видно от съображения 1 и 2 от Директива 2004/38, гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и лично право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на установените в Договорите ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането им, като освен това свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, закрепена в член 45 от Хартата на основните права (вж. в този смисъл решение от 5 май 2011 г., *McCarthy*, С-434/09, EU:C:2011:277, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 55 Освен това, както следва от съображение 3 от Директива 2004/38, същата цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което е предоставено на гражданите на Съюза пряко с Договора за функционирането на ЕС, и по-специално да укрепи това право (вж. в този смисъл решение от 5 май 2011 г., *McCarthy*, С-434/09, EU:C:2011:277, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 56 В допълнение, тъй като свободното движение на хора е основополагащо за Европейския съюз, разпоредбите, в които то е закрепено, трябва да се тълкуват разширително, докато изключенията и дерогациите от него, напротив, трябва да се тълкуват стеснително (вж. в този смисъл решения от 3 юни 1986 г., *Kempf*, 139/85, EU:C:1986:223, т. 13 и от 10 юли 2008 г., *Jira*, С-33/07, EU:C:2008:396, т. 23).
- 57 Предвид основния статут, от който се ползват гражданите на Съюза, мерките за избягване на опасността от укриване, които могат да бъдат налагани във връзка с извеждането на тези граждани и на членовете на техните семейства от страната по съображения, свързани с общественения ред или обществената сигурност, не могат да бъдат по-неблагоприятни от мерките, които са предвидени в националното право, за да се избегне опасността от укриване, в срока за доброволно напускане, на граждани на трета страна, по отношение на които е образувана процедура за връщане по реда на Директива 2008/115 по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност (вж. по аналогия решение от 14 септември 2017 г., *Petrea*, С-184/16, EU:C:2017:684, т. 51, 54 и 56). От преписката, с която разполага Съдът, действително изглежда, че в случая по главното производство не става въпрос за по-неблагоприятно третиране и че от гледна точка на опасността от укриване тези две категории лица се намират в сходно положение, но все пак тази преценка следва да се направи от запитващата юрисдикция.
- 58 Накрая, както поддържа Комисията, за да се прецени в отделните случаи дали мярката за избягване на опасността от укриване е пропорционална, следва по-специално да се вземе предвид естеството на заплахата за обществения ред, обосновава приемането на решението за извеждане на съответното лице. В случай че са възможни няколко мерки за постигането на преследваната цел, предпочитание би трябвало да се отдаде на мярката, която е най-малко ограничителна.

- 59 Що се отнася, на второ място, до възможността, в случай че не напусне приемащата държава членка в първоначално дадения му или удължен срок, гражданинът на Съюза или съответният член на неговото семейство да бъде задържан с цел извеждане за максимален срок от осем месеца, еднакъв с приложимия съгласно националното право за гражданите на трета страна, по отношение на които е образувана процедура за връщане на основание на Директива 2008/115, следва да се отбележи, че видно от точки 30 и 31 от настоящото решение, хипотезата, визирана в поставените въпроси, е тази на гражданин на Съюза или член на неговото семейство, който в първоначално дадения му или удължен срок не се е съобразил с решение за извеждане, взето спрямо него по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност. Освен това съответната разпоредба от националното право предвижда, че задържане за осем месеца е допустимо само ако опазването на обществения ред или националната сигурност налагат това. В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че понятието „национална сигурност“ по смисъла на тази разпоредба съответства на понятието „обществена сигурност“ в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 60 Предвиденото в съответната национална разпоредба задържане следователно изглежда основано на съображения, които могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство в съответствие с член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, но същевременно то трябва да бъде и пропорционално на преследваната цел. Това предполага да се провери дали срокът на задържане, предвиден в спорната в главното производство национална правна уредба, е пропорционален на изложената в точки 18 и 48 от настоящото решение цел да се гарантира ефективна политика за извеждане на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства.
- 61 В случая следва да се отбележи, че без съмнение спорната в главното производство национална правна уредба определя обстоятелствата, при които гражданин на Съюза или член на неговото семейство може да бъде задържан с цел извеждане за максимален срок от осем месеца, като за целта изрично са предвидени различни процедурни гаранции.
- 62 По-специално, от становището на белгийското правителство е видно, че първоначално продължителността на задържането не може да надвишава два месеца и изрично е обвързана в частност с условието да не съществуват други, по-леки принудителни мерки, които биха могли успешно да гарантират изпълнението на мярката за извеждане. Възможността за удължаване на срока на това задържане с периоди от по два месеца също е обвързана с няколко условия, и по-специално да бъдат предприети необходимите действия за извеждането на съответното лице с цялата дължима грижа и все още да е налице възможност за ефективно извеждане на това лице в разумен срок. След като срокът на задържане на съответното лице е веднъж удължен, решение за допълнително удължаване може да вземе единствено министърът. Накрая, ако след изтичането на пет месеца гражданинът на Съюза или членът на неговото семейство трябва да бъде освободен, задържането му може да бъде удължавано всеки път с по един месец, когато това е необходимо за опазването на обществения ред или на националната сигурност, като обаче общата продължителност на задържането не може да надвишава осем месеца.
- 63 От това становище следва също, че задържането на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство за максимален срок от осем месеца, предвиден в спорната в главното производство национална разпоредба, изисква индивидуална преценка на конкретното положение на съответното лице, за да се гарантира, че задържането не надвишава строго

необходимото за целите на изпълнението на взетото спрямо това лице решение за извеждане и е обосновано по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

- 64 Същевременно така предвиденият в спорната в главното производство национална правна уредба режим не обосновава самата възможност във връзка с изпълнението на решение за извеждане на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, взето по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, да се предвижда максимална продължителност на задържане — като тази в случая по главното производство — която е еднаква с приложимата при извеждането на граждани на трети страни съгласно разпоредбите, приети за целите на транспонирането в националното право на Директива 2008/115.
- 65 Всъщност, що се отнася по-специално до продължителността на процедурата по извеждане, гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които в това си качество попадат в приложното поле на Директива 2004/38, не се намират в сходно положение с това на гражданите на трета страна, за които се прилага Директива 2008/115.
- 66 По-конкретно, както отбелязва и генералният адвокат в точка 94 от заключението си, държавите членки разполагат с механизми за сътрудничество и улеснения при извеждането на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство към друга държава членка, с каквито не разполагат непременно когато става въпрос за извеждане на гражданин на трета страна към трета страна. Всъщност, както Комисията правилно подчертава в съдебното заседание, отношенията между държавите членки — основани на задължението за лоялно сътрудничество и на принципа на взаимно доверие — не би трябвало да създават същите трудности като тези, които могат да възникнат при сътрудничеството между държави членки и трети страни.
- 67 В същия ред на мисли практическите трудности да се организира връщането на съответното лице, когато става въпрос за извеждане на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, по принцип не би трябвало да са същите като тези да се организира връщането в трета страна на граждани на трети страни, по-специално когато третата страна е труднодостъпна по въздух.
- 68 Освен това необходимото време за установяване на гражданството на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, по отношение на които е образувана процедура за извеждане на основание Директива 2004/38, по правило би трябвало да бъде по-кратко от необходимото за установяване на гражданството на незаконно пребиваващите граждани на трета страна, по отношение на които е образувана процедура за връщане на основание на Директива 2008/115. Всъщност не само че механизмите за сътрудничество между държавите членки правят по-лесна проверката на гражданството на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, но както поддържа и Комисията в съдебното заседание, ако спрямо дадено лице се прилагат разпоредбите на Директива 2004/38, това по принцип означава, че то вече е било идентифицирано като гражданин на държава членка или като член на семейството на гражданин на Съюза, чието гражданство е известно.
- 69 Освен това връщането на гражданина на Съюза на територията на неговата държава членка по произход е евентуално улеснено и от член 27, параграф 4 от Директива 2004/38, съгласно който държавата членка, която е издала паспорта или картата за самоличност, трябва да позволи на притежателя на такъв документ, който е бил експулсиран от друга държава

членка на основание, свързано в частност с обществения ред или обществената сигурност, да влезе на нейна територия без всякакви формалности дори ако документът вече не е валиден или гражданството на притежателя му се оспорва.

- 70 Важно е да се добави, че както следва от член 15, параграф 6 от Директива 2008/115, дори в случай на извеждане на гражданин на трета страна съгласно Директива 2008/115 продължителността на задържането с цел извеждане може да надвишава шест месеца само когато, независимо от положените от приемащата държава членка разумни усилия, е вероятно операцията по извеждането да продължи по-дълго поради липсата на съдействие от съответния гражданин на трета страна или поради забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни.
- 71 Независимо обаче от въпроса при какви условия задържането за максимален срок от осем месеца на гражданин на трета страна, по отношение на когото е образувана процедура за връщане на основание Директива 2008/115, може да се счита за съвместимо с правото на Съюза, от изложените в предходната точка конкретни условия следва, че именно практическите трудности, свързани по-специално с получаването на необходимите документи от трети страни, могат по принцип да обосноват задържане на съответните лица за такъв срок.
- 72 От съображенията, изложени в точки 66—71 от настоящото решение, произтича, че що се отнася до продължителността на процедурата по извеждане, гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които в това си качество попадат в обхвата на Директива 2004/38, не се намират в сходно положение с това на гражданите на трета страна, по отношение на които е образувана процедура за връщане на основание на Директива 2008/115, така че що се отнася до максималната продължителност на задържането с цел извеждане, няма основание за еднакво третиране на всички тези лица. Следователно максимална продължителност на задържане за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които в това си качество попадат в обхвата на Директива 2004/38 — като предвидената в спорната в главното производство правна уредба — надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел.
- 73 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че:
- допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства в първоначално дадения им или удължен срок да напуснат територията на приемащата държава членка вследствие на взето спрямо тях по съображения, свързани с обществения ред, решение за извеждане, се прилагат разпоредби, с които се цели да се избегне опасността от укриване и които са сходни с разпоредбите, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран в националното право член 7, параграф 3 от Директива 2008/115, стига първите разпоредби да зачитат предвидените в член 27 от Директива 2004/38 общи принципи и да не са по-неблагоприятни от вторите,
 - не допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които след изтичането на първоначално дадения им или удължен срок не са се съобразили с решение за извеждане, взето спрямо тях по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, се прилага за

целите на извеждането мярка за задържане с максимална продължителност от осем месеца, която продължителност е еднаква с приложимата в националното право по отношение на гражданите на трета страна, които не са се съобразили с решение за връщане, взето по такива съображения на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115.

По съдебните разноски

- 74 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО трябва да се тълкуват в смисъл, че

- **допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства в първоначално дадения им или удължен срок да напуснат територията на приемащата държава членка вследствие на взето спрямо тях по съображения, свързани с обществения ред, решение за извеждане, се прилагат разпоредби, с които се цели да се избегне опасността от укриване и които са сходни с разпоредбите, с които по отношение на гражданите на трети страни е транспониран в националното право член 7, параграф 3 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, стига първите разпоредби да зачитат предвидените в член 27 от Директива 2004/38 общи принципи и да не са по-неблагоприятни от вторите,**
- **не допускат национална правна уредба, съгласно която спрямо гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, които след изтичането на първоначално дадения им или удължен срок не са се съобразили с решение за извеждане, взето спрямо тях по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, се прилага за целите на извеждането мярка за задържане с максимална продължителност от осем месеца, която продължителност е еднаква с приложимата в националното право по отношение на гражданите на трета страна, които не са се съобразили с решение за връщане, взето по такива съображения на основание член 6, параграф 1 от Директива 2008/115.**

Подписи