

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedra**

Svajūnės Bikauskaitės,  
V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos  
studijų teisės atšakos studentės

**Magistro darbas**

**„Teisių, išplaukiančių iš ES pilietybės, įgyvendinimas ir ribojimas  
pagal ES teisę“**

Vadovas: dr. Irmantas Jarukaitis  
Recenzentas: asist. Elzė Matulionytė

Vilnius, 2008

# Turinys

Turinys .....	1
Ižanga .....	2
I. Europos Sąjungos pilietybės samprata .....	5
II. Teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje .....	11
1. Teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje samprata ir Europos Teisingumo Teismo praktikos pradžia .....	11
2. ES piliečių teisė atvykti į valstybės narės teritoriją ir apsigyventi pagal Direktyvą 2004/38 bei Europos Teisingumo Teismo praktiką .....	13
3. ES piliečių teisė nebūti diskriminuojamiems pilietybės pagrindu, įgyvendinant teisę laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje .....	19
4. Leidžiančios nukrypti nuostatos .....	27
III. Teisė dalyvauti rinkimuose .....	39
1. Teisė balsuoti ir būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose .....	41
2. Teisė balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose .....	45
IV. Diplomatinė ir konsulinė apsauga .....	51
V. Teisė į neteisminės gynybos priemones .....	55
1. Teisė Europos Parlamentui pateikti peticiją .....	56
2. Teisė kreiptis į Ombudsmeną .....	60
Išvados: .....	65
Literatūros sąrašas .....	68
Santrauka .....	78

## Ižanga

Europos Sąjunga (toliau — ES, Sąjunga) negali būti laikoma tradicine tarptautine organizacija. Tai analogo neturintis valstybių narių kūrinys, prasidėjęs kaip Anglijų ir plieno bendrija ir išsirutuliojęs į ekonominę, socialinę bei politinę sąjungą. Dabartinė Sąjungos struktūra derina viršvalstybinio ir tarpvalstybinio bendradarbiavimo santykius. Bendrija nustato naują teisinę tvarką, kurios labui valstybės narės apribojo savo suverenias teises ir kurios subjektais pripažįstami ne tik pačios valstybės narės, bet ir jų piliečiai. Tai patvirtina ir Sąjungos pilietybės institutas, įvestas 1992 m. pasirašyta Maastrichto sutartimi. Pilietybė visais laikais tradiciškai buvo laikoma vienu esminių valstybės požymių, tačiau Maastrichto sutartimi pirmąkart istorijoje buvo suformuotas pilietybės institutas, išeinantis už valstybės ribų. Kartu buvo panaikintas išimtinis pilietybės kaip valstybės atributo pobūdis.

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, Europos Sąjungos teisė tapo Lietuvos teisės dalimi, o Lietuvos piliečiai — Europos Sąjungos piliečiais. Sąjungos pilietybė suteikia jiems tam tikras teises, kurios papildo Lietuvos pilietybės suteikiamą teisių rinkinį. Europos Bendrijos steigimo sutarties<sup>1</sup> (toliau — EB sutartis, Sutartis) 17 str. 2 d. nurodoma, kad Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutarties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas. Teisės, įtvirtintos Sutarties Antroje dalyje, sudaro Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių branduolį, tačiau šis teisių sąrašas nėra išsamus. EB sutartyje galima rasti ir kitų Sąjungos piliečiams suteikiamų teisių. Pavyzdžiui, 12 str. įtvirtina Sąjungos piliečių teisę nebūti diskriminuojamiems pilietybės pagrindu, o 13 str. draudžia diskriminaciją lyties, rasės, tautybės ir kitais pagrindais. Tačiau, kaip galima pastebėti, kol kas tik maža Lietuvos piliečių dalis žino apie savo kaip Europos piliečių statusą. Ir nors Europos mastu tokių žmonių, Komisija ataskaitose dėl Sąjungos pilietybės pastebi, kad piliečiai kol kas dar nėra pakankamai informuoti apie jiems suteikiamas teises ir kad reikalinga šias jų žinias plėsti, jog jie galėtų tinkamai jomis pasinaudoti.

Kita priežastis, paskatinusi gilintis į šią temą, ta, kad neseniai 2006 m. balandžio 30 d. įsigaliojo Tarybos direktyva dėl Europos Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje.<sup>2</sup> Ji pakeitė anksčiau laisvo asmens judėjimo teisių atžvilgiu galiojusius antrinės teisės aktus ir įtvirtino vieną teisinį režimą pilietybės srityje. Tai reikšmingas pastarojo meto įvykis, suteikiantis galimybę įvertinti kaip pakito teisinis režimas

<sup>1</sup> OL, 2006 C 321E, p. 37.

<sup>2</sup> OL, 2004 L 158, p. 77.

laisvo asmenų judėjimo srityje. Be to, tokie įvykiai, kaip cunamio katastrofa 2004 m. bei Libano krizė 2006 m., atskleidė, ypatingą teisės į konsulinių ir diplomatinių įstaigų teikiamą apsaugą svarbą. Buvo nuspręsta imtis priemonių, kurios padėtų užtikrinti geresnį šios teisės įgyvendinimą ir garantuotų jos efektyvumą. Ne mažiau svarbios ir kitos Sąjungos piliečiams suteikiamos teisės. Pavyzdžiui, teisė dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose prisideda prie ES legitimumo. Kadangi valstybės narės didelę dalį savo galių perleidžia ES, atsiranda poreikis pagrįsti tokio darinio teisėtumą. Šiuo tikslu buvo plečiamos Europos Parlamento galios, o valstybių narių piliečiams buvo suteikta teisė dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose.

Šis darbas Vilniaus universiteto Teisės fakultete yra pirmasis tokio pobūdžio darbas, nagrinėjantis pagrindinių Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių įgyvendinimo ir ribojimo klausimus. Paprastai darbuose nagrinėjami atskiri Sąjungos piliečiams suteikiamų teisių aspektai, daugiausia susiję su laisvo judėjimo teisėmis bei teisėmis dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose. Tuo tarpu šiame darbe siekiama pažvelgti į Sąjungos piliečiams suteikiamas teises kaip į visumą, įvertinti jų reikšmingumą bei atskleisti bendrus principus ir taisykles, taikomus šių teisių įgyvendinimui ir ribojimui. Lietuvos teisininkų darbų, kuriuose būtų išsamiai aptariamose visos EB sutarties Antroje dalyje reglamentuojamos teisės, nepavyko rasti. Tuo tarpu užsienio autoriai yra parengę keletą veikalų Sąjungos pilietybės teisių atžvilgiu. Tačiau pastebėtina, kad tiek Lietuvos, tiek užsienio moksliniuose darbuose paprastai nagrinėjamos atskiros teisės, o didžiausias dėmesys skiriamas teisei laisvai judėti ir apsigyventi. Tiesa, kalbant apie ES kaip politinę sistemą, jos institucinę struktūrą, dažnai analizuojama ir teisė dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose.

Šio darbo temos analizė, pirmiausia, naudinga Europos Sąjungos teisės pažinimo aspektu. Praktinė nauda pasireiškia tuo, kad pateikti pastebėjimai teisių įgyvendinimo ir ribojimo srityje gali padėti įvertinti Lietuvos teisinį reglamentavimą šiuo klausimu bei padėti ištaisyti egzistuojančius trūkumus.

Taigi šio darbo tikslas yra aptarti Sąjungos piliečiams suteikiamų teisių įgyvendinimo sąlygas bei jų ribojimo pagrindus, kuriuos numato ES teisė. Kadangi Sąjungos pilietybės tema yra labai plati, darbe koncentruojamasi tik į Sutarties Antroje dalyje įtvirtintų teisių įgyvendinimo ir ribojimo klausimą, trumpai atskleidžiant Sąjungos pilietybės sampratą.

Siekiant šio tikslo, darbui išskirti tokie uždaviniai: 1. aptarti Sąjungos pilietybės sampratą bei išskirti pagrindinius jos požymius, įvertinti, ar ji gali būti apibrėžiama kaip valstybių narių pilietybė; 2. išanalizuoti Europos Teisingumo Teismo (toliau — Teisingumo

Teismo, Teismo) praktiką ir išsiaiškinti, kokią vietą užima Sąjungos pilietybės institutas, motyvuojant priimamus sprendimus; 3. išnagrinėti Sąjungos pilietybės teises reglamentuojančias pirminės ir antrinės teisės nuostatas bei Teisingumo Teismo praktiką siekiant atskleisti pagrindinius principus ir taisykles, taikomus teisių, kylančių iš Sąjungos pilietybės, įgyvendinimui; 4. nagrinėjant minėtus šaltinius, nustatyti, kokiais pagrindais gali būti ribojamos Sąjungos piliečiams suteikiamos teisės; 5. nustatyti, koks vaidmuo įgyvendinant Sąjungos pilietybės teises tenka EB steigimo sutarties 12 str. įtvirtintam bendrajam diskriminaciją pilietybės pagrindu draudžiančiam principui; 6. aptarti ES teisėje numatomą galimą šių teisių įgyvendinimo sąlygų tobulinimą ir tolesnį jų reglamentavimą.

Taigi šio darbo objektas — Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių įgyvendinimo sąlygos ir ribojimo pagrindai pagal Europos Sąjungos teisę, tiek pirminės ir antrinės teisės šaltinius, tiek Teisingumo Teismo praktiką.

Nagrinėjant Sąjungos pilietybės teisių turinį, jų įgyvendinimo ir ribojimo sąlygas bei formuluojant darbo išvadas buvo remiamasi analizės, loginiu, sisteminiu bei lyginamuoju tyrimo metodais. Be analizės ir loginio metodo neapsieinama nė viename moksliniame darbe. Jie reikalingi siekiant tikslo, užsibrėžto konkretaus tyrimo metu, bei įgyvendinant numatytus uždavinius. Šie metodai naudojami aiškinantis teisės normų turinį, analizuojant teismų priimtus sprendimus, nustatant kylančias problemas nagrinėjamais klausimais, pateikiant išvadas bei apibendrinimus. Sisteminis metodas reikalingas pažvelgti į Sąjungos pilietybės suteikiamas teises reglamentuojančius teisės aktus kaip į visumą, siekiant išsiaiškinti šių teisių įgyvendinimo sąlygas, nustatyti atvejus, kada leidžiama riboti šias teises. Istorinis mokslinio tyrimo metodas šiame darbe naudojamas trumpai apžvelgiant kelią, vedusį link Sąjungos pilietybės įtvirtinimo Maastrichto sutartyje, taip pat aptariant tolesnius šio instituto bei jo suteikiamų teisių reglamentavimo pokyčius pirminėje bei antrinėje teisėje. Šis metodas taip pat padeda atskleisti, kaip kito Teisingumo Teismo praktika pilietybės instituto atžvilgiu, ir pateikti išvadas. Lyginamasis metodas naudojamas atskleidžiant Lietuvos Respublikos teisės normų turinį, lyginant jas su Europos Sąjungos teisės aktais, taip siekiant išsiaiškinti, ar jie atitinka Sąjungos teisės siekiamus tikslus. Šis metodas taip pat reikalingas įvertinti reglamentavimo pokyčius ES teisėje bei Teisingumo Teismo praktikoje.

Darbe daugiausia remiamasi Europos Sąjungos pilietybės teisių įgyvendinimą reglamentuojančiais antrinės teisės aktais, tokiais kaip direktyvos, sprendimai, neprivalomo pobūdžio teisės aktai. Be abejo, neapsieinama ir be pačios Teismo praktikos, kuria remiamasi nagrinėjant Sąjungos piliečių teisę judėti ir apsigyventi bei teisę balsuoti ir būti kandidatu

Europos Parlamento rinkimuose. Stengiamasi paminėti ne tik svarbiausius, reikšmingiausius Teisingumo Teismo sprendimus, bet apžvelgti ir naujesnius, siekiant įvertinti, ar pakito Teismo požiūris nagrinėjamaais klausimais. Kadangi darbe šiek tiek paliečiami Lietuvos klausimai, neapseinama ir be Lietuvos Respublikos teisės aktų. Taip pat atsižvelgiama į Sąjungos pilietybės atžvilgiu egzistuojančią teisės doktriną. Kaip jau minėjau, doktrinoje daugiausia nagrinėjamos atskiros Sąjungos pilietybės teisės, o ne jų visuma. Plačiausiai aptariamoms teisėms laisvai judėti ir apsigyventi bei teisė dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose.

## I. Europos Sąjungos pilietybės samprata

Pirmaisiais Bendrijų egzistavimo metais bendros pilietybės idėja nebuvo svarstoma. Tačiau daugelio autorių nuomone, 1957 m. pasirašyta Romos sutartis, kuria buvo įsteigta Europos Ekonominė Bendrija, buvo pagrindas Sąjungos pilietybei atsirasti. Sutarties preambulėje skelbiama, kad ją pasirašiusios šalys yra pasiryžusios padėti pamatus kaip niekada artimai Sąjungai tarp Europos tautų. Šiuose žodžiuose kai kurie autoriai išvelgia pilietybės užuomazgas, nors sutartyje įtvirtinta tik ekonomiškai aktyvių valstybių narių piliečių judėjimo laisvė. Kaip teigia Francis G. Jacobs, toks požiūris iš esmės paremtas Sutarties pobūdžiu ir Teisingumo Teismo dar *van Gend en Loos* ir *Costa v ENEL* bylose suformuluotais Bendrijos teisės požymiais bei tam tikromis Sutarties nuostatomis, ypač įtvirtinusiomis laisvo asmenų judėjimo principą.<sup>3</sup>

Tačiau tam, kad Sutartyje būtų įtvirtintas Sąjungos pilietybės institutas, prireikė šiek tiek laiko. Oficialūs svarstymai dėl Sąjungos pilietybės, galima sakyti, prasidėjo aštuntajame dešimtmetyje. Kaip pastebi Komisija, šiuo atžvilgiu ypač svarbus buvo 1974 m. Paryžiuje įvykęs Europos Vadovų Tarybos susitikimas, kuriame pirmąkart buvo svarstomas klausimas dėl specialių teisių valstybių narių piliečiams suteikimo.<sup>4</sup> Šio susitikimo metu išsakytų idėjų pagrindu 1975 m. Belgijos Ministras pirmininkas Leo Tindemans paskelbė pranešimą „Europa šiandien“. Vienas iš šio pakankamai plataus dokumentų skyrių buvo „Žmonių Europa“, kuriame išreikštas poreikis priartinti Europą prie paties žmogaus. Buvo pateikta

---

<sup>3</sup> JACOBS, F. G. Citizenship of the European Union – A Legal Analysis. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2007, nr. 5 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 592. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2007.00385.x>>.

<sup>4</sup> 1993 m. gruodžio 21 d. Pirmoji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1993)702 galutinis)

nemažai pasiūlymų, kurių tikslas palengvinti valstybių narių piliečių integravimąsi į priimančiąją valstybę. Europos Vadovų Taryba prie šios temos grįžo 1984 m. Fontainebleau. Šio susitikimo metu buvo nuspręsta sudaryti *ad hoc* komitetą „Piliečių Europa“, skirtą Europos pilietybės klausimams nagrinėti. Komiteto pateiktos išvados davė užuomazgą šiuo metu Sutartyje Sąjungos pilietybę reglamentuojančioms nuostatoms.

Po ilgų derybų 1992 m. vasario 7 d. pasirašyta Maastrichto sutartimi pagaliau buvo įvesta Europos Sąjungos pilietybė. Sutartyje numatyta, kad kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra pripažįstamas Sąjungos piliečiu. Kartu nustatyta, kad Sąjungos piliečiai naudojami šios sutarties suteiktomis teisėmis bei atlieka jos numatytas pareigas. Sutartis numato, kad Sąjungos piliečiai turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, teisę balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos bei Europos Parlamento rinkimus valstybėje narėje, kurioje gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Be to, Sutartis numato teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinę arba konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai, bei teisę pateikti peticiją Europos Parlamentui ar kreiptis į ombudsmeną.

1997 m. spalio 2 d. pasirašyta Amsterdamo sutartimi Sąjungos pilietybę įtvirtinę straipsniai buvo šiek tiek peržiūrėti ir papildyti nuostata, kad Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo. Naujų teisių piliečiams Amsterdamo sutartis nesuteikė, išskyrus tai, kad buvo leista į ES institucijas kreiptis viena iš sutartyje nurodytų kalbų, ir numatyta galimybė ta pačia kalba gauti atsakymą. Amsterdamo sutartyje taip pat buvo nustatytos pagrindinės diskriminacijos draudimo sritys (EB 13 str.): draudžiama diskriminacija lyties, rasės tautybės, kilmės, religijos ar tikėjimo, neįgalumo ar amžiaus pagrindu.<sup>5</sup>

Nicos sutartis, pasirašyta 2001 m. vasario 26 d., taip pat didelių pokyčių pilietybės atžvilgiu nenumatė, tik inicijavo ES institucijų reformą, kuri buvo būtina ES plėtros prielaida. Ji palengvino teisės aktų, įgyvendinančių laisvo asmenų judėjimo ir apsigyvenimo teisę, priėmimą įvedant kvalifikuotos daugumos principą Tarybos veikloje.

Naujausia sutartis, kuri kol kas dar nėra įsigaliojusi — tai 2007 m. gruodžio 13 d. pasirašyta Lisabonos sutartis. Ši sutartis reikšminga tuo, kad numatyta į pirminę Europos Sąjungos teisę įtraukti Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartiją (toliau — Pagrindinių teisių chartija). Ji turės tokią pat teisinę galią kaip ir sutartys. Lisabonos sutartis taip pat

---

<sup>5</sup> TALJŪNAITĖ, M. *Pilietybė ir socialinė Europos integracija*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005, p. 48.

suteiks Europos Sąjungai teisinį pagrindą prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, kurioje įtvirtintos teisės kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus. Tuo tarpu Maastrichto sutartimi numatytos pagrindinės Sąjungos piliečių teisės išsaugomos be didesnių pakeitimų. Tiesa, EB sutarties Antros dalies pavadinimas keičiamas pavadinimu „Nediskriminavimas ir Sąjungos pilietybė“, o šiuo metu atskirai įtvirtintos Sąjungos piliečių teisės nebūti diskriminuojamiems pilietybės pagrindu, taip pat kitais EB sutarties 13 str. įtvirtintais pagrindais įtvirtinamos Antroje dalyje kartu su kitomis Sąjungos piliečių teisėmis.

Galima pastebėti, kad Sąjungos pilietybės įtvirtinimas Maastrichto sutartyje sukėlė nemažai diskusijų. Viena iš šių diskusijų priežasčių ta, kad tradicinė pilietybės samprata siejama su nacionaline valstybe ir yra vienas svarbiausių jos atributų. 1933 m. pasirašyta Montevideo konvencija dėl valstybės teisių ir pareigų pateikia valstybės apibrėžimą, kuriame nurodoma, jog vienas esminių valstybės elementų yra nuolatiniai gyventojai. Gyventojams, atitinkantiems valstybės teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus, suteikiama pilietybė, kuri atskleidžia tam tikro asmens teisinį ryšį su konkrečia valstybe. Tačiau kalbant apie Europos Sąjungą būtų klaidinga remtis valstybių narių pilietybės suvokimu (juolab, kad nėra bendro suvokimo). Vienose valstybėse, kuriose pilietybė priklauso nuo tautybės, glaudžiai su ja yra susijusi, beveik išimtinai tik tautiečiai gali turėti pilietines ir politines teises.<sup>6</sup> Šiose valstybėse narystė tautinėje bendruomenėje paremta etnokultūriniais požymiais. Tačiau yra tokių valstybių, kuriose, pavyzdžiui, užtenka gimimo fakto toje valstybėje, kad asmuo įgytų tos valstybės pilietybę ar teisę į pilietybę be jokių pretenzijų, kad tokiu būdu tampama tautiečiu etnokultūrine prasme. Yra valstybių, kuriose pilietybė, kaip įsipareigojimas politinės sistemos konstitucinėms vertybėms ir pilietinėms pareigoms, yra natūralizacijos sąlyga, tuo tarpu tautybė etnokultūrine prasme laikoma, kaip religija, individualių preferencijų dalyku.<sup>7</sup> Europos lygmenyje priklausymo bendruomenei jausmas negali būti paremtas bendrais etnokultūriniais požymiais. Narystę šioje politinėje sistemoje galima apibrėžti pilietinėmis kategorijomis. Europos *demos* ir jo narystės Sąjungoje susiformavimo pagrindas yra prisiimamas įsipareigojimas bendroms Sąjungos vertybėms, įtvirtintoms jos steigiamuosiuose dokumentuose, įsipareigojimas pilietinės visuomenės teisėms ir

---

<sup>6</sup> WEILER J. H. H., *et al. Democracy and Federalism in European Integration*. Verlag Stämpfli+Cie AG, Bern, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1995, p. 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 18.



pareigoms.<sup>8</sup> Galima teigti, kad Sąjungos piliečiai, remiantis skirtingais identifikavimo faktoriais, priklauso dviems *demoi*. Remiantis stipriu organišku kultūrinio susitapatinimo ir bendrumo jausmu, jie yra kurios nors valstybės narės piliečiai, o atsižvelgiant į visų valstybių narių pripažįstamas bendras vertybes, tuo pačiu metu yra ir europiečiai. Kaip pabrėžia prof. Weiler, šiuo atveju svarbu, kad daugelyje viešo gyvenimo sričių priimant sprendimą Europos mastu, jo teisėtumas ir galia pripažįstama suvokiant, kad pirmumas teikiamas plačiaja, o ne siaurąja prasme suprantamo *demos* pasirinkimams.<sup>9</sup>

Mastrichto sutartimi visų valstybių narių piliečiams suteikus Sąjungos pilietybę, siekiama, kad Europos integracijos procesas taptų labiau aktualus kiekvienam piliečiui.<sup>10</sup> Europos pilietybė yra didžiausios svarbos, kadangi ji formuoja politinės Sąjungos pagrindą bei jos demokratinio teisėtumo pamatą. Ji išreiškia politinius piliečių ir Sąjungos santykius. Kaip teigiama trečiojoje Komisijos ataskaitoje dėl Sąjungos pilietybės, pastarasis institutas yra tiek Europos integracijos proceso legitimacijos šaltinis, kadangi sustiprinamas piliečių dalyvavimas, tiek svarbiausias faktorius, kuris tarp piliečių sukuria priklausymo Europos Sąjungai ir Europos identiteto jausmą.<sup>11</sup> Sąjungos pilietybės įtvirtinimas yra svarbus žingsnis Europos integracijos procese. Ja siekiama užtikrinti individų lygybę bei tuo pačiu metu išlaikyti jų tautinę kultūrinę įvairovę.<sup>12</sup>

Sąjungos pilietybei būdingi tam tikri specifiniai požymiai, skiriantys ją nuo tradicinės pilietybės. Sąjungos pilietybė pasižymi sudėtinu pobūdžiu. Visų pirma, tam, kad asmuo galėtų būti ES piliečiu, jis turi turėti valstybės narės pilietybę. Sąjungos pilietybės institutas skatina Europos politinio identiteto formavimąsi, kuris glaudžiai susijęs su pirmesniu priklausymu valstybei. Asmuo gali būti Europos piliečiu tik tuo atveju, kai jis turi kurios nors valstybės narės pilietybę. Tokiu būdu ES pilietybė suteikia papildomą teisių rinkinį, kartu patvirtindama atskirų kultūrinių ir politinių identitetų Sąjungoje egzistavimą.<sup>13</sup>

Antra, Sąjungos pilietybė paremta tam tikro asmens dalyvavimo kitos valstybės narės gyvenime forma.<sup>14</sup> Tai reiškia, kad Sąjungos pilietis, norėdamas pasinaudoti dauguma EB

---

<sup>8</sup> WEILER J. H. H. *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor? And Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press, 1999, p. 344.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>10</sup> 1997 m. gegužės 27 d. Antroji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1997)230 galutinis).

<sup>11</sup> 2001 m. rugsėjo 7 d. Komisijos ataskaita — Trečioji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(2001)506 galutinis).

<sup>12</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 255.

<sup>13</sup> CHALMES, D., et al. *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 568.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 568.

sutartyje įtvirtintų teisių, turi kirsti savo pilietybės valstybės sieną. *Uecker* byloje Teisingumo Teismas pabrėžė, kad Sąjungos pilietybe, įtvirtinta EB sutarties 17 str., nesiekama išplėsti Sutarties *ratione materiae* taikymo srities vidaus situacijoms, kurios neturi jokio ryšio su Bendrijos teise. Europos Sąjungos sutarties 47 str. nurodo, jog ši sutartis neturi jokios įtakos Europos Bendrijų steigimo sutartims ar vėlesnėms sutartims ir aktams, jas keičiantiems ir papildantiems.<sup>15</sup> Tačiau *Schempp* byloje Teismas žengė šiek tiek toliau ir pripažino, kad nepaisant to, jog Vokietijos pilietis *Schempp* nepasinaudojo laisvo judėjimo teise, nagrinėjama situacija vis tiek gali patekti į Bendrijos teisės taikymo sritį. Tokia situacija, kai *Schempp* sutuoktinės pasinaudojimas Bendrijos teisės aktais suteikta teise turėjo poveikį ieškovo teisei pagrindinėje byloje toje valstybėje narėje, kurioje jis gyvena, nelaikytina vidaus situacija, neturinčia jokio ryšio su Bendrijos teise.<sup>16</sup>

Sąjungos pilietybė, kaip jau buvo minėta, ne pakeičia valstybės narės pilietybę, o tik ją papildo. Taigi tik pačios valstybės narės gali apibrėžti, kas yra jų, o kartu ir Sąjungos piliečiai. Suvereniteto bei nesikišimo į valstybės vidaus reikalus principai garantuoja šią valstybių narių teisę. Be to, prie Maastrichto sutarties prijungtoje deklaracijoje dėl valstybės narės pilietybės pažymima, kad kaskart EB steigimo sutartyje darant nuorodą į valstybių narių piliečius, klausimas, ar asmuo yra valstybės narės pilietis, sprendžiamas remiantis tik suinteresuotos valstybės narės nacionaliniais teisės aktais. Galima sakyti, kad Sąjungos pilietybė yra priklausoma nuo valstybių narių pilietybės. ES neturi kompetencijos savarankiškai nustatyti kriterijų, kuriuos atitikęs asmuo galėtų įgyti Sąjungos pilietybę. Čia galioja abipusio pripažinimo principas, pagal kurį, jei viena valstybė pripažino asmenį esant jos piliečiu, net ir dvigubos pilietybės atvejais, šis sprendimas turi būti gerbiamas visoje ES.<sup>17</sup>

*Micheletti* byloje Teisingumo Teismas nurodė, kad pagal tarptautinę teisę kiekviena valstybė narė turi teisę nustatyti pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygas. Neleidžiama valstybei narėi apriboti pasekmių, kylančių dėl kitos valstybės narės pilietybės suteikimo, susijusių su EB sutarties garantuojamų laisvių įgyvendinimu, įstatymuose įtvirtinus papildomas tos pilietybės pripažinimo sąlygas.<sup>18</sup> *Kaur* byloje Teismas taip pat nurodė, jog kiekviena valstybė

---

<sup>15</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-64/96 ir C-65/96 *Land Nordrhein-Westfalen v. Uecker and Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen*, Rink. p. I-3171, 23 punktas.

<sup>16</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-403/03 *Schempp*, Rink. p. I-6421, 25 punktas.

<sup>17</sup> REICH, N. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 678. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00282.x>>.

<sup>18</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-369/90 *Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, Rink. p. I-4239, 10 punktas.

narė turi teisę, remiantis Bendrijos teise, nustatyti pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygas.<sup>19</sup> Taigi jeigu viena valstybė narė konkrečiam asmeniui suteikė pilietybę, šis asmuo tampa kartu ir Sąjungos piliečiu, kuriam šis statusas leidžia naudotis EB sutarties suteikiamomis teisėmis. Jeigu asmuo gali įrodyti, kad jis yra vienos valstybės narės pilietis, kitos valstybės narės neturi teisės ginčyti šio statuso remdamosi tuo, kad jis taip pat yra trečiosios valstybės pilietis, o pagal priimančiosios valstybės nacionalinę teisę būtent ta pilietybė turi viršenybę.

*Zhu and Chen* byloje Teisingumo Teismas, aiškindamas pilietybės nuostatas, žengė dar toliau. Ponia Chen, Kinijos pilietė, atvyko į Šiaurės Airiją norėdama ten pagimdyti savo vaiką, kad šis galėtų įgyti Airijos pilietybę, kuri buvo suteikiama kiekvienam gimusiam šioje saloje. Tokiu būdu jis galėtų įgyti ir ES pilietybę. Niekas neneigė, kad taip buvo siekiama apeiti Didžiosios Britanijos įstatymus, tačiau Teismas priėjo prie išvados, kad valstybės narės negali nepaisyti fakto, kad asmeniui suteikta kitos valstybės narės pilietybė, ir nustatyti papildomas sąlygas, siekdamas apriboti Sąjungos pilietybės suteikiamas teises.

Pažymėtina, kad piliečio statusas yra priklausymo bendruomenei ženklas, kuris individui suteikia tam tikrą teisių ir pareigų rinkinį. ES pilietybė taip pat nėra vien tik tuščias simbolis. EB sutarties 17 str. 2 d. numatoma, kad ES piliečio statusas reiškia, jog jis turi Sutartyje numatytas teises ir pareigas. Sąjungos pilietybės suteikiamos teisės yra papildomos jau egzistuojančioms nacionaliniame ar Bendrijos lygmenyje. Europos pilietybė turėtų būti suvokiama kaip pridėtinė vertė, praturtinanti, o ne panaikinanti nacionalinę pilietybę, ir kaip „nauja riba“, atverianti daugiau teisių, laisvių ir atsakomybės.<sup>20</sup> Tačiau tai nereiškia, kad visiems Sąjungos piliečiams bus taikomos vienodos teisės. Bendrijos teisė nesiekia harmonizuoti valstybių narių įstatymų, reglamentuojančių Sąjungos pilietybės teisių įgyvendinimą. Ji tik įtvirtina bendruosius šių teisių įgyvendinimo principus, taisykles, kurias toliau bus siekiama aptarti. Pastebėtina, kad teisėms, kylančioms iš Sąjungos pilietybės, suteikiamas konstitucinis statusas. Remiantis Bendrijos teisės principais, pripažįstamais Teisingumo Teismo, šios teisės turi būti aiškinamos plačiai, o išimtys jų atžvilgiu — siaurai.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184/99 *Grzelczyk*, Rink. p. I-6193, 19 punktas.

<sup>20</sup> 2006 m. rugsėjo 14 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Europos pilietybės ir priemonių ją padaryti matomą ir veiksmingą (OL, 2006 C 318, p. 163).

<sup>21</sup> 1993 m. gruodžio 21 d. Pirmoji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1993)702 galutinis).

## II. Teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje

### 1. Teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje samprata ir Europos Teisingumo Teismo praktikos pradžia

EB sutarties 18 str. 1 d. įtvirtinta viena pagrindinių Sąjungos piliečių teisių — tai teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikantis Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką valstybės narės piliečių teisė įvažiuoti į kitos valstybės narės teritoriją ir joje apsigyventi EB Sutarties numatytais tikslais yra tiesiogiai Sutarties arba tam tikrais atvejais ją įgyvendinančių nuostatų suteikta teisė.<sup>22</sup> Teisė laisvai judėti ir apsigyventi ES tapo viena svarbiausių jos politinių simbolių bei vidaus rinkos gaire.<sup>23</sup> Laisvas asmenų judėjimas EB sutarties 3 str. 1 d. c punkte nurodomas kaip viena pagrindinių vidaus rinkos laisvių. O 14 str. vidaus rinka apibrėžiama kaip vidaus sienų neturinti erdvė, kurioje pagal Sutarties nuostatas užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas. Europos Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad laisvo asmenų judėjimo principas sudaro vieną iš Bendrijos pagrindų, todėl jam skirtos nuostatos turi būti aiškinamos plačiai.<sup>24</sup>

Pradinės Sutarties nuostatų tikslas buvo užtikrinti, kad ekonomiškai aktyvūs asmenys galėtų laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje, vykdamį ten, kur trūksta darbo jėgos. Ir nors Europos Ekonominės Bendrijos sutarties 3 str. 1 d. c punkte buvo numatyta, kad Bendrija trokšta panaikinti kliūtis laisvam asmenų judėjimui tarp valstybių narių, tikrovė buvo kitokia. Pradinės Romos sutarties materialinėse normose iš tiesų nebuvo numatyta bendra visų žmonių judėjimo laisvė.<sup>25</sup> Tam, kad asmuo galėtų laisvai judėti iš vienos valstybės narės teritorijos į kitą, jis turėjo turėti kurios nors valstybės narės pilietybę bei vykdyti ekonominę veiklą. Tačiau ilgainiui situacija pasikeitė. ES pilietybės instituto

---

<sup>22</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje C-48/75 *Royer*, Rink. p. 497, 31 punktas; Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas byloje C-215/03 *Oulane*, Rink. p. I-1215, 17 punktas.

<sup>23</sup> CARRERA, S. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 699-700. Pireiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>>.

<sup>24</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 9 d. sprendimas byloje C-357/98 *Yiadam*, Rink. p. I-9265, 24 punktas; Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas byloje C-215/03 *Oulane*, Rink. p. I-1215, 16 punktas.

<sup>25</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 2.

įtvirtinimas Maastrichto sutartyje rodė laisvo judėjimo ir nediskriminavimo teisių išplėtimą asmenų, kitų nei tų, kurie užsiima ekonomine veikla kaip darbuotojai ar savarankiškai dirbantys asmenys, atžvilgiu.<sup>26</sup> Maastrichto sutartyje įtvirtinus ES pilietybės institutą buvo peržiūrėtas laisvo asmenų judėjimo principo ekonominis pobūdis, kurį prieš tai jam suteikė Suvestinis Europos Aktas. Maastrichto sutartimi siekta „rinkos pilietybę“ (t. y. pagal kurią asmuo yra ekonominių laisvių turėtojas) pakeisti į platesnę „Sąjungos pilietybės“ koncepciją.<sup>27</sup>

Nors pastaruoju metu jau galima kalbėti apie Sąjungos piliečių teisių išplėtimą, Teisingumo Teismas nebuvo iš pradžių linkęs remtis Sąjungos pilietybę reglamentavusiomis Sutarties nuostatomis. Bylose, nagrinėtose netrukus po Maastrichto sutarties sudarymo, Teismas padarė nuorodą į EB sutarties nuostatas dėl pilietybės, bet tik tam, kad papildytų EB sutarties 39, 43 ir 49 str. aiškinimą. Pavyzdžiui, *Skani ir Chryssanthakopoulos* byloje Graikijos pilietė ir jos vyras buvo kaltinami tuo, kad gyvendami Vokietijoje nepasikeitė graikiško vairuotojo pažymėjimo į vokišką. Ji buvo patraukta baudžiamojon atsakomybėn kaip už vairavimą be vairuotojo pažymėjimo. Teismas nurodė, kad EB sutarties 18 str. 1 d., kuri suteikia kiekvienam Sąjungos piliečiui teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje yra bendroji nuostata 43 str. atžvilgiu. Kadangi bylos faktai patenka į pastarosios nuostatos taikymo sritį, tokiu atveju nebūtina nagrinėjant bylą remtis 18 str. 1 d.<sup>28</sup>

*Bickel ir Franz* byloje Teismas galima sakyti šiek tiek daugiau atsižvelgė į 18 str. 1 d. kaip atskirą reikalavimo pagrindą. Teismas be 49 str. papildomai nurodė, kad „be to, vadovaujantis EB sutarties 18 str. 1 d. kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje“<sup>29</sup>. Teisės laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje įgyvendinimas užtikrinamas, jeigu Sąjungos piliečiai gali vartoti nustatytą kalbą bendraudami su tos valstybės administracinėmis ir teismo valdžios institucijomis tokiomis pat sąlygomis kaip ir jos piliečiai.<sup>30</sup> Nors kai kam tokie argumentai gali neatrodyti įtikinami (kiek judėjimo laisve besinaudojančių asmenų galėtų atsižvelgti į teismo procese vartojamą

---

<sup>26</sup> TATHAM, A. F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*. Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2006, p. 325.

<sup>27</sup> CARRERA, S. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 699-700. Pireiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>>., p. 700.

<sup>28</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1996 m. vasario 29 d. sprendimas byloje C-193/94 *Skani and Chryssanthakopoulos*, Rink. p. I-929, 22 punktas.

<sup>29</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 11 d. sprendimas C-274/96 *Bickel and Franz*, Rink. p. I-7637, 15 punktas.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 16 punktas.

kalbą apsisprenddami, ar naudotis teise laisvai judėti?), pats sprendimas nustatė svarbų principą: judėjimo laisve besinaudojantys ES piliečiai gali socialinėmis lengvatomis (bent jau kai kuriomis) naudotis tokiais pat sąlygomis kaip ir priimančiųjų valstybių piliečiai.<sup>31</sup> Šis sprendimas buvo žingsnis link *Martínez Sala* byloje priimto sprendimo, kuris teisę naudotis socialinėmis lengvatomis tokiais pat sąlygomis kaip ir atitinkamos valstybės narės piliečiai suteikė net ir ekonomiškai neaktyviems asmenims.

## **2. ES piliečių teisė atvykti į valstybės narės teritoriją ir apsigyventi pagal Direktyvą 2004/38 bei Europos Teisingumo Teismo praktiką**

Teisės laisvai judėti ir apsigyventi vystimuisi įtakos turėjo ne tik Teisingumo Teismo sprendimai, bet ir antrinės teisės aktai, tokie kaip Direktyvos 90/364-366.<sup>32</sup> Šiuo metu jos pakeistos 2006 m. balandžio 30 d. įsigaliojusia Direktyva 2004/38/EB dėl Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje (toliau — Direktyva 2004/38/EB, Direktyva). Ši direktyva reikšminga tuo, kad į vieną dokumentą sujungia sudėtingą teisės aktų sąvadą ir didelę Europos Teisingumo Teismo praktiką bei sukuria vieną teisinį režimą pilietybės srityje.<sup>33</sup> Direktyva taikoma visiems ES piliečiams, kurie atvyksta į valstybės narės, kuri nėra jų pilietybės valstybė, teritoriją, bei jų šeimos nariams. Pagrindinė Direktyvos nuostata yra ta, kad Sąjungos piliečiai turi turėti galimybę laisvai judėti tarp valstybių narių tomis pačiomis sąlygomis kaip valstybės narės piliečiai juda jų pilietybės valstybės teritorija.<sup>34</sup> Bet kokie papildomi administraciniai ar teisiniai įpareigojimai turi būti sumažinti iki minimumo.

Visų pirma, Direktyva ES piliečiams suteikia teisę išvažiuoti iš savo pilietybės valstybės ir įvažiuoti į kitos valstybės narės teritoriją. Sąjungos piliečiams netaikomi jokie įvažiavimo ar išvažiavimo vizų bei lygiavėrio formalumo reikalavimai.<sup>35</sup> Šiuo atveju reikia

---

<sup>31</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 246.

<sup>32</sup> 1990 m. birželio 28 d. Tarybos Direktyva dėl teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 26); 1990 m. birželio 28 d. Tarybos Direktyva dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 28); 1990 m. birželio 28 d. Tarybos Direktyva dėl studentų teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 30).

<sup>33</sup> 2008 m. vasario 15 d. Komisijos ataskaita — Penktoji ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (2004. gegužės 1 d. – 2007 m. birželio 30 d.) (KOM(2008)85 galutinis).

REICH, N. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 683. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00282.x>>.

<sup>35</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 4 str. 2 d., 5 str. 1 d.

tik turėti galiojančią tapatybės kortelę ar pasą.<sup>36</sup> Nors Teisingumo Teismas niekada nenurodė, kad reikalavimas turėti pasą ar galiojančią asmens tapatybės kortelę yra esminis laisvo judėjimo tarp valstybių narių teisei, akivaizdu, kad šios teisės negalima įgyvendinti neturint šių dokumentų.<sup>37</sup> *Wijsenbeek* byloje Olandijos pilietis buvo nubaustas pinigine bauda dėl to, kad grįžtant iš Prancūzijos Olandijos migracijos tarnybai nepateikė paso. Teismas pareiškė, kad, kadangi nebuvo bendrų Bendrijos taisyklių reglamentuojančių išorės sienų ir imigracijos kontrolę, vizų ir prieglobsčio politikos klausimus, EB sutarties 18 str. 1 d. leido valstybėms narėms toliau vykdyti asmens tapatybės tikrinimus, siekiant nustatyti, ar migrantas yra valstybės narės pilietis, turintis teisę laisvai judėti tarp valstybių narių, ar trečiosios valstybės pilietis, kuris šios teisės neturi.<sup>38</sup>

Teisė laisvai judėti žinoma gana seniai, ypač kai ji siejasi su ekonomiškai aktyviais asmenimis, o teisė apsigyventi Romos sutartyje nebuvo aiškiai suformuluota, nors Teisingumo Teismas vėliau ir pripažino ją esant laisvo judėjimo pasekme.<sup>39</sup> Jis yra nurodęs, kad teisė apsigyventi yra tiesiogiai Sutarties suteikiama teisė.<sup>40</sup> Maastrichto sutartis šią situaciją pakeitė ir dabar 18 str. 1 d. aiškiai įtvirtina Sąjungos piliečių teisę apsigyventi valstybių narių teritorijoje. *Baumbast* byloje Teismas konstatavo, kad valstybės narės piliečių teisė atvykti į kitos valstybės narės teritoriją ir apsigyventi joje sudaro EB sutarties ar ją įgyvendinančių nuostatų tiesiogiai patvirtintą teisę.<sup>41</sup> Tiesiogiai suteikiama visiems Sąjungos piliečiams, teisė apsigyventi valstybės narės teritorijoje yra aiški ir tiksli EB sutarties nuostata.<sup>42</sup> O nuo tada, kai buvo įtvirtinta Sąjungos pilietybė bei 18 str. 1 d. kiekvienam Sąjungos piliečiui suteikė teisę laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje, ji nebegali būti ribojama reikalavimu užsiimti ekonomine veikla pagal 39, 43 ar 49 str.<sup>43</sup> Ir dabar Teisingumo Teismas vis primena, kad teisė apsigyventi valstybės narės teritorijoje pagal EB sutarties 18 str. tiesiogiai suteikiama visiems Sąjungos piliečiams.<sup>44</sup>

---

<sup>36</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 4 str. 3 d.

<sup>37</sup> CHALMES, D., et al. *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 582.

<sup>38</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97 *Wijsenbeek*, Rink. p. I-6207, 43 punktas.

<sup>39</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 248.

<sup>40</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 5 d. sprendimas byloje C-363/89 *Roux v. Belgian State*, Rink. p. I-273, 9 punktas.

<sup>41</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99 *Baumbast and R*, Rink. p. I-7091, 80 punktas.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 84 punktas.

<sup>43</sup> *Cit. op.* 41, 81 punktas.

<sup>44</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02 *Zhu and Chen*, Rink. p. I-9925, 26 punktas.

Direktyvoje teisė apsigyventi priklausomai nuo taikomų reikalavimų skirstoma į tris jos įgyvendinimo būdus. Visų pirma, Sąjungos piliečiai turi **teisę gyventi priimančioje valstybėje narėje ne ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį**, netaikant jiems jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus vienintelį — tai reikalavimą turėti galiojančią tapatybės kortelę ar pasą.<sup>45</sup> Beje, valstybė narė gali reikalauti atitinkamo asmens pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje per pagrįstą ir nediskriminacinį laikotarpį. Jeigu asmuo nesilaiko šio reikalavimo, jam gali būti pritaikytos proporcingos ir nediskriminacinės sankcijos.<sup>46</sup>

Reikalavimas pranešti apie buvimą valstybės narės teritorijoje buvo nagrinėjamas *Watson ir Belmann* byloje. Britanijos pilietė buvo kaltinama tuo, kad nesilaikė Italijos teisės nuostatų, kurios reikalavo atvykus į Italiją per tris dienas informuoti valdžios institucijas apie apsistojimo vietą. Teismas nurodė, kad EB sutartyje įtvirtintas laisvo asmenų judėjimo principas neatima iš valstybių narių teisės nustatyti priemones, suteikiančias nacionalinės valdžios institucijoms galimybę sekti gyventojų judėjimą, vykstantį jų teritorijoje.<sup>47</sup> Valstybės narės valdžios institucijos gali reikalauti kitų valstybių narių piliečių pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje ir toks reikalavimas negali būti laikomas ribojančiu asmenų judėjimo laisvę.<sup>48</sup> Tačiau pranešimui nustatytas terminas turi būti protingas, o bausmė už šios pareigos neįvykdymą proporcinga padaryto pažeidimo sunkumui. Šiuo atveju Teismas pripažino, kad judėjimo laisve besinaudojančios moters išsiuntimas dėl to, kad ji policijai nepranešė, kur yra apsistojusi, buvo neproporcingas pažeidimo sunkumui.<sup>49</sup>

Ieškantiems darbo valstybės narės gali numatyti ir ilgesnį teisės gyventi šalyje laikotarpį, kurio metu nebūtų taikomi minėti formalumai. Nors darbo ieškančių asmenų teisė pasilikti priimančiojoje valstybėje priklauso nuo šios valstybės taisyklių, darbo paieškai jiems turi būti suteikti bent trys mėnesiai. Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad Bendrijos teisė asmenims, ieškantiems darbo, suteikia protingą terminą, per kurį jie galėtų susipažinti su darbo pasiūlymais, atitinkančiais jų profesinę kvalifikaciją, ir suradus imtis įsidarbinimui būtinų veiksmų.<sup>50</sup> Tačiau jei, pasibaigus numatytam terminui, asmuo pateikia įrodymų, kad

---

<sup>45</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 6 str. 1 d.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 5 str. 5 d.

<sup>47</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-118/75 *Watson and Belmann*, Rink. p. 1185, 17 punktas.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 18 punktas.

<sup>49</sup> *Cit. op.* 47, 21 punktas.

<sup>50</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-292/89 *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen*, Rink. p. I-745, 16 punktas.



jis toliau sieks darbo ir turi realias galimybes jį gauti, negali būti reikalaujama, kad jis paliktų priimančiosios valstybės narės teritoriją.<sup>51</sup>

Toliau Direktyvos 7 str. numato **teisę gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius**. Ši teisė suteikiama jau ne visiems Sąjungos piliečiams, o tik tiems, kurie patenka į Direktyvoje išvardytas asmenų kategorijas. Pirmiausia, ši teisė suteikiama darbuotojams ir savarankiškai dirbantiems priimančiojoje valstybėje narėje asmenims. Kita asmenų kategorija — tai asmenys, kurie turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, kad savo buvimo valstybėje narėje laikotarpiu netaptų našta jos socialinės paramos sistemai, bei visavertį sveikatos draudimą toje valstybėje. Trečia asmenų, kuriems suteikiama teisė valstybėje narėje gyventi ilgiau kaip tris mėnesius, kategorija — Sąjungos piliečiai, priimti į privačią arba valstybinę mokymo instituciją, kurių pagrindinis tikslas — baigti studijų kursą, įskaitant profesinį parengimą. Tokia institucija turi būti akredituota ir finansuojama priimančiosios valstybės narės pagal jos įstatymų ar kitų teisės aktų praktiką.<sup>52</sup> Šie Sąjungos piliečiai taip pat turi turėti priimančiojoje valstybėje narėje visavertį sveikatos draudimą bei pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams išlaikyti, kad per buvimo toje šalyje laikotarpį netaptų našta jos socialinės paramos sistemai. Valstybės narės negali nustatyti sumos, kuri, jų nuomone, būtų „pakankami ištekliai“, tačiau jos privalo atsižvelgti į atitinkamo asmens padėtį. Visais atvejais ši suma negali būti didesnė už ribą, žemiau kurios priimančiosios valstybės narės piliečiams turi būti suteikiama socialinė parama arba, kai šis kriterijus netaikomas, didesnė už priimančiosios valstybės narės mokamą didžiausią socialinio draudimo išmoką.<sup>53</sup> Spręsdama klausimą, ar asmuo tapo našta jos socialinės paramos sistemai, priimančioji valstybė narė turi išsiaiškinti, ar tai nėra laikini sunkumai, turi atsižvelgti į gyvenimo joje trukmę, asmenines aplinkybes ir suteiktos paramos dydį. Tačiau išsiuntimo iš šalies priemonė jokiais būdais negali būti taikoma darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims ar ieškantiems darbo, išskyrus viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežastis.<sup>54</sup> Be to, kaip Teismas nurodė *Grzelczyk* byloje, valstybė atitinkamų priemonių gali imtis tik, kai asmuo tampa pernelyg didele našta jos socialinės paramos sistemai.

---

<sup>51</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-292/89 *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen*, Rink. p. I-745, 21 punktas.

<sup>52</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 7 str. 1 d. c) p.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 8 str. 4 d.

<sup>54</sup> *Cit. op.* 52, preambulės 16 d.

Taigi Sąjungos piliečių teisė gyventi kitos valstybės narės teritorijoje pagal šiuo metu galiojančią Bendrijos teisę nėra besąlyginė. Ji pripažįstama tik esant sąlygoms ir apribojimams, numatytiems Sutartyje ir jos įgyvendinimo nuostatose.<sup>55</sup> Kitaip tariant, naudojimasis ES piliečių teise apsigyventi gali priklausyti nuo valstybių narių teisėtų interesų, jei priemonės, kurių valstybės imasi, yra proporcingos.<sup>56</sup> *Baumbast* byloje buvo nagrinėjama situacija, kai Baumbast ir jo šeimos nariai gyveno Jungtinėje Karalystėje, o sveikatą buvo apsidraudę Vokietijoje. Vokiškas medicinos išlaidų draudimas neapėmė nenumatytos skubios medicinos pagalbos Jungtinėje Karalystėje atveju. Šiuo pagrindu Jungtinės Karalystės valdžios institucijos atsisakė Baumbast pratęsti leidimą gyventi šalyje. Tačiau Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad apribojimai ir sąlygos turi būti taikomi nepažeidžiant Bendrijos teisės nustatytų ribų ir atsižvelgiant į tos teisės nustatytus bendrus principus, ypač proporcingumo principą. Tai reiškia, kad priimtoms nacionalinės priemonės turi būti būtinos ir tinkamos numatytam tikslui pasiekti.<sup>57</sup> Kadangi Baumbast ir jo šeima nebuvo finansinė našta valstybei, atsisakius leisti jam gyventi dėl to, kad jo medicinos išlaidų draudimas neapima nenumatytos skubios medicinos pagalbos suteikimo priimančiojoje valstybėje narėje, būtų neproporcingai trukdoma naudotis teise apsigyventi.<sup>58</sup>

Kai gyvenimo šalyje laikotarpis yra ilgesnis kaip trys mėnesiai, valstybės narės gali reikalauti, kad Sąjungos piliečiai užsiregistruotų kompetentingose institucijose.<sup>59</sup> Registracijos tikslas yra ne suteikti teisę gyventi, o tik patikrinti, ar asmuo atitinka reikalavimus, taikomus teisei gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius. Registracijos terminas turi būti ne trumpesnis kaip trys mėnesiai nuo atvykimo dienos. Jei asmuo šio reikalavimo nesilaiko, valstybė narė turi teisę taikyti sankcijas, kurios negali būti neproporcingos ir diskriminacinės.<sup>60</sup> Šios nuostatos išplaukia iš Teisingumo Teismo suformuotos praktikos, kur jis pripažino, kad administraciniai reikalavimai gali patys savaime pažeisti laisvo judėjimo nuostatas, kai jie yra nepagrįstai griežti.<sup>61</sup> *Pieck* byloje Nyderlandų pilietis gyveno ir dirbo Kardifo mieste, Velse. Jam šešių mėnesių laikotarpiui buvo suteiktas leidimas likti Jungtinėje

---

<sup>55</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02 *Trojani*, Rink. p. I-7573, 32 punktas.

<sup>56</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 249.

<sup>57</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99 *Baumbast and R*, Rink. p. I-7091, 91 punktas.

<sup>58</sup> *Ibid.*, 93 punktas.

<sup>59</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, preambulės 12 d.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 8 str. 2 d.

<sup>61</sup> TATHAM, A. F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*. Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2006, p. 336-337.

Karalystėje. Tačiau pasibaigus šiam laikotarpiui jis ir toliau liko gyventi šioje šalyje, nors neturėjo tam reikalingo leidimo. Teismas nurodė, kad tarp bausmių, taikomų neįvykdžius reikalavimų, numatytų darbuotojo teisės gyventi valstybėje narėje atžvilgiu, išsiuntimas iš šalies yra neabejotinai nesuderinamas su Sutarties nuostatomis, kadangi ši priemonė paneigia pačią Sutartyje įtvirtintą ir jos garantuojamą judėjimo teisę.<sup>62</sup> Valstybės narės negali numatyti tokių bausmių, kurios būtų neproporcingos padaryto pažeidimo sunkumui, nes tai būtų kliūtis asmenų judėjimo laisvei.<sup>63</sup>

*Oulane* byloje Teisingumo Teismas pripažino, kad valstybė narė turi teisę reikalauti kitų valstybių narių piliečius, kurie nori gyventi jos teritorijoje, pateikti tapatybės ir pilietybės įrodymus.<sup>64</sup> Tačiau Teismas pastebėjo kad tai, jog visais atvejais įrodyti asmens tapatybę galima tik pateikiant galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą, akivaizdžiai peržengia Direktyvos 73/148 (pakeista Direktyva 2004/38/EB) tikslus. Jei nepateikęs šių dokumentų suinteresuotasis asmuo gali įrodyti savo pilietybę kitais būdais, priimančioji valstybė narė negali ginčyti jo teisės apsigyventi motyvuodama tik tuo, kad jis nepateikė vieno ar kito minėto dokumento.<sup>65</sup> Vadinasi, asmens teisė apsigyventi negali būti sąlygojama galiojančios asmens tapatybės kortelės ar paso pateikimu, jeigu jo pilietybę gali būti įrodyta kitais būdais.

Kitas klausimas *Oulane* byloje buvo iš esmės susijęs su užsieniečių kontrole. Susidurta su situacija, kai kitų valstybių narių piliečiai, gyvenantys Nyderlanduose, praktiškai visada turėjo su savimi nešiotis asmens tapatybės dokumentą, tuo tarpu šios valstybės narės piliečių atžvilgiu tokia pareiga nebuvo numatyta. Teismas pripažino, kad Bendrijos teisė nedraudžia valstybei narei kontroliuoti, ar laikomasi pareigos visada galėti pateikti asmens tapatybės dokumentą, bet su sąlyga, jog tokią pačią pareigą dėl asmens tapatybės kortelės turi ir jos pačios piliečiai.<sup>66</sup> Taigi kitų valstybių narių piliečiams pareiga visada su savimi turėti tapatybę patvirtinantį dokumentą gali būti taikoma tik, jei ji numatyta ir tos valstybės narės piliečiams. Tokiu atveju valstybės narės turi teisę bausti už pareigos pateikti asmens tapatybės dokumentą pažeidimą tokiomis bausmėmis, kurios būtų panašios į taikomas už panašius nacionalinius pažeidimus, ir jeigu jos proporcingos.<sup>67</sup> Direktyvos 2004/38/EB 26 str. taip pat numato valstybių narių teisę tikrinti, kaip laikomasi jų nacionaliniuose teisės

<sup>62</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje C-157/79 *Regina v. Pieck*, Rink. p. 2171, 18 punktas.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 19 punktas.

<sup>64</sup> *Cit. op.* 62, 21 punktas.

<sup>65</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas byloje C-215/03 *Oulane*, Rink. p. I-1215, 25 punktas.

<sup>66</sup> *Ibid.*, 34 punktas.

<sup>67</sup> *Cit. op.* 65, 38 punktas.

aktuose nustatyto reikalavimo ne valstybės narės piliečiams nuolatos turėti su savimi registracijos sertifikatą arba leidimo gyventi šalyje kortelę, jei tas pats reikalavimas galioja jų pačių piliečiams dėl jų tapatybės kortelės.

Direktyva taip pat įtvirtina **nuolatinio gyvenimo šalyje teisę**, kurią įgyja visi Sąjungos piliečiai, priimančioje valstybėje narėje legaliai gyvenę penkerių metų laikotarpį ir jiems nebuvo pritaikyta išsiuntimo iš šalies priemonė. Siekiant, kad nuolatinio gyvenimo šalyje teisė būtų tam tikra integravimosi į priimančiosios valstybės narės visuomenę priemonė, kartą ją suteikus, nebeturėtų būti keliami jokie reikalavimai.<sup>68</sup> Kaip ir teisės gyventi ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį atveju, gyvenimo šalyje tęstinumas nenutrūksta dėl trumpalaikių išvykų ar ilgesnių išvykų, susijusių su privalomąja karine tarnyba, ar vienos ne ilgesnės kaip 12 mėnesių iš eilės išvykos dėl svarbių priežasčių.<sup>69</sup> Nuolatinio gyvenimo teisė gali būti prarasta tik išvykus iš šalies ilgesniam kaip dveji metai iš eilės laikotarpiui.<sup>70</sup>

Šiuo atveju asmeniui pateikus prašymą, valstybės narės, kaip galima greičiau, išduoda nuolatinio gyvenimo šalyje teisę turintiems Sąjungos piliečiams tai patvirtinantį dokumentą, prieš tai patikrinusios jo gyvenimo šalyje trukmę.<sup>71</sup> Gyvenimo šalyje tęstinumą patvirtina bet kokios įrodymo priemonės, kurios yra naudojamos priimančiojoje valstybėje narėje.<sup>72</sup>

### **3. ES piliečių teisė nebūti diskriminuojamiems pilietybės pagrindu, įgyvendinant teisę laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje**

Nepaisant EB sutarties Antroje dalyje išvardintų teisių, Sąjungos piliečiai naudojami ir kitomis Sutarties suteikiamomis teisėmis. Bene pati svarbiausia yra apsauga nuo visų formų diskriminacijos pilietybės pagrindu, kurią numato 12 str. Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad draudžiama ne tik atvira diskriminacija dėl nacionalinės priklausomybės, bet ir bet kokios kitos paslėptos diskriminacijos formos, kuriomis, pritaikius kitus skirtumų kriterijus, pasiekiamas toks pat rezultatas. Yuri Borgmann-Prebil pastebėjo, kad Teisingumo Teismo praktika veda prie universalios nediskriminavimo teisės įtvirtinimo, garantuojančios teisę į socialines garantijas. Teisė yra universali tuo, kad ji patvirtina *prima facie* teisę į vienodą elgesį, kuris gali būti paneigtas tik esant tinkamoms priežastims, atitinkančioms

<sup>68</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, preambulės 18 d.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 16 str. 3 d.

<sup>70</sup> *Cit. op.* 68, 16 str. 4 d., 20 str.

<sup>71</sup> *Cit. op.* 68, 19 str. 1 d.

<sup>72</sup> *Cit. op.* 68, 21 str.

proporcingumo principą.<sup>73</sup> Norint nustatyti EB sutarties taikymo sritį 12 str. prasme, ši straipsnį reikia skaityti kartu su Sutarties nuostatomis dėl Sąjungos pilietybės. Iš tiesų Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams esminį statusą, leidžiantį tiems, kurie yra tokioje pat situacijoje, reikalauti vienodo teisiniu požiūriu elgesio, neatsižvelgiant į jų pilietybę ir nepažeidžiant šioje srityje aiškiai nustatytų išimčių.<sup>74</sup>

Direktyva 2004/38/EB taip pat numato, kad visiems Sąjungos piliečiams, pagal šią Direktyvą gyvenantiems priimančiosios valstybės narės teritorijoje, Sutarties taikymo srityje taikomas vienodas traktavimas kaip ir tos valstybės narės piliečiams. Sąjungos piliečiams suteikiamos tokios pat teisės kaip ir tos valstybės narės piliečiams. Tačiau tam tikrais atvejais leidžiama nukrypti nuo šios nuostatos. Visų pirma, minėtoje Direktyvoje nurodoma, kad priimančioji valstybė narė neįpareigojama suteikti teisių į socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo šalyje mėnesius bei ilgesnį laikotarpį, kurį numato valstybės narės ieškantiems darbo asmenims. Taip pat ji neprivalo suteikti asmenims paramos iki tol, kol bus įgyta nuolatinio gyvenimo teisė, studijoms, įskaitant profesinį parengimą, susidedančios iš studento stipendijų ar paskolų. Tačiau tai netaikoma darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims, tokį statusą išlaikantiems asmenims bei jų šeimos nariams.<sup>75</sup>

Kaip jau minėta, ypač svarbus sprendimas EB sutarties 12 str. įtvirtinto bendro draudimo diskriminuoti pilietybės pagrindu principo atžvilgiu buvo priimtas *Martínez Sala* byloje. Teisingumo Teismas žengė žingsnį į priekį nusprendęs EB sutarties 18 str. 1 d. remtis ginčiuose kaip savarankišku pagrindu dėl vienodo ekonomiškai neaktyvių valstybės narės piliečių ir ne piliečių traktavimo. Teismas pripažino, kad kaip valstybės narės pilietė, teisėtai gyvenanti kitos valstybės narės teritorijoje, ieškovė patenka į Sutarties nuostatų dėl Europos pilietybės *ratione personae* taikymo sritį.<sup>76</sup> Sutarties 17 str. 2 d. suteikia Sąjungos piliečio statusą turintiems asmenims teises ir pareigas, numatytas Sutartyje, įskaitant ir teisę, įtvirtintą Sutarties 12 str., nebūti diskriminuojamam pilietybės pagrindu Sutarties *ratione materiae* taikymo srityje.<sup>77</sup> Taigi, Sutarties 18 str. 1 d. suteikia teisėtai valstybėje narėje gyvenantiems kitų valstybių narių piliečiams teisę, kad su jais būtų elgiamasi taip pat kaip ir su tos

---

<sup>73</sup> BORGMANN-PREBIL, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2008, nr. 3 [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.], p. 329. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2008.00416.x>>.

<sup>74</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-403/03 *Schempp*, Rink. p. I-6421, 15 punktas.

<sup>75</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 24 str. 2 d.

<sup>76</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96 *Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, Rink. p. I-2691, 61 punktas.

<sup>77</sup> *Ibid.*, 62 punktas.

valstybės narės piliečiais visose situacijose, kurios patenka į EB sutarties *ratione materiae* taikymo sritį.<sup>78</sup> Taip Teismas šioje byloje nutraukė ekonominę ryšį, kurį iki tol reikėjo įrodyti tam, kad būtų galima pasinaudoti nediskriminavimo principu ir laisvu asmenų judėjimu. Sąjungos pilietybės institutas leido Teismui *Martínez Sala* byloje suformuluoti „kažką panašaus į universalią nediskriminavimo teisę, suteikiančią teisę į socialines garantijas“.<sup>79</sup>

Kitas reikšmingas sprendimas buvo priimtas *Grzelczyk* byloje. Prancūzijos pilietis Grzelczyk studijavo Belgijos universitete. Pirmus trejus studijų metus jis pats padengė visas išlaikymo, būsto bei studijų išlaidas dirbdamas įvairius smulkius darbus ir naudodamasis kredito paslaugomis. Ketvirtųjų paskutiniųjų studijų metų pradžioje norėdamas susikoncentruoti mokslams jis kreipėsi į kompetentingas Belgijos institucijas dėl *minimex* pašalpos (minimalių pajamų Belgijoje garantija). Tačiau prašymas nebuvo patenkintas, kadangi Grzelczyk nebuvo Belgijos pilietis. Belgijos darbo tribunolas teigė, kad *minimex* pašalpa yra socialinė lengvata, suteikiama darbuotojams. Kita vertus, aišku, kad studentas, turintis Belgijos pilietybę, net ir nebūdamas darbuotoju, esant tokioms pat sąlygoms kaip Grzelczyk atveju, galėtų gauti *minimex* pašalpą. Taigi iš esmės vienintelė priežastis, kodėl jam nebuvo suteikta ši pašalpa ta, kad jis neturėjo Belgijos pilietybės.

Teismas šioje byloje pirmąkart nurodė, kad Sąjungos pilietybei lemta būti fundamentaliu valstybių narių piliečių statusu, kuris tokioje pat situacijoje atsidūrusiems asmenims suteikia galimybę reikalauti, kad su jais teisiniu požiūriu būtų elgiamasi vienodai nepriklausomai nuo jų pilietybės, ir kuris gali būti ribojamas tik aiškiai numatytais išimtimis.<sup>80</sup> Tai reiškia, kad asmenys, kurie naudojami EB sutarties suteikiamomis judėjimo teisėmis, visų pirma, turi būti laikomi Sąjungos piliečiais. Su jais tokiose pat situacijose, kurios patenka į Bendrijos teisės *ratione materiae* taikymo sritį, turi būti elgiamasi vienodai nepaisant jų nacionalinės pilietybės. Sąjungos pilietis, teisėtai gyvenantis priimančiosios valstybės narės teritorijoje, gali remtis Sutarties 12 str. visose situacijose, kurios susijusios su Sutarties garantuojamų pagrindinių laisvių bei su Sutarties 18 str. 1 d. patvirtintos teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje įgyvendinimu.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96 *Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, Rink. p. I-2691, 63 punktas.

<sup>79</sup> BORGSMANN-PREBIL, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2008, nr. 3 [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.], p. 329. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2008.00416.x>>.

<sup>80</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184/99 *Grzelczyk*, Rink. p. I-6193, 31 punktas.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 33 punktas.

Paskui Teisingumo Teismas nagrinėjo Studentų direktyvos 93/96 (pakeista Direktyva 2004/38) 1 str. Šis straipsnis numatė, jog valstybės narės be kitų dalykų gali reikalauti, kad studentai, turintys kitų valstybių narių pilietybę ir atvykstantys studijuoti į tą valstybę narę, turėtų pakankamai lėšų, kad gyvenimo toje šalyje laikotarpiu netaptų našta priimančiosios valstybės socialinei sistemai. Teisingumo Teismas pripažino valstybių narių teisę patikrinti, ar studentas, kuris kreipėsi su prašymu dėl socialinės paramos, nebeatitinka teisės gyventi sąlygų ir imtis priemonių, laikantis Bendrijos teisės nustatytų ribų, nutraukiant jo leidimą gyventi ar jo neatnaujinant.<sup>82</sup> Nepaisant to, tokios priemonės negali tapti automatiška pasekme studentui, kuris pasinaudojo priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistema.<sup>83</sup> Galiausiai Teismas konstatavo, kad Belgijos valdžios institucijos privalėjo judėjimo laisve besinaudojančiam ES piliečiui *minimex* pašalpą suteikti taip, kaip tokią paramą būtų suteikusias Belgijos piliečiui, kadangi tarp priimančiosios valstybės narės piliečių ir kitų valstybių narių piliečių yra tam tikro lygio finansinis solidarumas, bet tik tol, kol jie netampa pernelyg didele našta valstybės biudžetui.<sup>84</sup> Taigi Teismas vietoj to, kad pripažintų, jog teisė laisvai judėti ir apsigyventi gali būti ribojama, jeigu asmuo tapo našta valstybės socialinei sistemai, nutarė, kad valstybė narė atitinkamų priemonių gali imtis tik, kai asmuo tampa pernelyg didele našta, taip Sąjungos piliečiams suteikdamas didesnes garantijas.

Jau minėtoje *Bickel ir Franz* byloje Teismas pabrėžė, kad Bendrijos sistemoje, pagrįstoje asmenų judėjimo ir įsisteigimo laisvių principais, ypatingai svarbu užtikrinti asmenų kalbinių teisių ir privilegijų apsaugą.<sup>85</sup> Drausdamas bet kokią diskriminaciją pilietybės pagrindu, Sutarties 12 str. reikalauja, kad Bendrijos teisės reglamentuojamose srityse su asmenimis būtų elgiamasi lygiais pagrindais kaip su tos valstybės narės piliečiais.<sup>86</sup> Teisės laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje įgyvendinimas užtikrinamas, jei Sąjungos piliečiai gali vartoti kalbą, numatytą bendrauti su tos valstybės administracinėmis ir teismo institucijomis tokiomis pat sąlygomis kaip ir jos piliečiai.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184/99 *Grzelczyk*, Rink. p. I-6193, 42 punktas.

<sup>83</sup> *Ibid.*, 43 punktas.

<sup>84</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 254-255.

<sup>85</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 11 d. sprendimas C-274/96 *Bickel and Franz*, Rink. p. I-7637, 13 punktas.

<sup>86</sup> *Ibid.*, 14 punktas.

<sup>87</sup> *Cit. op.* 85, 16 punktas.

Diskriminacijos klausimas buvo iškilęs ir *Garcia Avello* byloje. Garcia Avello, Ispanijos pilietis, kartu su savo žmona, Belgijos piliete, gyveno Belgijoje. Jų du vaikai turėjo dvigubą pilietybę. Jiems gimus buvo suteikta tėvo pavardė, tačiau vėliau šeima Belgijos valdžios institucijoms pateikė prašymą pakeisti šią pavardę į pavardę, kokia paprastai sudaroma Ispanijoje, kai pirmoji pavardės dalis paimama iš tėvo pavardės, o antroji — iš motinos mergautinės pavardės. Belgijos valdžios institucijos atsisakė patenkinti tokį prašymą motyvuodamos tuo, kad nėra pakankamų pagrindų pakeisti pavardę.

Teisingumo Teismas pirmiausia nurodė, kad nagrinėjama situacija, priešingai nei teigė Belgijos vyriausybė, patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį, būtent nuostatų dėl Sąjungos pilietybės sritį. ES pilietybė suteikiama kiekvienam asmeniui, turinčiam valstybės narės pilietybę. Kadangi Garcia Avello vaikai turėjo dviejų valstybių narių pilietybę, jie taip pat buvo Sąjungos piliečiai. Ir nors taisyklės, reguliuojančios asmens pavardės klausimus, priklauso valstybių narių kompetencijai, jos privalo, įgyvendindamos šią kompetenciją, laikytis Bendrijos teisės.<sup>88</sup> Teismas pažymėjo, kad principas, draudžiantis diskriminaciją, reikalauja, tiek kad panašios situacijos nebūtų traktuojamos skirtingai, tiek kad skirtingos situacijos nebūtų traktuojamos vienodai. Toks traktavimas gali būti pateisinamas tik, jei jis paremtas objektyviomis aplinkybėmis, nepriklausančiomis nuo asmens pilietybės ir jeigu jis yra proporcingas teisėtai siekiamam tikslui.<sup>89</sup> Todėl Teismas priėjo prie išvados, kad EB sutarties 12 ir 17 str. turi būti aiškinami kaip draudžiantys valstybės narės administracinėms institucijoms atsisakyti patenkinti prašymą pakeisti dvigubą pilietybę turinčių vaikų pavardę pagal jų antrosios pilietybės valstybės narės teisę ir tradiciją, nors jų nuolatinė gyvenamoji vieta yra pirmojoje valstybėje.<sup>90</sup> Šioje byloje Teisingumo Teismas nagrinėjo diskriminacijos sąvoką ne teisės į vienodą elgesį, bet teisės į skirtingą elgesį aspektu: kadangi Garcia Avello vaikų, turinčių ir Ispanijos, ir Belgijos pilietybę, padėtis skyrėsi nuo Belgijos piliečių, turinčių tik vieną Belgijos pilietybę, padėtis, jie turėjo teisę, kad su jais būtų elgiamasi kitaip, nei elgiamasi su asmenimis, kurie turi tik vieną Belgijos pilietybę, nebent toks elgesys galėtų būti pateisinamas objektyviomis priežastimis.<sup>91</sup>

Šie aptarti atvejai buvo susiję su tiesiogine kitos valstybės narės piliečių diskriminacija, tačiau draudžiamos ir visos kitos valstybės narės priemonės, kurios užkertą kelią laisvam

---

<sup>88</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2003 m. spalio 2 d. sprendimas byloje C-148/02 *Garcia Avello*, Rink. p. I-11613, 25 punktas.

<sup>89</sup> *Ibid.*, 31 punktas.

<sup>90</sup> *Cit. op.* 88, 45 punktas.

<sup>91</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 255-256.



piliečių judėjimui arba jį apsunkina. Tai patvirtina ir Teisingumo Teismo sprendimas *D'Hoop* byloje. *D'Hoop* buvo Belgijos pilietė, vidurinį išsilavinimą įgijusi ir bakalauro laipsnį gavusi Prancūzijoje. Paskui ji grįžo studijuoti į Belgiją. Baigdama studijas ji kreipėsi į Belgijos valdžios institucijas su prašymu suteikti laikiną pašalpą, skiriamą jauniems bedarbiams ką tik baigusiems studijas ir ieškantiems pirmojo darbo. Jos prašymas buvo atmestas remianti tuo, kad vidurinį išsilavinimą ji įgijo kitoje valstybėje narėje. Teisingumo Teismas nurodė, kad būtų nesuderinama su laisvo judėjimo teise, jeigu valstybės narės pilietis, pasinaudojęs Sutarties suteikiamomis galimybėmis, susijusiomis su laisvu judėjimu, dėl to nukentėtų savo pilietybės valstybėje.<sup>92</sup> EB sutarties 18 str. bei kitos ES pilietybės suteikiamas teises reglamentuojančios nuostatos netaikomos išimtinai vidaus situacijoms. Tačiau tais atvejais, kai asmuo pasinaudoja laisvo judėjimo teise, jam suteikiama teisė remtis Bendrijos teise ir prieš savo pilietybės valstybę.

Teisingumo Teismas pripažinęs, kad *D'Hoop* bylos situacija patenka į nuostatų dėl pilietybės *ratione personae* ir *ratione materiae* taikymo sritį, patvirtino jos teisę remtis vienodo elgesio principu ir savo pilietybės valstybėje. Nacionalinė teisė, susiedama pereinamojo laikotarpio pašalpos skyrimą su sąlyga, kad reikalaujami diplomai būtų įgyti Belgijoje, sudaro mažiau palankias sąlygas kai kuriems savo piliečiams vien dėl to, kad jie pasinaudojo savo teise laisvai judėti, kad įgytų išsilavinimą kitoje valstybėje narėje.<sup>93</sup>

Teisinėje literatūroje teigiama, kad ši nuostata gali būti laikoma tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai diskriminuojančia. Nors Belgijos teisės nuostata nenumatė pilietybės reikalavimo minėtai pašalpai gauti, tačiau paprastai tokio reikalavimo neatitikdavo kitų valstybių narių piliečiai. Taigi šiuo atveju tai būtų netiesiogiai diskriminuojanti nuostata, pažeidžianti Sutarties 18 str. 1 d., nebent ją būtų galima objektyviai pateisinti. Tačiau Teismas atrodo Belgijos taisyklę laikė tiesiogiai diskriminuojančia ne dėl pilietybės, bet tuo pagrindu, kad *D'Hoop* naudojosi savo teisėmis laisvai judėti.<sup>94</sup> Valstybės narės teisės nuostatos sudarė jai mažiau palankias sąlygas toje valstybėje narėje įgijusių vidurinį išsilavinimą asmenų atžvilgiu. Ir trečias būdas pažvelgti į *D'Hoop* bylą — pasiremti logika, kad nuostata,

---

<sup>92</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-224/98 *D'Hoop*, Rink. p. I-6191, 30 punktas.

<sup>93</sup> *Ibid.*, 34 punktas.

<sup>94</sup> TATHAM, A. F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*. Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2006, p. 330.

reikalaujanti, kad asmuo vidurinį išsilavinimą būtų įgijęs Belgijoje, sudaro kliūtį laisvam asmenų judėjimui.<sup>95</sup>

Ta pačia logika Teismas vadovavosi ir *Pusa* byloje, kurioje Suomijos vyriausybė ėmėsi priverstinio vykdymo priemonių prieš savo pilietį Pusa, išvykusį gyventi į Ispaniją, dėl to, kad šis nemokėjo mokesčių. Pusa teigė, kad, kadangi jis jau mokėjo pensijos mokesčius Ispanijoje, Suomijos vyriausybė, rinkdama juos, baudė jį dvigubais mokesčiais už tai, kad jis išvyko gyventi į kitą šalį. Teismas rėmėsi savo sprendimu, priimtu *D'Hoop* byloje, ir praktiškai jį atkartojė. Jis nurodė, kad su Sąjungos piliečiu visose valstybėse narėse turi būti elgiamasi teisiškai taip pat, kaip ir su tų valstybių narių piliečiais, kurie atsidūrė tokioje pat situacijoje. Būtų nesuderinama su laisvo judėjimo teise, jei valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra, su juo būtų elgiamasi mažiau palankiai dėl to, kad jis pasinaudojo laisvo judėjimo teisėmis, kurias įtvirtina Sutartis.<sup>96</sup> Šios teisės nebūtų visiškai veiksmingos, jeigu valstybės narės pilietis būtų atgrasinamas nuo naudojimosi jomis, numatant kliūtis, trukdančias įsikurti priimančiojoje valstybėje narėje, kilmės valstybei teisės aktuose įtvirtinus tam tikras bausmes už naudojimąsi jomis.<sup>97</sup>

Kitas netiesioginės diskriminacijos atvejis buvo nagrinėjamas *Bidar* byloje. Prancūzijos pilietis Bidar, atvykęs į Jungtinę Karalystę, ilgą laiką gyveno pas močiutę, kurios ir buvo išlaikomas. Čia jis tęsė ir baigė vidurinę mokyklą, o vėliau įstojo į aukštąją mokyklą. Jam buvo suteikta parama, skirta mokesčiui už mokslą kompensuoti, tačiau, kadangi jo nuolatinė gyvenamoji vieta buvo ne Jungtinėje Karalystėje, buvo atsisakyta suteikti studento paskolą išlaikymo išlaidoms padengti. Studento paramos taisyklėse buvo nurodyta, kad valstybės narės pilietis, norintis gauti paskolą, nuolatinę gyvenamąją vietą turi turėti Jungtinėje Karalystėje. Teismas pripažino, kad kai kitoje valstybėje narėje teisėtai gyvenantis Sąjungos pilietis siekia gauti studentams skirtą pagalbą išlaikymo išlaidoms padengti, kuri teikiama duodant subsidijuojamą paskolą arba skiriant stipendiją, ši situacija taip pat patenka į EB 12 str. taikymo sritį.<sup>98</sup> Dėl reikalavimo nuolatinę gyvenamąją vietą turėti Jungtinėje Karalystėje grėsmė atsidurti blogesnėje padėtyje pirmiausiai kyla kitų valstybių narių piliečiams. Toks nevienodas požiūris galėtų būti pateisintas, tik jeigu jis būtų pagrįstas

---

<sup>95</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 264.

<sup>96</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje C-224/02 *Pusa*, Rink. p. I-5763, 18 punktas.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 19 punktas.

<sup>98</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-209/03 *Bidar*, Rink. p. I-2119, 42 punktas.

objektyviomis aplinkybėmis, nesusijusiomis su suinteresuotųjų asmenų pilietybe, kurios taip pat būtų proporcingos nacionalinės teisės siekiamam teisėtam tikslui.<sup>99</sup>

Teismas pasirėmė *Grzelczyk* byloje priimtu sprendimu ir atkreipė dėmesį į tai, kad valstybės narės, organizuodamos ir taikydamos savo socialinės pagalbos sistemas, turi parodyti tam tikrą finansinį solidarumą su kitų valstybių narių piliečiais. Tačiau kiekviena valstybė narė turi teisę užtikrinti, kad pagalbos išlaikymo išlaidoms padengti teikimas kitų valstybių narių studentams netaptų neprotinga našta, kuri galėtų turėti įtakos bendram tos valstybės teikiamos pagalbos lygiui.<sup>100</sup> Valstybė narė pagalbą išlaikymo išlaidoms padengti gali teikti tik tiems studentams, kurie įrodė tam tikrą integracijos į šios valstybės visuomenę lygį.<sup>101</sup> Tam tikros integracijos reikalavimas gali būti laikomas patenkintu, jei nustatoma, kad studentas kurį laiką gyveno priimančiojoje valstybėje narėje.<sup>102</sup> EB sutarties 12 str. pirmoji pastraipa turi būti aiškinama taip, kad ji draudžia nacionalinius teisės aktus, kurie numato, kad studentai gali gauti pagalbą išlaikymo išlaidoms padengti, tik jei jie nuolat gyvena priimančiojoje valstybėje narėje, ir nenumato jokios galimybės studentui, kuris yra kitos valstybės narės pilietis, gauti nuolat gyvenančio asmens statuso, net jei jis teisėtai gyvena priimančiojoje valstybėje narėje ir joje pabaigė didelę dalį vidurinio mokslo bei dėl to turi realų ryšį su šios valstybės visuomene.<sup>103</sup> Taigi Teismo išvada šioje byloje leidžia suprasti, kad tiems studentams, kurie išvyko į kitą valstybę narę tik turėdami tikslą studijuoti, nesuteikiama teisė gauti pagalbą išlaikymo išlaidoms padengti. Tuo tarpu ilgą laiką toje valstybėje gyvenantys kitų valstybių narių piliečiai, t. y. tie, kurie sukūrė tam tikro laipsnio „realų ryšį“ su priimančiosios valstybės narės visuomene, remiantis EB sutarties 18 str. 1 d. ir 12 str., turi *prima facie* teisę reikalauti suteikti pagalbą išlaikymo išlaidoms padengti. *Bidar* byloje Teismas įtvirtino realaus ryšio sąvoką, nustatydamas ekonomiškai neaktyvių piliečių teisės reikalauti vienodo elgesio socialinių garantijų atžvilgiu mastą.<sup>104</sup> Pripažįstama, kad realaus ryšio koncepcija padeda palaikyti pusiausvyrą tarp teisės apsigyventi ir reikalavimo netapti pernelyg didele našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

---

<sup>99</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-209/03 *Bidar*, Rink. p. I-2119, 54 punktas.

<sup>100</sup> *Ibid.*, 56 punktas.

<sup>101</sup> *Cit op.* 99, 57 punktas.

<sup>102</sup> *Cit op.* 99, 59 punktas.

<sup>103</sup> *Cit op.* 99, 63 punktas.

<sup>104</sup> BORGSMANN-PREBIL, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2008, nr. 3 [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.], p. 331. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2008.00416.x>>.

Kuo didesnis asmens integravimosi į priimančiosios valstybės narės visuomenę laipsnis, tuo didesnio solidarumo jis gali teisėtai tikėtis remiantis EB sutarties 18 str. 1 d.<sup>105</sup>

Iš viso to galima daryti išvadą, kad, nors pagal galiojančią Bendrijos teisę tam tikros sritys priklauso valstybių narių kompetencijai, jos šia kompetencija privalo naudotis nepažeisdamos Bendrijos teisės, ypač Sutarties nuostatų, susijusių su kiekvienam Sąjungos piliečiui pripažįstama teise laisvai apsigyventi valstybėse narėse, ir vengti bet kokios tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos dėl pilietybės. Tačiau, kaip rodo paskutiniai Teisingumo Teismo sprendimai, EB sutarties 18 str. taikymui nebūtina, kad nagrinėjama situacija būtų susijusi su tiesiogine ar netiesiogine diskriminacija. Laisvo judėjimo teisė buvo išplėsta taip, kad yra draudžiamos visos valstybės narės priemonės, kurios užkertą kelią laisvam piliečių judėjimui ar jį apsunkina. Galima paminėti *De Cuyper* bylą, kurioje Teisingumo Teismas pripažino, kad nacionalinės teisės nuostatos, kurios numato mažiau palankias sąlygas valstybės narės piliečiams tik todėl, kad jie pasinaudojo savo teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje, yra EB sutarties 18 str. 1 d. visiems Sąjungos piliečiams pripažintų laisvių suvaržymas.<sup>106</sup> Šis suvaržymas galėtų būti pateisinamas Bendrijos teisės atžvilgiu, tik jeigu jis būtų pagrįstas objektyviu bendrojo intereso pagrindu, nepriklausančiu nuo atitinkamų asmenų pilietybės, ir proporcingas nacionalinės teisės siekiamam tikslui.<sup>107</sup>

#### 4. Leidžiančios nukrypti nuostatos

EB sutarties 18 str. 1 d. pabrėžiama, kad teisė laisvai judėti ir apsigyventi gali būti įgyvendinama laikantis Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų ir sąlygų. Taigi Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje nėra absoliuti. Ši teisė gali būti ribojama viešosios tvarkos, visuomenės saugumo bei visuomenės sveikatos pagrindais.

Leidžiančių nukrypti nuostatų įtvirtinimas Bendrijos teisėje remiasi pagarbos valstybės suverenitetui principu. Ši išimtis — tai savotiškas valstybės interesų saugumo garantas,

---

<sup>105</sup> BORGSMANN-PREBIL, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2008, nr. 3 [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.], p. 331. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2008.00416.x>>.

<sup>106</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 18 d. sprendimas byloje C-406/04 *De Cuyper*, Rink. p. I-6947, 39 punktas.

<sup>107</sup> *Ibid.*, 40 punktas.

leidžiantis valstybėms savo nuožiūra nukrypti nuo priimtų įsipareigojimų ir remiantis aukštesniais valstybės interesais apriboti Europos Sąjungos teisės garantuojamas teises.<sup>108</sup> Kitaip dar teigiama, kad šios išimties taikymas reiškia Bendrijos teisės ribojimą. Bendrija nustato valstybėms narėms tam tikras išimties aiškinimo ribas, kurių valstybės narės privalo paisyti.<sup>109</sup> Leidžiančios nukrypti nuo pagrindinių laisvių nuostatos turi būti aiškinamos siaurai, tad valstybė narė negali vienašališkai nustatyti jų taikymo apimties ir išvengti Teisingumo Teismo kontrolės. Tai, ar Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje nacionalinėje teisėje numatyti ribojimo pagrindai yra pateisinami, turi prižiūrėti EB institucijos ir ypač Teisingumo Teismas. Teisingumo Teismas, visų pirma, reikalauja, kad leidžiančios nukrypti nuostatos būtų aiškinamos atsižvelgiant į bendruosius teisės principus, ypač proporcingumo, ir pagrindines žmogaus teises.<sup>110</sup>

Leidžiančios nukrypti nuostatos materialinės teisės prasme Direktyvoje 2004/38 išskiriamos į išimtį dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo ir išimtį dėl visuomenės sveikatos. Toks skirstymas atsiranda dėl to, kad skiriasi šių pagrindų pateisinimo sąlygos. Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pagrindus yra sunku nagrinėti atskirai. Šie pagrindai sutampa tokiu mastu, kad jie praktikoje gali būti laikomi kaip viena kategorija.<sup>111</sup>

Iš Teisingumo Teismo praktikos laisvo asmenų judėjimo srityje matyti, kad valstybės narės turi tam tikrą veiksmų laisvę, atsižvelgiant į nacionalinius poreikius, nustatyti, kas joms yra **viešoji tvarka ir visuomenės saugumas**.<sup>112</sup> Teismas yra nurodęs, jog viešosios tvarkos sąvoka Bendrijos kontekste, būtent, kaip nukrypimo nuo asmenų judėjimo laisvės principo pateisinimas, turi būti aiškinama siaurai, kad kiekviena valstybė narė negalėtų vienašališkai be Bendrijos institucijų kontrolės nustatyti jos taikymo srities.<sup>113</sup> Teismas ne kartą yra atkreipęs dėmesį į tai, kad viešosios tvarkos išlyga yra siaurai aiškintina pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo išimtis.<sup>114</sup> Tačiau konkrečios aplinkybės, kurios galėtų pateisinti

---

<sup>108</sup> DAUKŠIENĖ, I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 10(88), p. 57.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>110</sup> BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 199-200.

<sup>111</sup> TATHAM, A. F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*. Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2006, p. 340.

<sup>112</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. spalio 28 d. sprendimas byloje C-36/75 *Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Rink. p. 1219, 26 punktas.

<sup>113</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje C-41/74 *Van Duyn v. Home Office*, Rink. p. 1337, 18 punktas.

<sup>114</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1977 m. spalio 27 d. sprendimas byloje C-30/77 *Regina v. Bouchereau*, Rink. p. 1999, 33 punktas; Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje C-50/06 *Commission v. Netherlands*, Rink. p. I-4383, 42 punktas.

rėmimąsi viešosios tvarkos sąvoka, įvairiose šalyse skirtingu laikotarpiu gali skirtis ir todėl kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms šiuo atžvilgiu būtina suteikti diskreciją Sutarties nustatytose ribose.<sup>115</sup>

Pagrindas taikyti šiuos ribojimus yra atitinkamo asmens elgesys, dėl kurio kyla grėsmė viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui. Direktyvos 2004/38 27 str. 2 d. nurodoma, kad priemonės, kurių valstybės narės imasi dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo, turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu.<sup>116</sup> Asmeninio elgesio sąlygos nustatymas reiškia, kad negali būti taikomas kolektyvinis išsiuntimas. Kolektyvinio išsiuntimo draudimas numatytas ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos papildomo protokolo Nr. 4 4 str. Teisingumo Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad sprendžiant asmeninio elgesio klausimą negalima atsižvelgti į šalutinius klausimus, kurie nėra susiję su konkrečiu asmeniu.

Asmeninio elgesio sąlyga buvo nagrinėjama *Van Duyn* byloje. Olandijos pilietei buvo uždrausta atvykti į Jungtinę Karalystę dirbti sekretore scientologų bažnyčioje. Atsisakymas įsileisti buvo paremtas tuo, kad nors šios bažnyčios veikla ir nebuvo draudžiama Jungtinėje Karalystėje, ji buvo laikoma socialiai žalinga. Teismas nusprendė, jog apskritai tai, kad asmuo kažkada priklausė tam tikrai organizacijai, negalėtų pateisinti valstybės narės atsisakymo suinteresuotam asmeniui leisti laisvai judėti Bendrijos teritorijoje. Tačiau esama narystė, kuri pasireiškia dalyvavimu grupės ar organizacijos veikloje, taip pat jos tikslų ir siekių rėmimu, gali būti laikoma suinteresuoto asmens savanorišku veiksnu, ir todėl gali būti traktuojama kaip asmeninis elgesys.<sup>117</sup>

Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo išimties taikymas taip pat turi būti siejamas su teisei priešingu elgesiu. Tiesa, *Van Duyn* byloje Teismas nesivadovavo šia nuostata ir priėjo išvadą, kad valstybė narė, kurios kompetentingos valdžios institucijos aiškiai apibrėžė savo poziciją konkrečios organizacijos veiklos, apibūdinamos kaip keliančios pavojų visuomenei, atžvilgiu ir kuri ėmėsi administracinių priemonių sukliudyti šiai veiklai, neprivalo įstatymais jos uždrausti, kad galėtų remtis viešosios tvarkos sąlyga.<sup>118</sup> Teismas šioje byloje nukrypo nuo EB sutarties 12 str. įtvirtinto diskriminaciją pilietybės pagrindu draudžiančio principo, tačiau vėlesnėje praktikoje šia sprendimo dalimi nesivadovavo ir

---

<sup>115</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje C-41/74 *Van Duyn v. Home Office*, Rink. p. 1337, 18 punktas.

<sup>116</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 27 str. 2 d.

<sup>117</sup> *Cit. op.* 115, 17 punktas.

<sup>118</sup> *Cit. op.* 115, 24 punktas.

sprendimus jau grįsdavo nediskriminavimo principu. Pavyzdžiui, *Adoui ir Cornuaille* bylose buvo nagrinėjama situacija, kai viešosios tvarkos tikslais dviem prancūzėms prostitutėms buvo atsisakyta išduoti leidimą apsigyventi Belgijos teritorijoje. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad, nors Bendrijos teisė nenustato valstybėms narėms vienos vertybių skalės vertinant elgesį, kuris gali būti laikomas prieštaraujančiu viešajai tvarkai, elgesys negali būti laikomas pakankamai rimtu, kad būtų galima pateisinti apribojimus įvažiavimui ar gyvenimui valstybės narės teritorijoje, jei pirmoji valstybė narė to paties elgesio atžvilgiu savo piliečiams nenustato jokių prievartinių ar kitų rimtų ir veiksmingų priemonių, kuriomis būtų siekiama įveikti tokį elgesį.<sup>119</sup> Nors prostitucija buvo pripažinta socialiai žalinga veikla, kaip veikla *Van Duyn* byloje, Teismas priėjo prie kitokios išvados.

Teisinėje literatūroje teigiama, kad vis dėlto nėra aišku, ar priešingas teisei elgesys visuomet turi būti siejamas su sankcija. Praktikoje tai būtų svarbu nustatyti, kai, pavyzdžiui, yra pasibaigęs senaties terminas arba esant atleidimui nuo bausmės.<sup>120</sup> Šiuo atveju manau vėl reiktų pasiremti bendruoju principu, draudžiančiu diskriminaciją dėl pilietybės. Situacija tiek valstybės narės piliečių, tiek jos pilietybės neturinčių asmenų atžvilgiu turėtų būti vertinama vienodai. Jeigu valstybė savo piliečių atžvilgiu atitinkamais atvejais nesiima prievartos ar kitų rimtų ir veiksmingų priemonių, ji negalėtų riboti Sąjungos piliečiams užtikrinamos judėjimo teisės.

Priešingas teisei elgesys yra privaloma, tačiau nepakankama viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo išimties taikymo sąlyga. Leidžiančia nukrypti nuostata galima remtis tik, jei vienam iš pagrindinių visuomenės interesų kyla reali ir pakankamai rimta grėsmė. Pagal nusistovėjusią Teismo praktiką nacionalinių valdžios institucijų rėmimasis viešosios tvarkos sąlyga bet kuriuo atveju reiškia, kad, be įstatymo pažeidimo sukkelto visuomenės sutrikdymo, kyla reali ir pakankamai rimta grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui.<sup>121</sup> Realios grėsmės egzistavimą įrodo aplinkybės, kurios rodo, jog asmuo yra linkęs pakartoti pažeidimą.

Įrodymo, kad asmuo šiuo metu kelia grėsmę viešajai tvarkai svarba buvo pabrėžta *Calfa* byloje. *Calfa* buvo pripažinta kalta už narkotikų įsigijimą ir jų laikymą. Jai buvo paskirta trijų mėnesių įkalinimo bausmė bei papildoma bausmė — išsiuntimas iš šalies.

<sup>119</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1982 m. gegužės 18 d. sprendimas sujungtose bylose C-115/81 ir C-116/81 *Adoui and Cornuaille v. Belgian State*, Rink. p. 1665, 8 punktas.

<sup>120</sup> DAUKŠIENĖ, I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 10(88), p. 59.

<sup>121</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje C-50/06 *Commission v. Netherlands*, Rink. p. I-4383, 43 punktas.

Teismas, nagrinėdamas pateiktus klausimus, pripažino, kad, nors iš esmės baudžiamoji teisė yra sritis, už kurią atsakingos valstybės narės, Bendrijos teisė nustato tam tikras ribas ir tokie įstatymai negali riboti pagrindinių laisvių, garantuojamų Bendrijos teisės.<sup>122</sup> Išsiuntimo iš šalies bausmė, kuri taikoma kitų valstybių narių piliečiams, yra kliūtis asmenų judėjimo laisvei, todėl viešosios tvarkos sąlyga turi būti grindžiama realios ir pakankamai rimtos grėsmės įvykiu, kuris kelia pavojų vienam iš pagrindinių visuomenės interesų.<sup>123</sup> Nuosprendis baudžiamajoje byloje negali būti laikomas automatiniu išsiuntimo iš šalies priemonės taikymo pagrindu. Būtina, kad socialinė grėsmė, išplaukianti iš kitos valstybės narės piliečio buvimo, būtų vertinama tuo metu, kai yra priimamas sprendimas dėl asmens išsiuntimo, siekiant išsiaiškinti, ar atsižvelgiant į visus faktus, ypač susijusius su jo elgesiu, yra tikimybė, jog laikui bėgant jis pasikeis.<sup>124</sup> Valstybė narė turi įvertinti, ar asmuo yra linkęs pakartoti teisės pažeidimą. Tik įvertinus asmens elgesį, jo aplinkybes galima nustatyti, ar egzistuoja reali grėsmė. Vertinant realios grėsmės sąlygą, valstybės narės kompetentingos institucijos turėtų atsižvelgti į tokias aplinkybes kaip pažeidimo rūšis ir sunkumas, pažeidimų skaičius ir kt.<sup>125</sup> Beje, Direktyvos 27 str. 3 d. leidžia valstybei narei ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo atitinkamo asmens atvykimo į jos teritoriją ar nuo jo pranešimo apie buvimą jos teritorijoje arba išduodama leidimo gyventi šalyje kortelę pareikalauti kilmės valstybės narės ir, jei prireiktų, kitų valstybių narių pateikti informaciją apie bet kokius galimus įrašus apie atitinkamą asmenį policijos registruose. Tačiau tokie paklausimai negali būti daromi nuolat.

Asmeninis elgesys turi kelti ne tik realią, bet ir pakankamai rimtą grėsmę. „Rimta grėsmė“ — vertinamoji teisės kategorija. Nei Direktyva 2004/38, nei Teisingumo Teismas nedetalizuoja „rimtos grėsmės“ kriterijų, todėl galima teigti, kad yra paliekama plati veikimo laisvė valstybėms.<sup>126</sup> Iš Teisingumo Teismo praktikos galima spręsti, kad pakankami rimtos grėsmės atvejai yra tada, kai valstybė už analogiškus savo piliečių veiksmus imasi prievartos ar kitų efektyvių priemonių, siekdama užkirsti kelią tokiam elgesiui. Pavyzdžiui, valstybės valdžios institucijų sprendimas išsiųsti asmenį iš šalies remiantis išimtinai tuo, kad jis neįvykdė teisinių formalumų susijusių su svetimšalių kontrole ar tuo, kad jis neturi leidimo

<sup>122</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1999 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-348/96 *Calfa*, Rink. p. I-11, 17 punktas.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 21 punktas.

<sup>124</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1980 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje C-131/79 *Regina v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo*, Rink. p. 1585, 19 punktas.

<sup>125</sup> DAUKŠIENĖ, I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 10(88), p. 60.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 60.



gyventi, prieštarauja Sutarties nuostatomis.<sup>127</sup> Taigi šiuo atveju reikia manyti, kad rimta grėsmė viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui nekyla.

Sprendžiant klausimą dėl asmens išsiuntimo iš šalies, taip pat draudžiama remtis bendrosios prevencijos tikslais. Šio atveju galima paminėti *Bonsignore* bylą, kurioje susidurta su situacija, kai Vokietijos valdžios institucijos priėmė sprendimą išsiųsti iš šalies Italijos pilietį remiantis jo atžvilgiu priimtu apkaltinamuoju nuosprendžiu. Ieškovas pažeisdamas Vokietijos įstatymą laikė šaunamąjį ginklą ir neatsargiai su juo elgdamasis nušovė savo brolių. Kaip Teismas pastebėjo, *Bonsignore* neturėjo jokio motyvo atimti broliui gyvybę, todėl bausmė jam nebuvo paskirta. Teismas nurodė, kad priemonės, priimtose viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo pagrindais kitų valstybių narių piliečių atžvilgiu, negali būti pateisinamos su individualia byla nesusijusiomis aplinkybėmis, būtent su nuostata, kad tik tų, kuriems taikomos priemonės, asmeninis elgesys yra apsprendžiantis veiksnys. „Asmeninio elgesio“ sąvoka išreiškia reikalavimą, kad išsiuntimas gali būti taikomas tik dėl konkretaus asmens viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pažeidimų.<sup>128</sup> Draudžiama išsiųsti kitos valstybės narės pilietį, jeigu toks išsiuntimas įgyvendinamas siekiant atgrasinti kitus svetimšalius, t. y., jeigu jis paremtas bendrosios prevencijos tikslais.<sup>129</sup> Ši taisyklė buvo įtraukta į Direktyvą 2004/38/EB, kurios 27 str. 2 d. nurodo, kad pateisinimai, nesusiję su konkretaus atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.

Kitas Direktyvos 27 str. 2 d. minimas draudimas — tai sprendžiant dėl asmens išsiuntimo iš šalies remtis ankstesniais jo teistumais. Ankstesni Sąjungos piliečio teistumai patys savaime negali būti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo išimties taikymo priežastis. Pavyzdžiui, byloje *Komisija prieš Nyderlandų Karalystę* Teismas pabrėžė, kad teistumai patys savaime nėra pagrindas išsiųsti asmenį iš šalies. Į teistumą galima atsižvelgti tik tuo atveju, kai aplinkybės, dėl kurių asmuo buvo nuteistas, įrodo tokį asmens elgesį, kuris kelia realią grėsmę viešajai tvarkai.<sup>130</sup> Teisingumo Teismo nuomone, Bendrijos teisė taip pat draudžia nacionalines nuostatas, pagal kurias preziumuojama, kad kitų valstybių narių

---

<sup>127</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje C-48/75 *Royer*, Rink. p. 497, 40 punktas; Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje C-157/79 *Regina v. Pieck*, Rink. p. 2171, 18 punktas.

<sup>128</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-67/74 *Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, Rink. p. 297, 6 punktas.

<sup>129</sup> *Ibid.*, 7 punktas.

<sup>130</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje C-50/06 *Commission v. Netherlands*, Rink. p. I-4383, 41 punktas.

piliečiai, kurie už tam tikrus nusikaltimus buvo nubausti konkrečiomis bausmėmis, turi būti išsiųsti.<sup>131</sup>

Teisingumo Teismas ne vienoje byloje yra pastebėjęs, kad asmens išsiuntimas iš šalies paneigia pačią EB sutarties suteiktą ir garantuojamą laisvo judėjimo teisę.<sup>132</sup> Todėl valstybė narė, imdamasi veiksmų Sąjungos piliečių atžvilgiu, negali elgtis savavališkai. Nacionalinių institucijų atliekamas tyrimas dėl galimo asmeninio elgesio, keliančio realią grėsmę viešajai tvarkai, buvimo ir atitinkamai dėl klausimo, kur yra teisingas teisėtų interesų balansas, turi būti atliekamas atsižvelgiant į bendruosius Bendrijos teisės principus. Valstybės narės yra ribojamos proporcingumo principo. Šis principas rodo, ar priimančiosios valstybės narės sankcija (išsiuntimas iš šalies) yra proporcinga sankcijai, skiriamai vietos piliečiui už analogišką elgesį.<sup>133</sup> Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išsiuntimas iš šalies dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių yra priemonė, galinti rimtai pakenkti asmenims, kurie galutinai integravosi priimančiojoje valstybėje narėje. Taigi tokių priemonių taikymo sritis turėtų būti apribota proporcingumo principo, kad būtų atsižvelgta į atitinkamų asmenų integracijos laipsnį, jų gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje trukmę, jų amžių, sveikatos būklę, šeimyninę bei ekonominę padėtį ir sąsajas su jų kilmės šalimi. Kuo didesnis asmenų integravimosi laipsnis, tuo mažesnė galimybė išsiųsti jį iš šalies.

Be to, Direktyvos 2004/38/EB 28 str. 2 d. numatyta, kad asmenų įgijusių nuolatinę gyvenimo teisę išsiuntimas iš priimančiosios valstybės narės galimas tik esant rimtoms viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo priežastims. Šiuo atveju nuolatinio gyvenimo teisę įgijusių asmenų išsiuntimas turėtų remtis dar griežtesniais kriterijais nei vertinant „rimtos grėsmės“ egzistavimą pagal Direktyvos 27 str. 2 d. Kita kategorija asmenų, kurių išsiuntimas iš šalies turi būti pagrįstas būtinomis visuomenės saugumo priežastimis, tai Sąjungos piliečiai, kurie gyveno priimančiojoje valstybėje narėje pastaruosius dešimt metų arba yra nepilnamečiai.<sup>134</sup>

Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo išimties taikymas gali apsiriboti ir tam tikra valstybės narės teritorijos dalimi. Tai taip vadinama dalinio ribojimo galimybe, kurią Teisingumo Teismas pirmą kartą svarstė *Rutili* byloje. Teismas akcentavo, kad teisė įvažiuoti

---

<sup>131</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje C-50/06 *Commission v. Netherlands*, Rink. p. I-4383, 44 punktas.

<sup>132</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-118/75 *Watson and Belmann*, Rink. p. 1185, 20 punktas.

<sup>133</sup> DAUKŠIENĖ, I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 10(88), p. 60.

<sup>134</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 28 str. 3 d.

į valstybių narių teritoriją ir teisė pasilikti bei laisvai judėti visoje Bendrijos teritorijoje, apibrėžta Sutartyje, yra siejama su visa valstybės narės teritorija, o ne su atskirais jos teritoriniais vienetais.<sup>135</sup> Vadinasi, viešosios tvarkos išimtis gali būti taikoma tik visos valstybės narės teritorijos atžvilgiu, tačiau, atsižvelgiant į vienodo traktavimo principą, tais atvejais, kai valstybė narė draudimą apsigyventi tam tikroje jos teritorijos dalyje taiko savo piliečiams, ji gali jį taikyti ir kitų valstybių narių piliečiams. Todėl Prancūzijos ministras galėjo uždrausti Italijos piliečiui gyventi tam tikruose Prancūzijos regionuose dėl jo politinės veiklos ir veiklos profesinėse sąjungose.

Vėliau dalinio ribojimo klausimas kilo *Oteiza Olazabal* byloje. Šioje byloje Teismas nukrypo nuo bendro nediskriminavimo pilietybės pagrindu principo, kartu ir nuo sprendimo priimto *Rutili* byloje. Teismas pripažino, kad valstybė narė gali riboti laisvo judėjimo teises tam tikroje jos teritorijos dalyje, nepaisant to, ar tokią ribojimo galimybę ji numato savo piliečių atžvilgiu. Teismas nurodė, kad situacijose, kuriose kitų valstybių narių piliečiai gali būti išsiųsti iš šalies ar jiems gali būti draudžiama apsigyventi, gali būti taikomos ir švelnesnės priemonės, pavyzdžiui, dalinis teisės apsigyventi ribojimas, paremtas viešosios tvarkos išimtimi, nereikalaujant, kad identiškos priemonės būtų taikomos tos valstybės narės piliečiams.<sup>136</sup> Taigi Teismas nukrypo nuo sprendimo, priimto *Rutili* byloje.

Kitas laisvo judėjimo teisių ribojimo pagrindas — **visuomenės sveikata**. Kaip teigiama Direktyvos 2004/38/EB 29 str. 1 d. judėjimo laisvės apribojimo priemonės pateisinti gali tik epideminį potencialą turinčios ligos, apibrėžtos atitinkamuose Pasaulio sveikatos organizacijos dokumentuose, ir kitos infekcinės ligos ar užkrečiamosios parazitinės ligos, tačiau tik tuo atveju, jei joms taikomos apsaugos nuostatos, galiojančios priimančiosios valstybės narės piliečiams. Pažymėtina, kad taip pat kaip ir prieš tai nagrinėtų leidžiančių nukrypti nuostatų atveju, visuomenės sveikatos sumetimais negalima remtis siekiant ekonominių tikslų. Kita vertus, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo išimtimi tam, kad išsiųsti asmenį iš valstybės narės teritorijos, galima remtis tiek pradinio asmens patekimo į valstybės teritoriją metu, tiek bet kuriuo metu jam esant valstybėje. Tuo tarpu dėl visuomenės sveikatos leidžianti nukrypti nuostata gali būti taikoma tik siekiant pateisinti pradinį atsisakymą įleisti asmenį į valstybės teritoriją arba atsisakymą išduoti pirmą leidimą gyventi joje. Ligos, pasireiškiančios praėjus trijų mėnesių laikotarpiui po atvykimo, nesudaro

<sup>135</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. spalio 28 d. sprendimas byloje C-36/75 *Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Rink. p. 1219, 46 punktas.

<sup>136</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 26 d. sprendimas byloje C-100/01 *Oteiza Olazabal*, Rink. p. I-10981, 41 punktas.

pagrindo išsiųsti asmenį iš šalies.<sup>137</sup> Tačiau per šį trijų mėnesių laikotarpį valstybė narė turi teisę reikalauti, kad, esant rimtoms priežastims, asmenys, kuriems suteikta teisė gyventi šalyje, nemokamai atliktų medicinos patikrinimą.<sup>138</sup>

Direktyva taip pat įtvirtina minimalius procedūrinius saugiklius, kad asmenys galėtų ginčyti jų atžvilgiu priimtą sprendimą, kartu ribojant valstybių narių savivalės galimybę. Valstybė narė turi imtis visų žingsnių, siekdama užtikrinti, kad Bendrijos teisės aktuose numatyta apsauga būtų prieinama visiems, kurių atžvilgiu buvo priimta ribojanti priemonė.<sup>139</sup> Sąjungos piliečiai turi teisę į tai, kad jiems būtų tiksliai ir išsamiai pranešta apie priežastis, kuriomis grindžiamas sprendimas išsiųsti juos iš šalies, išskyrus tuos atvejus, kai tokių priežasčių nurodymas prieštarauja valstybės saugumui.<sup>140</sup> Toks pranešimas Sąjungos piliečiams turi būti įteikiamas raštu. Šiame pranešime taip pat turi būti nurodomas teismas ar administracinė institucija, kurioje atitinkamas asmuo gali pateikti apeliaciją, apeliacijos pateikimo terminas ir, jei taikytina, laikas, per kurį asmuo turi palikti valstybės narės teritoriją.<sup>141</sup> Visais atvejais Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams, kuriems buvo uždrausta įvažiuoti ar gyventi kitoje valstybėje narėje, turi būti suteikta galimybė pasinaudoti teisinėmis atsisteisimo procedūromis.<sup>142</sup>

Kartu su pareiškimu dėl apeliacijos prieš išsiuntimo iš šalies sprendimą arba dėl jo teisminės peržiūros gali būti pateikiamas prašymas ir dėl laikinojo nurodymo sustabdyti tokio sprendimo vykdymą. Kai jis pateikiamas, išsiuntimas iš šalies, išskyrus kelis atvejus, neturi būti vykdomas.<sup>143</sup> Be to, Direktyva 2004/38/EB užtikrina teisę į sąžiningą atsisteisimo procesą. Jos 31 str. 4 d. teigiama, jog, nepaisant to, kad valstybės narės gali išsiųsti atitinkamą asmenį iš savo teritorijos laukiant atsisteisimo procedūros, negalima uždrausti asmeniui gintis pačiam, išskyrus atvejus, kai jo buvimas gali sukelti rimtų rūpesčių valstybinei politikai ar visuomenės saugumui arba apeliacija ar teisminė peržiūra susijusi su draudimu įvažiuoti į teritoriją.

Iš valstybės narės išsiųstam asmeniui suteikiama galimybė pateikti pakartotinį prašymą dėl leidimo gyventi toje valstybėje. Tačiau su tokiu prašymu kreiptis į valstybės narės valdžios institucijas gali tik asmenys, išsiųsti iš šalies dėl valstybinės politikos ar visuomenės

<sup>137</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 29 str. 2 d.

<sup>138</sup> *Ibid.*, 29 str. 3 d.

<sup>139</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. spalio 28 d. sprendimas byloje C-36/75 *Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Rink. p. 1219, 38 punktas.

<sup>140</sup> *Cit. op.* 137, 30 str. 2 d.

<sup>141</sup> *Cit. op.* 137, 30 str. 3 d.

<sup>142</sup> *Cit. op.* 137, preambulės 6 d.

<sup>143</sup> *Cit. op.* 137, 31 str. 2 d.

saugumo priežasčių. Toks prašymas, pateiktas praėjus pagrįstam laiko tarpui, turi būti išnagrinėtas kompetentingos priimančiosios valstybės valdžios institucijos, kuri privalo atsižvelgti, būtent, į atitinkamo asmens pateiktus argumentus, bylojančius apie galimą esminę aplinkybių, kuriomis buvo grindžiamas sprendimas dėl asmens išsiuntimo, pasikeitimą.<sup>144</sup> Sprendimai, draudžiantys patekti į valstybės narės teritoriją, yra laisvo judėjimo principo apribojimas. Todėl toks sprendimas negali būti neribotos trukmės.<sup>145</sup> Iš esmės visi šie Teismo išaiškinimai buvo perkelti į Direktyvą 2004/38. Joje nurodoma, kad pareiškimas panaikinti išsiuntimo iš šalies nurodymą gali būti pateikiamas po pagrįsto laikotarpio, atsižvelgiant į aplinkybes, tačiau bet kuriuo atveju praėjus trejiems metams po galutinio išsiuntimo iš šalies sprendimo, pateikiant argumentus, iš kurių galima nustatyti, kad rimtai pasikeitė aplinkybės, kurios pateisino tokį sprendimą.<sup>146</sup>

Be aptartų leidžiančių nukrypti nuostatų skiriama ir specialioji leidžianti nukrypti nuostata — **valstybės tarnybos** išimtis. Direktyvoje 2004/38 apie šią išimtį nėra užsimenama, tačiau ją įtvirtina EB sutarties 39 str. 4 d., o Sutarties 45 str. ir 55 str. teigiama, kad veiklai, kuri bet kurioje valstybėje narėje yra susijusi, nors ir laikinai, su viešosios valdžios funkcijų vykdymu netaikomos nuostatos dėl įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvės. Nors ir suformuluotos skirtingai, šios nuostatos iš esmės yra įtvirtintos atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės išlaiko tam tikroms sritims, kurios turi ypatingą valstybinį pobūdį, išimtinę kompetenciją. Valstybės tarnybos išimtis, taikoma darbuotojų atžvilgiu, ar galimybė drausti vykdyti viešąsias valdžios funkcijas įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvės atveju tiesiogiai neriboja Sąjungos piliečių judėjimo laisvės. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad piliečiai į kitą valstybę narę gali vykti norėdami ten įsidarbinti ar vykdyti savarankišką veiklą, toks draudimas gali būti suprantamas kaip kliūtis Sąjungos piliečių judėjimo laisvei.

Šių nuostatų įtraukimas į Sutartį remiasi prielaida, kad valstybės interesai geriausiai gali būti apsaugoti tik, kai tam tikras užduotis, esmines valstybės funkcionavimo požiūriu, atlieka tos valstybės piliečiai. Tokia nuostata pašalina iš Sutarties taikymo srities visas pareigas, kurios susijusios su tiesioginiu ar netiesioginiu dalyvavimu įgyvendinant viešosios teisės reglamentuojamus įgaliojimus ir pareigas, siekiant apsaugoti bendrą valstybės ar kitų viešosios valdžios institucijų interesą. Tokios pareigos rodo, kad jas vykdančių asmenų

<sup>144</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1982 m. gegužės 18 d. sprendimas sujungtose bylose C-115/81 ir C-116/81 *Adoui and Cournuaille v. Belgian State*, Rink. p. 1665, 12 punktas.

<sup>145</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 17 d. sprendimas sujungtose bylose C-65/95 ir C-111/95 *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara and Radiom*, Rink. p. I-3343, 40 punktas.

<sup>146</sup> Direktyva 2004/38/EB dėl teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, 32 str. 1 d.

atžvilgiu egzistuoja ypatingas lojalumo valstybei ryšys bei teisių ir pareigų abipusiškumas, kuris sudaro pilietybės pagrindą.<sup>147</sup> Siekiant apsaugoti valstybės suverenitetą, kuris yra suprantamas kaip aukščiausia valdžia valstybės viduje ir valstybės nepriklausomybė nuo kitų valstybių, svarbiausius valstybinius reikalus galima patikėti tik savo piliečiams, iš kurių tikimasi ypatingo lojalumo ir ištikimybės savo valstybei.<sup>148</sup>

Kadangi Sutarties 39 str. 4 d., 45 ir 55 str. taip pat yra pagrindinių laisvių išimtys, jie turi būti aiškinami siaurai, kad jų taikymas apsiribotų tuo, kas tikrai būtina apsaugoti valstybės interesams, kuriuos ta nuostata leidžia saugoti. Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad EB sutarties 39 str. 4 d. reikalauja vieningo aiškinimo ir taikymo visoje Bendrijoje ir negali būti palikta išimtinai valstybių narių diskrecijai.<sup>149</sup> Nustatant, ar atitinkamos pareigos patenka į valstybės tarnybos išimtį, vadovaujamosi funkcinio kriterijumi, kurį taikant atsižvelgiama į funkcijas, kurias asmuo, užimantis tas pareigas, turi vykdyti.<sup>150</sup> Vadovaujantis instituciniu požiūriu, atitinkama institucija ir jos personalas laikomi visuma, neatsižvelgiant į tai, kokias funkcijas atlieka konkretūs asmenys. Tokiu atveju „daugelis veiklos sričių, kurios teleologine prasme nedaro įtakos valstybinių sprendimų priėmimui ar jų įgyvendinimui, būtų išbrauktos iš laisvo asmenų judėjimo“<sup>151</sup>. Laikantis funkcinio valstybės tarnybos aiškinimo metodo valstybės narėms suteikiama galimybė leisti piliečiams eiti tik tam tikras pareigas, priklausomai nuo atliekamų funkcijų pobūdžio ir svarbos valstybės suverenitetui ir valstybės saugumui.

Interesas, kurį ši išimtis leidžia valstybės narėms saugoti, patenkinamas galimybe riboti kitų valstybių narių piliečių įsidarbinimą tam tikrose valstybės tarnybos srityse. Tačiau ši nuostata negali pateisinti diskriminacinių priemonių, susijusių su atlyginimu ar kitomis darbo sąlygomis darbuotojų, kurie jau priimti dirbti valstybės tarnyboje atžvilgiu.<sup>152</sup> Tai reiškia, kad valstybės tarnybos išimtis taikoma tik įsidarbinimo sąlygoms ir jokia būdu Sąjungos pilietis negali būti diskriminuojamas dėl pilietybės darbo sąlygų atžvilgiu. Taigi darbui valstybiniame sektoriuje taip pat taikomas vienodo požiūrio principas ir draudimas

---

<sup>147</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1982 m. gegužės 26 d. sprendimas byloje C-149/79 *Commission v. Belgium*, Rink. p. 1845, 10 punktas; Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, Rink. p. I-10391, 39 punktas.

<sup>148</sup> DAUKŠIENĖ, I. Laisvas darbuotojų judėjimas ir valstybės tarnybos išimtis. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 72(64), p. 91.

<sup>149</sup> *Cit. op.* 147, atitinkamai 18 ir 38 punktai.

<sup>150</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 3 d. sprendimas byloje 307/84 *Commission v. French*, Rink. p. 1725, 5 punktas.

<sup>151</sup> *Cit. op.* 148, p. 92.

<sup>152</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. vasario 12 d. sprendimas byloje C-152/73 *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, Rink. p. 153, 4 punktas.

diskriminuoti dėl pilietybės. Tačiau, pavyzdžiui, tais atvejais, kai pareigos, į kurias asmuo buvo priimtas, nėra susijusios su viešųjų funkcijų atlikimu, tačiau paaukštinus jį tokios pareigos apimtų ir viešųjų funkcijų atlikimą, jas galima rezervuoti tik atitinkamos valstybės narės piliečiams. Bendrijos teisė nedraudžia valstybei narei leisti tik jos pačios piliečiams siekti karjeros toje srityje, kur aukštesnės pareigos apima viešosios valdžios funkcijų vykdymą ar bendrojo valstybės intereso apsaugą.<sup>153</sup>

Be to, viešosios valdžios funkcijų vykdymas turi sudaryti esminę asmens pareigų dalį. Jeigu tokių pareigų vykdymas tėra menka ar šalutinė asmens pareigų dalis, ši leidžianti nukrypti nuostata negali būti taikoma. Šiame kontekste galima paminėti *Ispanijos prekybos laivyno* bylą. Remiantis Ispanijos teise buvo reikalaujama, kad jūros prekybos laivo, plaukiojančio su Ispanijos vėliava, kapitonas ir jo vyriausiasis padėjėjas būtų Ispanijos piliečiai, kadangi jiems yra suteikiamos tam tikros viešosios funkcijos. Teismas nurodė, kad Sutarties 39 str. 4 d. turi būti aiškinama taip, kad būtų apribota jos taikymo sritis kiek tikrai būtina apsaugoti interesus, kuriuos ši nuostata leidžia valstybėms narėms ginti.<sup>154</sup> Tokia nuostata negali būti pateisinama išimtinai tuo pagrindu, kad atitinkami asmenys įgyvendina nacionalinės teisės suteikiamas pareigas, kurios priskiriamos viešosioms funkcijoms. Būtina, kad tokios teisės būtų faktiškai įgyvendinamos tų asmenų nuolat ir nesudarytų menkos jų veiklos dalies.<sup>155</sup> Taigi Teismas nustatė, kad mažo ar vidutinio dydžio laivo, kuris plaukioja netoli valstybės krantų, kapitonas viešąsias funkcijas atlieka labai retai ir tik ypatingais atvejais, todėl viešųjų funkcijų atlikimas nėra esminė kapitono pareigų dalis ir jam negali būti taikomas reikalavimas turėti atitinkamos valstybės narės pilietybę.

EB sutarties 45 ir 55 str. kalba apie viešosios valdžios funkcijų vykdymą. Šiuo atveju apie funkcinio požiūrio laikymąsi kalbama aiškiau nei laisvo darbuotojų judėjimo atveju taikomos valstybės tarnybos išimties atžvilgiu. Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad atsižvelgiant į esminį įsisteigimo laisvės pobūdį ir vienodo traktavimo principą, 45 str. leidžiama išimtis negali būti aiškinama taip, kad būtų viršytas tikslas, kuriam pasiekti ši išlyga buvo numatyta.<sup>156</sup> 45 str. suteikia teisę valstybėms narėms neleisti ne jos piliečiams vykdyti tokią veiklą, kuri apimtų viešosios valdžios funkcijų įgyvendinimą. Šis straipsnis

---

<sup>153</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1987 m. birželio 16 d. sprendimas byloje C-225/85 *Commission v. Italy*, Rink. p. 2625, 10 punktas.

<sup>154</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, Rink. p. I-10391, 41 punktas.

<sup>155</sup> *Ibid.*, 44 punktas.

<sup>156</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. birželio 21 d. sprendimas byloje C-2/74 *Reyners v. Belgian State*, Rink. p. 631, 43 punktas.

Teismo nuomone taikomas toms veiklos sritims, kurios tiesiogiai ir ypač yra susijusios su viešosios valdžios funkcijų vykdymu.<sup>157</sup> Be to, šios išimties taikymas visai profesijai galėtų būti įmanomas tik tuo atveju, kur tokios veiklos rūšys susijusios su profesija taip, kad įsisteigimo laisvė įpareigotų atitinkamą valstybę narę, net ir laikinai, leisti kitos valstybės narės piliečiams vykdyti funkcijas, susijusias su viešosios valdžios funkcijų vykdymu.<sup>158</sup> Tačiau Teismo nuomone, tai nėra įmanoma nei vienos profesijos atveju.

### III. Teisė dalyvauti rinkimuose

Narystė ES sukelia plačios apimties viešosios valdžios galių, kurias iki narystės ES įgyvendindavo valstybės institucijos, perkėlimą į viršnacionalinį lygmenį, todėl ES susidūrė su demokratijos iššūkiais. Svarbiausias demokratijos reikalavimas yra legitimumo suformuotai struktūrai suteikimas. Tai reikalavimas iš kurio išaugo Europos *demos* paieškos ir poreikis stiprinti Europos Parlamento vaidmenį ES sistemoje. Pirmieji ES demokratijos deficito tyrinėtojai teigė, kad Parlamentas turėtų būti renkamas tiesiogiai ir jam turėtų būti suteiktos didesnės galios teisės aktų leidybos procese Tarybos atžvilgiu bei ES vykdomosios valdžios rinkimuose.<sup>159</sup> Todėl dar 1976 m. Taryba priėmė sprendimą dėl atstovų į Europos Parlamentą rinkimų, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise įgyvendinimo, o 1979 m. buvo surengti pirmieji Europos Parlamento rinkimai. Nuo tada jie rengiami kas penkerius metus. Europos Parlamentui taip pat buvo suteiktos didesnės galios teisės aktų leidybos procese bei vykdomosios valdžios rinkimuose. Jis turi įvairių teisės aktų leidybos konsultavimo, pataisų teikimo ir vetavimo galių. Be to, Europos Parlamentas gali koreguoti ES biudžetą. Tačiau nors Europos Parlamento galios ir sustiprėjo, tik nedidelė dalis Sąjungos piliečių dalyvauja šiuose rinkimuose.

Taigi teisė dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose, įtvirtinta Maastrichto sutartyje, nebuvo naujiena ES teisėje. Tuo tarpu teisė balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos rinkimus iki tol valstybių narių piliečiams nebuvo žinoma. Teisė visapusiškai ir lygiais pagrindais dalyvauti bendruose politinės bendruomenės reikaluose yra modernios pilietybės šerdis.<sup>160</sup> Rinkimai yra pagrindinis atstovaujamosios valdžios mechanizmas. Sąjungos

---

<sup>157</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. birželio 21 d. sprendimas byloje C-2/74 *Reyners v. Belgian State*, Rink. p. 631, 45 punktas.

<sup>158</sup> *Ibid.*, 46 punktas.

<sup>159</sup> HIX, S. *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 213.

<sup>160</sup> CHALMES, D., et al. *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 574.



piliečių teisės balsuoti ir būti kandidatais per vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimus turi būti valstybių narių pripažįstamos ir gerbiamos. Šios teisės, įgyvendinamos gyvenamosios vietos valstybėje narėje, yra pavyzdys, kaip taikomas valstybės narės piliečių ir ne piliečių nediskriminavimo principas. Kitų valstybių narių piliečiai rinkimuose dalyvauja lygiais pagrindais su jų gyvenamosios vietos valstybės piliečiais.

Komisija pabrėžia, jog šių teisių atžvilgiu svarbu užtikrinti, kad gyvenamosios vietos valstybėje jos pilietybės neturintys Sąjungos piliečiai galėtų, remiantis tos šalies teisės aktais, kurti politines partijas bei būti jų nariais. Draudimas Sąjungos piliečiams įkurti politinę partiją arba būti politinės partijos nariais gyvenamojoje valstybėje narėje gali sukliudyti jiems veiksmingai naudotis teise būti kandidatu.<sup>161</sup> Tačiau Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo 5 str. 1 d. nurodo, kad politinių partijų steigėjais ir nariais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nuomone tokia nuostata nepažeidžia ne Lietuvos Respublikos piliečių pasyviosios rinkimų teisės. Nutarime dėl savivaldybių tarybų rinkimų jis pažymi, kad įstatymai nedraudžia gyventojams būti įtrauktiems į savivaldybių tarybų rinkimams politinių partijų sudaromus kandidatų sąrašus ir nebūnant politinių partijų nariais.<sup>162</sup> Be to, Lietuvos Respublikos administracinių vienetų nuolatiniai gyventojai turi galimybę būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į kurį nors ne politinės partijos sąrašą kaip kandidatai į savivaldybių tarybų narius.<sup>163</sup> Tačiau tokia nuostata nedera su bendroju diskriminaciją pilietybės pagrindu draudžiančiu principu, todėl galėtų būti pripažįstama kaip pažeidžianti ES piliečių pasyviają rinkimų teisę.

Bene svarbiausi sprendimai priimami aukščiausiuose šalies valdžios organuose, tačiau Bendrijos teisė neužtikrina Sąjungos piliečiams teisės dalyvauti ne savo pilietybės valstybės narės parlamento rinkimuose. Pati valstybė savo nuožiūra sprendžia, ar suteikti tokią teisę kitų valstybių narių piliečiams. ES pilietybė taip pat nesuteikia teisės kitiems nei valstybės narės Sąjungos piliečiams užimti aukštų pareigų ar vykdyti bet kokias kitas pareigas, kurios susijusios su valstybės interesų gynimu.<sup>164</sup> Čia galima prisiminti aptartą valstybės tarnybos išimtį, kuri leidžia valstybėms narėms pareigas, susijusias su tiesioginiu ar netiesioginiu dalyvavimu vykdant viešąsias funkcijas ar valstybės interesų apsauga, palikti savo piliečiams.

---

<sup>161</sup> 2008 m. vasario 15 d. Komisijos ataskaita — Penktoji ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(2008)85 galutinis).

<sup>162</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> CHALMES, D., *et al. European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 576.

## 1. Teisė balsuoti ir būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose

Savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas. Piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus yra vienas iš demokratijos elementų, ir ji gali būti įgyvendinama būtent per vietos savivaldos institucijas. Europos vietos savivaldos chartijoje<sup>165</sup> nurodoma, kad vietos savivalda reiškia, jog vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdami pilną atsakomybę ir vadovaudamiesi vietos gyventojų interesais. Kadangi vietos savivalda susijusi su viešųjų funkcijų vykdymu, kurios paprastai suteikiamos tik atitinkamos valstybės narės piliečiams, kai kurios ES valstybės narės, Mastrichto sutartyje įtvirtinus teisę dalyvauti vietos savivaldos rinkimuose, turėjo keisti konstitucines nuostatas, kad ši teisė būtų suteikta ne tik jų, bet ir kitų valstybių narių piliečiams. Keisti Konstituciją teko ir Lietuvai, kadangi prieš jai tariant ES nare buvo numatyta, jog savivaldybių tarybų narius renka administracinio vieneto gyventojai — Lietuvos Respublikos piliečiai. Šiuo metu tiek teisė kandidatuoti, tiek teisė balsuoti savivaldybių tarybų rinkimuose suteikiama ir kitiems nuolatiniais administracinio vieneto gyventojams. Konstitucinis Teismas taip pat pastebėjo, kad pagal Konstitucijos 119 str. 2 d. asmens aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius turėjimas siejamas būtent su teisiniu faktu — asmens nuolatiniu gyvenimu atitinkamame Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniame vienetė.<sup>166</sup>

ES teisėje savivaldybių rinkimai apibrėžiami kaip rinkimai, besiremiantys tiesiogine visuotine rinkimų teise, pamatinių vietos savivaldos administracinių vienetų ir jų padalinių lygmeniu. Šis terminas apima rinkimus tiek į atstovaujamas savivaldos tarybas, tiek į savivaldos vykdomosios valdžios institucijas.<sup>167</sup> Taigi šių rinkimų metu renkami atstovaujamosios tarybos nariai, o, atitinkamai atvejais, pagal kiekvienos valstybės narės įstatymus, ir pagrindinio vietos savivaldos administracinio vieneto vykdomosios valdžios vadovas ir nariai.

---

<sup>165</sup> Valstybės žinios, 1999, Nr. 82 – 2418.

<sup>166</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

<sup>167</sup> 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyva 94/80/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiams, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus (OL, 1994 L 368, p. 38), preambulės 12 d., 2 str. 1 d. b) p.

EB Sutarties 19 str. 1 d. įtvirtintos piliečių teisės tikslas užtikrinti, kad visi Sąjungos piliečiai, būdami ar nebūdami valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečiais, galėtų toje valstybėje tomis pačiomis sąlygomis kaip ir jos piliečiai naudotis balsavimo teise ir teise būti kandidatais savivaldybių rinkimuose. Kiekvienas asmuo, kuris yra Sąjungos pilietis ir nėra gyvenamosios valstybės narės pilietis, tačiau atitinka tuos pačius kaip ir tos valstybės piliečiams keliamus teisės balsuoti ar būti kandidatu reikalavimus, turi teisę balsuoti ir būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose.<sup>168</sup> Tačiau 19 str. 1 d., nustatydamą Sąjungos piliečių balsavimo teisę ir teisę būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose gyvenamosios vietos valstybėje narėje, vis dėlto faktiškai nepakeičia jų teisės balsuoti ar būti kandidatu valstybėje narėje, kurios piliečiais jie yra. Kiekviena valstybė narė pati nustato sąlygas, kurias atitinkantis jos pilietis išlaiko rinkimų teises.<sup>169</sup> Kita vertus, nors bendra taisyklė yra ta, kad tiek gyvenamosios vietos valstybės piliečiams, tiek ne piliečiams turi būti taikomi vienodi reikalavimai, Tarybos direktyvos 94/80/EB, nustatančios išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus (toliau — Direktyva 94/80/EB, Direktyva) preambulėje pabrėžiama, kad išimtiniais atvejais, kai tai pateisinama konkrečiomis aplinkybėmis, ne valstybės narės piliečiams gali būti keliami specialūs reikalavimai.

Sąjungos pilietis, norėdamas pasinaudoti EB sutarties 19 str. 1 d. įtvirtinta teise balsuoti vietos savivaldos rinkimuose, turi, visų pirma, pareikšti norą tai daryti, tačiau valstybės narės gali ir automatiškai tokius asmenis įtraukti į rinkėjų sąrašus.<sup>170</sup> Tais atvejais, kai balsavimas valstybėje narėje yra privalomas, įrašyti į rinkėjų sąrašus asmenys privalo dalyvauti tos valstybės vietos savivaldos rinkimuose.<sup>171</sup> Asmuo tam, kad būtų įrašytas į rinkėjų sąrašą, turi pateikti tokį pat dokumentą, kokį reikia pateikti tos valstybės narės piliečiams. Gyvenamosios vietos valstybė taip pat gali reikalauti pateikti oficialią deklaraciją, kurioje būtų nurodyti duomenys apie tokio asmens pilietybę ir adresą gyvenamosios vietos valstybėje.<sup>172</sup> Rinkėjai įrašyti į gyvenamosios valstybės narės rinkėjų sąrašą, jame išlieka

---

<sup>168</sup> Direktyva 94/80/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus, 3 str.

<sup>169</sup> 1997 m. gegužės 27 d. Antroji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1997)230 galutinis).

<sup>170</sup> *Cit. op.* 168, 7 str. 1,2 d.

<sup>171</sup> *Cit. op.* 168, 7 str. 3 d.

<sup>172</sup> *Cit. op.* 168, 8 str. 2 d.

kaip ir tos valstybės narės piliečiai iki to momento, kai jie automatiškai išbraukiami, nes nebeatitinka reikalavimų naudotis balsavimo teise.<sup>173</sup>

Kita galimybė dalyvauti rinkimuose yra buvimas kandidatu į renkamuosius vietos savivaldos organus. Sąjungos pilietis turi pateikti visus šia teise pasinaudoti reikalingus dokumentus, kuriuos turi pateikti ir tos valstybės narės pilietis. Valstybė narė, kaip ir teisės balsuoti atveju, gali reikalauti papildomai pateikti oficialią deklaraciją, kurioje be kita ko gali būti prašoma nurodyti tai, kad Sąjungos piliečiui neatimta teisė būti kandidatu jo pilietybės valstybėje narėje. Valstybės narės gali neleisti Sąjungos piliečiams, kuriems individualiu sprendimu, priimtu pagal baudžiamąją ar civilinę teisę, buvo atimta teisė būti kandidatu pagal jo kilmės valstybės narės teisę, naudotis šia teise jų savivaldos rinkimuose.<sup>174</sup> Šia nuostata siekiama užkirsti kelią piliečiams atgauti prarastas pilietines teises paprasčiausiai persikėlus į kitą valstybę narę. Jei iškyla abejonų dėl deklaracijos turinio, valstybė narė gali pareikalauti, kad asmuo pateiktų savo pilietybės valstybės kompetentingų administracinių institucijų išduotą pažymą, patvirtinančią, kad jam ši teisė nėra atimta arba kad apie tokį atėmimą joms nėra žinoma.<sup>175</sup> Tais atvejais, kai atsisakoma asmenį įrašyti į rinkėjų sąrašą ar atmetama jo paraiška būti kandidatu, jis turi teisę pasinaudoti teisinės gynybos priemonėmis.<sup>176</sup>

Gyvenamosios vietos valstybės teisės aktai gali numatyti, kad asmuo, norintis balsuoti ar būti kandidatu, turi būti toje valstybėje narėje išgyvenęs tam tikrą laikotarpį. Direktyva šiuo atveju pabrėžia, kad asmuo atitinka šį kriterijų, jei jis tolygų laikotarpį yra pragyvenęs kitose valstybėse narėse.<sup>177</sup> Tokia pat taisyklė taikoma ir tais atvejais, kai pagal gyvenamosios vietos valstybės narės įstatymus reikalaujama, kad asmuo tam tikrą laikotarpį būtų pragyvenęs pagrindiniame vietos savivaldos administraciniame vienetė. Tokiu būdu Sąjungos piliečiai yra tarsi skatinami laisvai judėti Bendrijos teritorijoje nebijant neigiamų pasekmių. Direktyva garantuoja šios jų teisės išsaugojimą. Be to, Sąjungos piliečiams turintiems teisę būti kandidatais taikomi tokie patys suderinamumo reikalavimai, kokie pagal gyvenamosios vietos valstybės narės įstatymus taikomi tos valstybės piliečiams.<sup>178</sup> Pavyzdžiui, tai, kokios pareigos nesuderinamos su savivaldybės tarybos nario pareigomis

---

<sup>173</sup> Direktyva 94/80/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus, 8 str. 3 d.

<sup>174</sup> *Ibid.*, 5 str. 1 d.

<sup>175</sup> *Cit. op.* 173, 9 str. 2 d. a) ir b) p.

<sup>176</sup> *Cit. op.* 173, 11 str.

<sup>177</sup> *Cit. op.* 173, 4 str. 1 d.

<sup>178</sup> *Cit. op.* 173, 6 str. 1 d.

Lietuvoje, reglamentuoja Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 90 str.<sup>179</sup> Jeigu toks asmuo Lietuvoje išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis turi apsispręsti ir atsisakyti pareigų arba išrinkto savivaldybės tarybos nario mandato.<sup>180</sup>

Išrinkus Sąjungos pilietį į atstovaujамąjį organą, jis naudojasi tokiomis pat teisėmis ir vykdo tokias pat pareigas kaip ir tos valstybės piliečiai. Tačiau, pavyzdžiui, pagrindinių vietos savivaldos administracinių vienetų vadovų pareigos gali būti susijusios su dalyvavimu vykdančios valdžios funkcijas ir saugant bendruosius interesus, todėl valstybės narės gali šias pareigas palikti savo piliečiams. Direktyvos 5 str. 3 d. teigiama, kad valstybė narė gali nustatyti, kad tik jos piliečiai gali eiti ir laikinai atlikti pagrindinio vietos savivaldos administracinio vieneto vykdomosios valdžios institucijos vadovo, jo pavaduotojo ar valdančiosios kolegijos nario pareigas. Valstybės narės taip pat gali nustatyti, kad Sąjungos piliečiai, išrinkti į atstovaujамąją tarybą, negali dalyvauti nei skiriant delegatus, galinčius balsuoti parlamentinėje asamblėjoje, nei renkant tos asamblėjos narius.<sup>181</sup> Europos Parlamento nuomone ši nuostata pernelyg riboja Sąjungos piliečių teises ir prieštarauja EB sutarties 12 str. įtvirtintam nediskriminavimo principui.<sup>182</sup> Tačiau vargu, ar ši situacija greitai pasikeis, nes nacionaliniai parlamentai yra viena svarbiausių valdžios institucijų.

Nepaisant to, kad Direktyva 94/80/EB iš esmės grindžiama vienodo požiūrio į valstybės narės piliečius ir ne piliečius principu, vis dėlto valstybių narių atstovai Taryboje priimdami šią Direktyvą sutarė esant reikalingą numatyti ir tam tikras išlygas. Taip atsirado III skyrius, įtvirtinantis leidžiančias nukrypti ir pereinamojo laikotarpio nuostatas. Direktyvos 12 str. leidžia riboti Sąjungos piliečių teisę balsuoti ir būti kandidatais vietos savivaldos rinkimuose, jei 1996 m. sausio 1 d. tam tikroje valstybėje narėje gyvenančių ir jos piliečiais nesančių Sąjungos piliečių sulaukusių amžiaus, nuo kurio suteikiama balsavimo teisė, dalis viršija 20 % bendro ten gyvenančių Sąjungos piliečių, sulaukusių amžiaus, nuo kurio suteikiama balsavimo teisė, skaičiaus. Tai taip vadinama Liuksemburgo išimtis, kuri suteikia teisę valstybei narei neleisti pasinaudoti rinkimų teisėmis tokį laikotarpį, kuris balsavimo teisės atveju negali būti ilgesnis nei viena atstovaujamosios tarybos kadencija, o teisės būti kandidatu atveju — dvigubai ilgesnis už tarybos kadenciją.<sup>183</sup> Antra išlyga, vadinama

<sup>179</sup> Valstybės žinios, 1994, Nr. 53 – 996.

<sup>180</sup> *Ibid.*, 90 str. 2 d.

<sup>181</sup> Direktyva 94/80/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus, 5 str. 4 d.

<sup>182</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 300-301.

<sup>183</sup> CHALMES, D., *et al. European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 575.

Belgijos išimtimi, atsižvelgdama į ypatingą šios šalies situaciją, numato, kad Belgijoje Direktyva taikoma ribotam vietos savivaldos administracinių vienetų skaičiui, kuriuose didelės tos valstybės narės piliečiais nesančių Sąjungos piliečių proporcijos.<sup>184</sup>

## **2. Teisė balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose**

Rinkimai į Europos Parlamentą — tai tiesioginiu visuotiniu balsavimu pagal 1976 m. rugsėjo 20 d. aktą rengiami atstovų į Europos Parlamentą rinkimai. EB sutarties 190 str. 4 d. nurodo, kad rinkimai vyksta remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise pagal visose valstybėse narėse taikomą vienodą tvarką arba pagal visoms valstybėms narėms bendrus principus. Tačiau kol kas kiekviena valstybė narė atskirai reglamentuoja rinkimų į Europos Parlamentą tvarką, o bendrus principus įtvirtina minėtasis Aktas dėl Europos Parlamento narių rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise.

EB sutarties 19 str. 2 d. įtvirtinta piliečių teisė leidžia jiems rinktis, ar dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose savo kilmės valstybėje narėje, ar gyvenamosios vietos valstybėje narėje, jeigu šios dvi valstybės yra skirtingos. Tačiau draudžiama tuose pačiuose rinkimuose balsuoti daugiau kaip vieną kartą ar būti kandidatu daugiau kaip vienoje valstybėje narėje. Šis draudimas įtvirtintas Akto dėl Europos Parlamento narių rinkimų 9 str. Dalyvavimas Europos Parlamento rinkimuose apima tiek balsavimo teisę, tiek teisę būti kandidatu. Principai, kuriais grindžiama Sąjungos piliečio teisė balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose valstybėje narėje, kurios pilietis jis nėra, išdėstyti Tarybos direktyvoje 93/109/EB dėl išsamių priemonių Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus (toliau — Direktyva 93/109/EB, Direktyva).<sup>185</sup> Direktyva sustiprina Europos Parlamento demokratinį legitimumą ir prisideda prie demokratinio deficito Sąjungoje sumažinimo.<sup>186</sup> Direktyvos tikslas nėra valstybių narių rinkimų įstatymų harmonizavimas. Kiekviena valstybė narė teisės aktais nustato savo piliečių teisės balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose savo teritorijoje įgyvendinimo sąlygas ir tvarką. Lietuvos Respublikoje Europos Parlamento rinkimų organizavimo ir vykdymo tvarką

---

<sup>184</sup> CHALMES, D., *et al. European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006, p. 575.

<sup>185</sup> OL, 1993 L 329 p. 34.

<sup>186</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 296.

renkant narius į Lietuvos Respublikai skirtas vietas reglamentuoja Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas.

Naudojimuisi šia teise taikomas nediskriminavimo dėl pilietybės principas.<sup>187</sup> Šis principas reiškia, kad ES piliečiai gyvenamosios vietos valstybėje turi turėti tokias pat sąlygas balsuoti ir būti kandidatu kaip ir tos valstybės narės piliečiai. Direktyva siekiama užtikrinti bei skatinti visų Europos Sąjungos piliečių dalyvavimą Europos Parlamento rinkimuose bei garantuoti visiems toje pačioje valstybėje gyvenantiems ES piliečiams vienodas rinkėjų teises. Iš esmės Direktyvoje teisė balsuoti ir būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus bei jos įgyvendinimo sąlygos reglamentuojamos panašiai kaip ir prieš tai aptartoje Direktyvoje dėl teisės balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos rinkimus.

Sąjungos pilietis gali balsuoti rinkimuose į Europos Parlamentą gyvenamosios vietos valstybėje narėje, jeigu yra pareiškęs norą savo balsavimo teisę įgyvendinti šioje šalyje. Jei toje valstybėje dalyvavimas rinkimuose privalomas, pilietis, pareiškęs norą juose dalyvauti, balsuoti privalo.<sup>188</sup> Valstybė narė turi imtis visų būtinų priemonių, kad pareiškęs norą balsuoti Bendrijos rinkėjas laiku būtų įrašytas į rinkėjų sąrašą. Sąjungos pilietis tokiu atveju turi pateikti tokius dokumentus, kurie reikalingi pateikti gyvenamosios valstybės narės piliečiams. Be to, jis turi pateikti oficialią deklaraciją su Direktyvos nurodytais duomenimis. Gyvenamosios vietos valstybė negali reikalauti jokių papildomų dokumentų. Norėdami kandidatuoti į Europos Parlamentą, Sąjungos piliečiai, paduodami paraiškas, pateikia tokius pat patvirtinamuosius dokumentus, kaip ir kandidatas, kuris yra atitinkamos valstybės narės pilietis.<sup>189</sup> Jie taip pat turi pateikti oficialią deklaraciją, kurioje būtų įrašyti Direktyvos reikalaujami duomenys.

Oficialios deklaracijos pateikimas yra vienas būdų užkirsti kelią asmenų balsavimui ar buvimui kandidatais daugiau nei vienoje valstybėje narėje per tuos pačius rinkimus. Deklaracijoje be kitų duomenų turi būti nurodyta, kad asmuo balsavimo teise ar teise būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose pasinaudos tik gyvenamosios vietos valstybėje narėje.<sup>190</sup> Kitas būdas užtikrinti, kad piliečiai negalėtų piktnaudžiauti jiems suteikiama balsavimo teise yra Direktyvoje įtvirtintas įpareigojimas valstybėms narėms keistis informacija apie kitų valstybių narių piliečius, kurie buvo įrašyti į rinkėjų sąrašus arba buvo

<sup>187</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 *Spain v. United Kingdom*, Rink. p. I-7917, 66 punktas.

<sup>188</sup> Tarybos direktyva 93/109/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus, 8 str.

<sup>189</sup> *Ibid.*, 7 str. 1 d.

<sup>190</sup> *Cit. op.* 188, 9 str. 2 d. c) p.; 10 str. 1 d. b) p.

kandidatais. Remdamasi gyvenamosios vietos valstybės narės kilmės valstybei narei išsiųsta informacija, pastaroji privalo imtis atitinkamų veiksmų užtikrinti, kad jos piliečiai nebalsuotų daugiau kaip vieną kartą arba nebūtų kandidatais daugiau kaip vienoje valstybėje narėje.<sup>191</sup> Tuo tikslu buvo sukurta valstybių narių tarpusavio keitimosi informacija sistema. Komisija ir valstybės narės neoficialiai sutarė dėl praktinių keitimosi informacija sistemos detalių. Tačiau nepaisant šių pastangų, kai kurioms valstybėms narėms sistemos administracinė našta yra per didelė ir jai trūksta funkcionalumo bei veiksmingumo.<sup>192</sup> Todėl pateiktame Direktyvos dėl Tarybos direktyvos 109/93 pakeitimo projekte siūloma šią sudėtingą sistemą keisti įvedant būtinas garantijas ir atgrasymo priemones.

Tam tikrais atvejais gyvenamosios vietos valstybė narė gali neleisti Sąjungos piliečiui dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą. Visų pirma, ji gali patikrinti ar Sąjungos piliečiui, pareiškusiam norą balsuoti, nebuvo jo pilietybės valstybėje individualiu sprendimu, priimtu pagal civilinę ar baudžiamąją teisę, ši teisė atimta.<sup>193</sup> Valstybė narė gali nuspręsti neleisti tokiam asmeniui dalyvauti rinkimuose. Asmenims, kuriems tokiu sprendimu, priimtu pagal gyvenamosios vietos ar pilietybės valstybės narės teisę, buvo uždrausta būti kandidatu, neleidžiama dalyvauti rinkimuose į Parlamentą. Pateikdamas paraišką būti kandidatu, asmuo turi pateikti jo pilietybės valstybės narės kompetentingos administracinės institucijos išduotą pažymą, patvirtinančią, kad jam nėra atimta ši teisė arba kad apie tokį atėmimą toms institucijoms nėra žinoma.<sup>194</sup> Jei pilietis tokios pažymos negali pateikti, jo paraiška skelbiama nepriimtina. Tačiau, kaip pažymi Komisija, dėl tokios pareigos valstybės narės piliečiais nesantiems ES piliečiams atsiranda didelė administracinė našta, kuri gali būti viena iš nedidelio tokių piliečių dalyvavimo rinkimuose priežasčių.<sup>195</sup> Todėl šiuo metu yra pateiktas pasiūlymas pakeisti šias Direktyvos nuostatas ir įpareigojimą pateikti pažymą pakeisti į tai patvirtinančiu pareiškimu, įtrauktu į oficialią deklaraciją. Taigi jei kandidatams į Europos Parlamentą buvo vienoje valstybėje narėje uždrausta dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą, jie jokių būdu negali ta teise pasinaudoti kitoje valstybėje narėje. Tuo tarpu

---

<sup>191</sup> Tarybos direktyva 93/109/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus, 13 str.

<sup>192</sup> 2006 m. gruodžio 12 d. Komisijos pasiūlymas — Tarybos direktyva iš dalies keičianti 1993 m. gruodžio 6 d. Direktyvą 93/109/EB dėl išsamių priemonių Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus (KOM/2006/0791 galutinis).

<sup>193</sup> *Cit. op.* 191, 10 str. 1 d.

<sup>194</sup> *Cit. op.* 191, 10 str. 2 d.

<sup>195</sup> *Cit. op.* 192.



teisės balsuoti atveju taikoma švelnesnė taisyklė. Valstybė narė turi diskreciją nuspręsti, ar leisti tokiam asmeniui dalyvauti rinkimuose.

Valstybės narės įstatymuose gali būti numatyta, kad jos piliečiai, norintys balsuoti ar būti kandidatais, būtų pragyvenę tos valstybės rinkimų teritorijoje tam tikrą minimalų laikotarpį. Šiuo atveju Direktyva numato, kad Sąjungos piliečiai atitinka tokį reikalavimą, jei jie tolygų laikotarpį yra pragyvenę kitose valstybėse narėse.<sup>196</sup> Tokia pat taisyklė taikoma ir tais atvejais, kai gyvenamosios vietos valstybės narės teisė numato, kad piliečiai gali būti kandidatais, jeigu jie tam tikrą minimalų laikotarpį buvo jos piliečiais. Sąjungos piliečiai laikomi atitinkančiais šį reikalavimą, jei jie tokį patį laikotarpį yra buvę kurios nors valstybės narės piliečiais.<sup>197</sup> Tačiau specifiniai gyvenamojo laikotarpio reikalavimai vis dėlto gali būti taikomi tam tikros apygardos ar vietovės atžvilgiu.

Kai atsisakoma asmenį įrašyti į rinkėjų sąrašą ar atmetama jo paraiška būti kandidatu, toks asmuo turi teisę pasinaudoti teisinės gynybos priemonėmis tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir gyvenamosios vietos valstybės piliečiai.<sup>198</sup> Teisingumo Teismas yra pastebėjęs, kad, kadangi nėra Bendrijos teisės aktų, reglamentuojančių ginčus, susijusius su teise balsuoti ir būti kandidatu rinkimuose į Europos Parlamentą, kiekviena valstybė narė savo vidaus teisės sistemoje turi paskirti kompetentingus teismus ir nustatyti ieškinių, skirtų užtikrinti subjektų teisių, kylančių tiesiogiai iš Bendrijos teisės, apsaugą, procesines taisykles taip, kad jos nebūtų nepalankesnės nei taikomos nacionaline teise grindžiamoms teisėms (lygiavertiškumo principas) ir dėl jų naudojimas Bendrijos teisės sistemoje suteiktomis teisėmis neturi pasidaryti praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas (veiksmingumo principas).<sup>199</sup>

Kaip ir teisės balsuoti bei būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose atveju, taip ir šiuo valstybės narės tam tikrais atvejais gali nukrypti nuo Direktyvos bendrų taisyklių, tačiau bet kuri leidžianti nukrypti nuostata turi būti pateisinta valstybei narei iškylančiais specifiniais sunkumais.<sup>200</sup> Direktyvos 14 str. 1 d. numato, kad tais atvejais, kai 1993 m. sausio 1 d. valstybėje narėje gyvenančių ir nesančių jos piliečiais Sąjungos piliečių, sulaukusių amžiaus, nuo kurio suteikiama balsavimo teisė, dalis viršija 20 % bendro ten gyvenančių to amžiaus Sąjungos piliečių skaičiaus, ši valstybė narė gali apriboti Sąjungos

---

<sup>196</sup> Tarybos direktyva 93/109/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus, 5 str.

<sup>197</sup> *Ibid.*, 3 str.

<sup>198</sup> *Cit. op.* 196, 11 str. 2 d.

<sup>199</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-300/04 *Eman and Sevinger*, Rink. p. I-8055, 67 punktas.

<sup>200</sup> *Cit. op.* 196, preambulės 11 d.

piliečiams, pragyvenusiems joje minimalų, ne ilgesnį kaip penkerių metų laikotarpį, balsavimo teisę, o pragyvenusiems minimalų, ne ilgesnį kaip dešimties metų laikotarpį, teisę būti kandidatu. Likus 18 mėnesių iki Europos Parlamento rinkimų Komisija pateikia Parlamentui ir Tarybai ataskaitą, kurioje ji pareiškia pastabas, ar atitinkamoms valstybėms narėms suteikta nukrypti leidžianti nuostata vis dar pateisinama, ir prireikus pasiūlo daryti tinkamus pakeitimus. Artimiausi Europos Parlamento rinkimai vyks 2009 m. birželio mėn. Liuksemburgo Didžioji Hercogystė buvo vienintelė valstybė, paprašiusi leidžiančios nukrypti nuostatos. Komisija pripažino, kad sąlygos, kuriomis remiantis Liuksemburgo Didžiajai Hercogystei yra suteikta leidžianti nukrypti nuostata, vis dar yra pateisinamos.<sup>201</sup>

Direktyva taikoma tik ES piliečiams, todėl galimo trečiųjų valstybių piliečių dalyvavimo rinkimuose į Europos Parlamentą nereglamentuoja. Vis dėlto verta paminėti pastarojo meto Teisingumo Teismo sprendimus šiuo klausimu. Vienas iš tokių tai sprendimas, priimtas byloje *Ispanijos Karalystė prieš Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystę*, palaikomą Komisijos. Į Teismą buvo kreiptasi su klausimu, ar valstybė narė turi pagrindą rinkimų į Europos Parlamentą teisę suteikti trečiųjų šalių piliečiams, šiuo atveju — tam tikrus kriterijus atitinkantiems Britanijos tautų sandraugos piliečiams, gyvenantiems EB teritorijoje, Gibraltare. Jungtinė Karalystė Gibraltaro atžvilgiu priėmė teisės aktą, numatantį tokias pačias sąlygas dėl teisės balsuoti ir būti kandidatu, kokios yra numatytos Jungtinėje Karalystėje taikomame teisės akte. Teismas pažymėjo, kad EB sutarties 19 str. 2 d. numato tik, kad naudojimuisi šia teise taikomas nediskriminavimo dėl pilietybės principas, ir kad kiekvienas Sąjungos pilietis, gyvendamas valstybėje narėje, kurios pilietis jis nėra, turi teisę balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai.<sup>202</sup> Be to, nors Sąjungos pilietybė skirta būti fundamentaliu valstybių narių piliečių statusu, šis teiginys nebūtinai reiškia, kad Sutarties pripažintomis teisėmis gali naudotis tik Sąjungos piliečiai.<sup>203</sup> Pagal galiojančią Bendrijos teisę asmenų, turinčių teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose, nustatymas yra kiekvienos valstybės narės kompetencija. Jokie EB sutarties straipsniai nedraudžia valstybėms narėms suteikti teisę balsuoti ir būti kandidatais kitiems su

---

<sup>201</sup> 2007 m. gruodžio 20 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai pateikta pagal direktyvos 93/109/EB dėl ES piliečių teisės balsuoti ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus 14 straipsnio 3 dalį dėl nukrypti leidžiančios nuostatos suteikimo pagal EB sutarties 19 straipsnio 2 dalį (KOM(2007)846 galutinis).

<sup>202</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 *Spain v. United Kingdom*, Rink. p. I-7917, 66 punktas.

<sup>203</sup> *Ibid.*, 74 punktas.

jomis glaudų ryši turintiems asmenims, kurie nėra jų piliečiai arba jų teritorijoje gyvenantys Sąjungos piliečiai.<sup>204</sup> Šiuo sprendimu Teismas įtvirtino galimybę valstybėms narėms priimti sprendimus, kurie trečiųjų valstybių piliečiams suteiktų teisę dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose.

*Eman ir Sevinger* byloje buvo nagrinėjama panaši situacija. Pagrindinėje byloje buvo ginčijamas atsisakymas įrašyti apeliančius į rinkėjų sąrašus dėl to, kad jie gyvena Aruboje (vienoje iš Nyderlandų Karalystės dalių). Visoje Nyderlandų Karalystėje buvo taikomas nedalomos pilietybės modelis, todėl Nyderlandų vyriausybė pripažino, kad Arubos olandai taip pat yra Sąjungos piliečiai, tačiau tai nereiškia, kad jie bet kuriuo metu naudojami visomis teisėmis, suteikiamomis Sąjungos piliečiams. Teisingumo Teismas su tokia Nyderlandų vyriausybės pozicija nesutiko ir nurodė, kad asmenys, turintys vienos valstybės narės pilietybę ir nuolatinę gyvenamąją vietą arba gyvenamąją vietą teritorijoje, priklausančioje užjūrio šalių ir teritorijų sąrašui, gali remtis Sutarties antroje dalyje Sąjungos piliečiams pripažįstamomis teisėmis.<sup>205</sup> Tačiau pagal dabar galiojančią Bendrijos teisę asmenų, turinčių teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose, nustatymas yra kiekvienos valstybės narės kompetencija, įgyvendinama laikantis Bendrijos teisės.<sup>206</sup> Teismas pastebėjo, kad užjūrio šalims ir teritorijoms taikomas specialus asociacijos režimas, kuris reiškia, kad EB sutarties 189 ir 190 str. netaikomi šioms šalims ir teritorijoms ir kad valstybės narės neprivalo jose organizuoti rinkimų į Europos Parlamentą.<sup>207</sup>

Tačiau Teismas vėliau, lygindamas Nyderlandų Antilų salose arba Aruboje gyvenančio Nyderlandų piliečio ir trečiojoje šalyse gyvenančio Nyderlandų piliečio padėtį, pastebėjo, kad šie asmenys yra Nyderlandų piliečiai ir negyvena Nyderlandų teritorijoje. Vis dėlto jiems buvo sudaromos nevienodos sąlygos, nes antrasis turėjo teisę balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose, o pirmasis tokios teisės neturėjo. Toks skirtingas požiūris galimas tik, jei jis būtų objektyviai pateisinamas.<sup>208</sup> Tačiau Teismas nerado aplinkybių, kurios galėtų pateisinti tokį skirtingą reglamentavimą. Taigi, nors pagal šiuo metu galiojančią Bendrijos teisę nėra draudžiama valstybėms narėms, nepažeidžiant Bendrijos teisės, apibrėžti teisės balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose sąlygas remiantis

---

<sup>204</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 *Spain v. United Kingdom*, Rink. p. I-7917, 78 punktas.

<sup>205</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-300/04 *Eman and Sevinger*, Rink. p. I-8055, 29 punktas.

<sup>206</sup> *Ibid.*, 45 punktas.

<sup>207</sup> *Cit. op.* 205, 47 punktas.

<sup>208</sup> *Cit. op.* 205, 58 punktas.

gyvenamosios vietos teritorijoje, kurioje organizuojami rinkimai, kriterijumi, vis dėlto vienodo požiūrio principas draudžia, kad dėl pasirinktų kriterijų panašiose situacijose esantys piliečiai būtų vertinami skirtingai, išskyrus atvejus, kai jis gali būti objektyviai pateisinamas.

#### **IV. Diplomatinė ir konsulinė apsauga**

EB sutarties 20 str. leidžia Sąjungos piliečiams trečiosios valstybės teritorijoje, kurioje jų valstybei narei nėra atstovaujama, kreiptis į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinę arba konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą tokiomis pat sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Ši Sąjungos piliečių teisė į diplomatinę ir konsulinę apsaugą teisinėje literatūroje įvardijama net ne kaip teisė, o kaip privilegija, tam tikromis aplinkybėmis suteikiama kitų valstybių narių piliečiams.<sup>209</sup> Ją įtvirtina ir Pagrindinių teisių chartijos 46 str.

Šioje srityje valstybėms narėms tenka pagrindinė atsakomybė. Tam, kad būtų galima teikti kitų valstybių narių piliečiams diplomatinę ir konsulinę apsaugą, reikalingas trečiosios šalies sutikimas. Valstybės narės savitarpiskai nustato reikalingas taisykles ir pradeda tarptautines derybas dėl šios apsaugos užtikrinimo. Reikalavimas gauti sutikimą yra bendroji tarptautinės teisės norma. Vienos konvencijos dėl diplomatinės santykių 6 str. nurodoma, kad dvi ar daugiau valstybių gali paskirti vieną asmenį atstovybės kitoje valstybėje vadovu, tik jei tam neprieštarauja priimančioji valstybė. Na, o Vienos konvencijos dėl konsulinių santykių 8 str. teigiama, kad valstybės konsulinė įstaiga gali atlikti konsulines funkcijas priimančiojoje valstybėje trečiosios valstybės vardu, atitinkamai informavus priimančiąją valstybę ir jei ta valstybė tam neprieštarauja.

Praktinius šios teisės įgyvendinimo klausimus sprendžia Tarybos sprendimas 95/553/EB.<sup>210</sup> Kaip pabrėžiama Sprendimo preambulėje, tokie valstybių narių susitarimai turėtų sutvirtinti Sąjungos identiteto suvokimą trečiosiose šalyse bei Europos solidarumo idėjos suvokimą tarp pačių Sąjungos piliečių.<sup>211</sup> Sprendime nurodoma, kad Sąjungos pilietis turi teisę į bet kurios valstybės narės diplomatinės ar konsulinės įstaigos teikiamą konsulinę gynybą, jei jo buvimo vietoje jo paties valstybė arba nuolat ją atstovaujanti kita valstybė neturi pasiekiamos nuolatinės atstovybės arba pasiekiamo kompetentingo tokiems

---

<sup>209</sup> BELLAMY, R., WARLEIGH, A. *Citizenship and Governance in the European Union*. New York: Continuum, 2001, p. 168.

<sup>210</sup> OL, 1995 L 314 p. 73.

<sup>211</sup> *Ibid.*, preambulės 4 ir 5 d.

klausimams garbės konsulo.<sup>212</sup> Lietuvos Respublikos konsuliniame statute įtvirtinta panaši nuostata, kuri numato, jog kiekvienas toks Europos Sąjungos pilietis trečiosios valstybės teritorijoje turi teisę gauti Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės ar konsulinės įstaigos teikiamą konsulinę pagalbą tomis pačiomis sąlygomis kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai.<sup>213</sup> Diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos, kurios teikia Sąjungos piliečiui pagalbą, turi su juo elgtis kaip su valstybės narės, kurią jos atstovauja piliečiu.<sup>214</sup> Kaip ir kitos teisės, teisė į diplomatinę ir konsulinę apsaugą grindžiama nediskriminavimo dėl pilietybės principu. Tačiau Komisija pastebi, kad valstybių narių suteikiama apsauga skiriasi įvairiose šalyse ir Sąjungos piliečiai susiduria su tiek apsaugos sistemų, kiek yra valstybių narių. Šie skirtumai gali turėti neigiamo poveikio EB sutarties 20 str. visapusiškam veikimui, todėl, Komisijos nuomone, reikalinga peržiūrėti ir išnagrinėti egzistuojančius skirtumus.<sup>215</sup>

Minėtame Tarybos sprendime nurodomi atvejai, kada valstybės narės turi suteikti pagalbą jos prašančiam Sąjungos piliečiui. Tai apima pagalbos suteikimą mirties, sunkių sužeidimų ar sunkių susirgimų, suėmimo ar įkalinimo atvejais, taip pat pagalbą smurtinio nusikaltimo aukoms bei paramą nelaimę patyrusiems Sąjungos piliečiams ir jų repatriaciją. Tačiau šis sąrašas nėra baigtinis, todėl valstybės narės gali imtis ir kitų veiksmų. Sprendime nurodoma, kad prašymą dėl apsaugos pilietis gali teikti ir kitais atvejais, kai reikalinga skubi parama, o valstybių narių diplomatinės atstovybės ar konsuliniai pareigūnai gali padėti pagalbos prašančiajam, kiek leidžia jų įgaliojimai.<sup>216</sup> Vis dėlto finansinė pagalba ES piliečiui gali būti teikiama tik ypatingais atvejais gavus valstybės narės, kurios pilietis yra atitinkamas asmuo, kompetentingų institucijų sutikimą.<sup>217</sup> Tokiu atveju pagalbos prašytojas turi pasižadėti grąžinti visą finansinės pagalbos sumą bei apmokėti patirtas išlaidas ir, kai taikoma, sumokėti kompetentingų institucijų nurodytą konsulinį mokestį.<sup>218</sup> Vadinasi, iš pradžių prašytojas turi pateikti savo valstybės leidimą ir pasižadėti grąžinti lėšas. Toks pasižadėjimas įforminamas rašytiniu dokumentu. Paskui paramą suteikusios valstybės

---

<sup>212</sup> Tarybos sprendimas Nr. 95/553/EB dėl Europos Sąjungos piliečių gynybos, vykdomos diplomatiinių atstovybių ir konsuliinių įstaigų gynybos, 1 str.

<sup>213</sup> Valstybės žinios, 1995, Nr. 43 – 1047, 41 str. 1 d.

<sup>214</sup> *Cit. op.* 212, 3 str.

<sup>215</sup> 2007 m. gruodžio 5 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui — Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą — 2007-2009 m. veiksmų planas (KOM(2007)767 galutinis).

<sup>216</sup> *Cit. op.* 212, 5 str., 2 d.

<sup>217</sup> *Cit. op.* 212, 6 str., 1 d.

<sup>218</sup> *Cit. op.* 212, 6 str., 2 d.

prašymu jo valstybė grąžina visas lėšas, o pilietis jas grąžina savo valstybei. Tokia procedūra yra pakankamai sudėtinga, todėl Komisija mano esant būtina ją supaprastinti.<sup>219</sup>

Asmuo, kreipdamasis su pagalbos prašymu į kitos valstybės narės diplomatinę atstovybę ar konsulinę įstaigą, turi pateikti pasą ar asmens tapatybės kortelę, kuri įrodytų, jog jis yra Sąjungos pilietis. Tačiau tais atvejais, kai asmuo tokio dokumento neturi, pavyzdžiui, jis yra pamestas ar pavogtas, gali būti priimtas bet koks kitas pilietybės įrodymas.<sup>220</sup> Prireikus tai gali būti patikrinama centrinėse valstybės narės, kurios pilietis suinteresuotas asmuo teigia esąs, institucijose arba artimiausiose tos valstybės diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje. Valstybės narės diplomatinės ar konsulinės įstaigos, įsitikinusios, jog pagalbos kreipęsis asmuo yra Sąjungos pilietis, imasi atitinkamų veiksmų.

Vienas iš veiksmų, kurių gali imtis minėtos įstaigos, tai laikinojo kelionės dokumento suteikimas. Valstybės narės piliečiui, kurio pasas ar kelionės dokumentas buvo pamestas, pavogtas ar sunaikintas arba kurio jis laikinai neturi ir jis yra toje šalyje, kurioje jo pilietybės valstybė narė neturi pasiekiamos diplomatinės ar konsulinės atstovybės, galinčios išduoti kelionės dokumentą, suteikiama teisė kreiptis į kitos valstybės narės diplomatinę atstovybę ar konsulinę įstaigą, kad ši išduotų laikinąjį kelionės dokumentą.<sup>221</sup> Šis dokumentas gali būti išduodamas vienai kelionei į prašytojo kilmės valstybę narę, nuolatinės gyvenamosios vietos šalį arba išimtiniais atvejais į kitą galutinę kelionės vietą.<sup>222</sup> Tam, kad jis būtų išduotas, prieš tai reikalinga gauti asmens pilietybės valstybės narės oficialų valdžios institucijų leidimą. Prašantysis turi užpildyti prašymo formą ir kartu su diplomatinės įstaigos patvirtintomis visų tapatybės ir pilietybės įrodymų fotokopijomis pasiūsti ją prašytojo kilmės valstybės narės atsakingai valdžios institucijai.<sup>223</sup> Išduotas kelionės dokumentas turi galioti ne ilgiau už minimalų laikotarpį, kurio reikia kelionei užbaigti.<sup>224</sup>

Kadangi vis daugiau Sąjungos piliečių keliauja į trečiąsias šalis, ir tik keliose iš jų visos valstybės narės turi savo atstovybes, būtina stiprinti konsulinį bendradarbiavimą ir gerinti Sąjungos piliečių apsaugą. 2007 m. Komisija parengė Žaliąją knygą dėl Europos Sąjungos piliečio diplomatinės ir konsulinės apsaugos trečiojoje šalyje, kurioje pažymėjo, jog dėl šios

<sup>219</sup> 2007 m. vasario 10 d. Žalioji knyga — Europos Sąjungos piliečio diplomatinė ir konsulinė apsauga trečiojoje šalyje (pateikta Komisijos) (OL, 2007 C 30 p. 8).

<sup>220</sup> Tarybos sprendimas Nr. 95/553/EB dėl Europos Sąjungos piliečių gynybos, vykdomos diplomatinė atstovybių ir konsulinių įstaigų gynybos, 2 str., 2 d.

<sup>221</sup> 1996 m. birželio 25 d. Tarybos sprendimas Nr. 96/409/BUSP dėl laikinojo kelionės dokumento nustatymo (OL, 1996 L 168 p. 4), II priedo 2 str.

<sup>222</sup> *Ibid.*, II priedo 1 str.

<sup>223</sup> *Cit. op.* 221, II priedo 3 str.

<sup>224</sup> *Cit. op.* 221, II priedo 4 str.

priežasties EB sutarties 20 str. yra ypatingai svarbus. Siekiant geriau apsaugoti piliečius trečiosiose šalyse, ES turi plėtoti bendradarbiavimą konsuliniuose reikaluose ir leisti kiekvienam Sąjungos piliečiui žinoti ir naudotis visomis jam priklausančiomis teisėmis. Pažymėtina, kad nediskriminavimo principu grindžiamas EB sutarties 20 str. užtikrina piliečių teisę tiek į konsulinę, tiek į diplomatinę apsaugą. Vis dėlto daugelis atvejų, kuriais ES piliečiams reikalinga pagalba trečiosiose valstybėse siejasi su konsuline apsauga, todėl šiuo metu Komisija ketina susitelkti į piliečiams teikiamos konsulinės apsaugos trečiosiose šalyse gerinimą. Tačiau ji nesiims jokių priemonių, kurios užkirstų kelią galimiems būsiamiems veiksams diplomatinės apsaugos srityje.<sup>225</sup>

Žaliojoje knygoje buvo pateikti keli pasiūlymai, kurie galėtų prisidėti prie Sąjungos piliečiams diplomatinių ir konsulinių įstaigų teikiamos apsaugos pagerinimo. Visų pirma, Komisija pabrėžė, jog būtina užtikrinti geresnį piliečių informavimą apie konsulinę apsaugą. *Michel Barnier*, buvusio Europos Komisijos nario, ataskaitoje Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos pirmininkams: „Europos civilinės saugos pajėgos: Europos pagalba“ buvo pasiūlyta pasuose spausdinti EB sutarties 20 str. tekstą. Komisija pripažino, kad tai būtų veiksmingas būdas piliečiams priminti apie jų teises ir 2007 m. gruodžio 5 d. parengė rekomendaciją, kurioje siūloma valstybėms narėms į nuo 2009 m. liepos 1 d. išduodamus pasus įrašyti EB sutarties 20 str. pirmąjį sakinį, o ant pasų, išduotų iki nurodytos datos, galinio viršelio rekomenduojama užklijuoti lipdukus su šia informacija.<sup>226</sup> Atlikti tyrimai rodo, jog dauguma Sąjungos piliečių nežino apie jiems suteikiamą teisę į diplomatinę ir konsulinę apsaugą, todėl ši priemonė prisidėtų prie piliečių informavimo apie jų teisę į diplomatinių ir konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą.

Kitas Komisijos pateiktas pasiūlymas susijęs su problema, kai konsulinė pagalba reikalinga daugybei piliečių. Apsaugos prašymas paprastai nekelia ypatingų problemų, kai kalbama apie individualias situacijas, pavyzdžiui, kai pametami dokumentai. Tačiau situacija skiriasi, kai su stichinėmis nelaimėmis, pandemijomis, teroro aktais ar kariniais konfliktais susiduria daugybė žmonių. Galima išeiti iš tokios situacijos — bendrųjų įstaigų steigimas. Šiose bendrosiose įstaigose funkcijos galėtų būti vykdomos remiantis valstybių narių viena

---

<sup>225</sup> 2007 m. gruodžio 5 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui — Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą — 2007-2009 m. veiksmų planas (KOM(2007)767 galutinis).

<sup>226</sup> *Ibid.*

kitos pavadavimo principu.<sup>227</sup> Darbas jose būtų grindžiamas aiškia ir skaidria abipusio atstovavimo sistema. Atsižvelgiant į šalis ir valstybių narių atstovybių jose buvimą, šios įstaigos galėtų būti įkurtos įvairiose arba vienoje nacionalinėje atstovybėje ar ambasadoje arba Komisijos delegacijos patalpose. Bendrųjų įstaigų, prieinamų visiems ES piliečiams, įkūrimas kompensuotų konsulinių įstaigų trūkumą trečiosiose šalyse.<sup>228</sup> Ši sistema būtų žingsnis į priekį užtikrinant geresnę ES piliečių apsaugą trečiosiose šalyse, ypač, jeigu veiktų ne tik ypatingais atvejais, o nuolat.

Siekiant stiprinti konsulinį bendradarbiavimą bei gerinti Sąjungos piliečių apsaugą kilus krizei trečiosiose šalyse, kuriose yra tik kelių valstybių narių atstovybės, Komisija siūlo paskirti „vadovaujančią valstybę“ („*Lead State*“).<sup>229</sup> Šis naujas konsulinio bendradarbiavimo formos pasiūlymas buvo pateiktas 2007 m. Komisijos paskelbtame komunikate. Tokiu atveju viena ar kelios valstybės narės, paskiriamos būti „vadovaujančiomis valstybėmis“ trečiojoje šalyje, užtikrintų Sąjungos piliečių, kuriems toje šalyje neatstovaujama, apsaugą.<sup>230</sup> Kai būtų reikalinga, tokia valstybė būtų atsakinga už visų Sąjungos piliečių evakavimą į saugią vietą.

Įsigaliosiančioje Lisabonos sutartyje didelių pakeitimų šios teisės atžvilgiu nenumatyta, išskyrus tik tai, kad ji suteiks aiškų teisinį pagrindą ES teisei šioje srityje. Remdamasi pakeistu EB sutarties 20 str., Taryba galės priimti direktyvas, numatysiančias koordinavimo ir bendradarbiavimo priemones būtinas palengvinti tokios apsaugos suteikimą.

## V. Teisė į neteisminės gynybos priemones

EB sutarties 21 str. numatyta kiekvieno Sąjungos piliečio teisė pateikti peticiją Europos Parlamentui bei teisė kreiptis į Europos ombudsmeną. Šios dvi teisės yra svarbios pagrindinės priemonės, leidžiančios Europos piliečiams įgyvendinti jų tiesiogines demokratines teises.<sup>231</sup> EB sutartis, suteikdama ES piliečiams tam tikras teises, kartu numato ir neteismines institucijas, kompetentingas užtikrinti šių teisių įgyvendinimą. Šie organai Sąjungos lygmenyje buvo suformuoti atsižvelgiant į valstybėse narėse egzistuojančius

---

<sup>227</sup> 2007 m. gruodžio 5 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui — Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą — 2007-2009 m. veiksmų planas (KOM(2007)767 galutinis).

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> *Cit. op.* 227.

<sup>230</sup> *Cit. op.* 227.

<sup>231</sup> 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2003-2004 parlamentinius metus, C punktas.



pavyzdžius. Neteisminis piliečių teisių apsaugos mechanizmas yra labai gerai žinomas daugelyje Europos Sąjungos valstybių narių. Šis dvejetainis apsaugos modelis buvo įtvirtintas Maastrichto sutartimi, tačiau neteisminis valstybių narių piliečių teisių apsaugos mechanizmas Bendrijos lygmenyje iki tol nebuvo nežinomas. Valstybių narių piliečiai jau nuo 1953 m. turėjo teisę pateikti svarstyti peticijas viršnacionaliniame lygmenyje, kadangi ši galimybė buvo numatyta Europos Anglies ir Plieno Bendrijos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse. Na, o 1977 m. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, reikalaujančią, kad Bendrijos piliečiams būtų suteikta teisė pateikti peticijas. Po tiesioginių rinkimų Europos Parlamentas padarė savo darbo tvarkos taisyklių pakeitimus ir 1981 m. formaliai pripažino Bendrijos piliečių teisę pateikti peticijas.<sup>232</sup> Tuo tarpu Europos ombudsmeno institucija buvo suformuota tik po Maastrichto sutarties, įtvirtinus Sąjungos piliečių teisę teikti jam skundus dėl netinkamo administravimo atvejų.

Pagrindinis Europos ombudsmeno ir Peticijų komiteto tikslas garantuoti neteisminę piliečių teisių apsaugą. Pasak Europos Parlamento numatant tokias procedūras, kurios pasižymi lankstumu, lengvu prieinamumu ir yra nemokamos, Maastrichto sutartis suteikia teisę atskiriems piliečiams kreiptis į demokratiškai juos atstovaujančias institucijas, kad jos apgintų jų interesus. Be to, ši sistema leidžia Europos Parlamentui išplėsti savo kontrolę Bendrijos veiklos srityse, susipažinti su šių veiklos sričių poveikiu Europos piliečių kasdieniam gyvenimui ir sukurti nuolatinį politinį dialogą su jais.<sup>233</sup>

EB sutarties 21 str. 3 d. taip pat numato Sąjungos piliečių teisę rašyti tiek Europos Parlamentui ir ombudsmenui, tiek kitoms institucijoms viena iš oficialių Europos Sąjungos kalbų ir gauti atsakymą ta pačia kalba. Šią teisę įtvirtina ir Pagrindinių teisių chartijos 41 str. 4 d. Galimybė rašyti ir gauti atsakymą viena iš oficialių Sąjungos kalbų, teisę pateikti peticiją bei teisę kreiptis į ombudsmeną padaro lengviau prieinamomis visiems Sąjungos piliečiams, kadangi jiems nebereikia naudotis vertėjo paslaugomis.

## **1. Teisė Europos Parlamentui pateikti peticiją**

Teisė kreiptis su peticija į Europos Parlamentą yra svarbi nukentėjusio asmens galimybė. Tai — procedūra, kuri susiformavo kaip paprotys, o Maastrichto sutartyje buvo

<sup>232</sup> ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995, p. 212.

<sup>233</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 302.

įtvirtinta kaip teisė. Peticijas Europos Parlamentas nagrinėja Peticijų komitete, kuris buvo įkurtas 1987 m. 1989 m. pasirašius tarpinstitucinį susitarimą su Taryba bei Komisija, Europos Parlamento kompetencija gauti ir tirti peticijas sustiprėjo. Šiuo susitarimu buvo formaliai pripažinta Parlamento teisė nagrinėti peticijas, o Taryba ir Komisija įsipareigojo suteikti Parlamentui visą reikiamą pagalbą ir bendradarbiauti su juo siekiant tinkamai išnagrinėti pateiktas peticijas. Glaudus bendradarbiavimas yra būtinas užtikrinti, kad piliečiai galėtų turėti naudos iš pagrindinių teisių, suteikiamų Sąjungos pilietybės.<sup>234</sup> Galima pastebėti, kad teisės pateikti peticiją įtvirtinimas Maastrichto sutartyje svarbus keliais aspektais. Visų pirma, Sutartyje teisei pateikti peticiją buvo suteiktas teisinis pagrindas. Antra, peticijos iš Bendrijos papročio virto į aiškiai Sutartyje įtvirtintą teisę. Trečia, buvo sustiprintas Europos Parlamento vaidmuo, kadangi, suteikus galimybę tiesiogiai prašyti nacionalinių valdžios institucijų pateikti reikalingą informaciją, jis tapo mažiau priklausomas nuo Komisijos noro bendradarbiauti.<sup>235</sup> Vėliau Europos piliečių teisė pateikti peticiją buvo įtraukta į Pagrindinių teisių chartiją (44 str.) bei į neseniai pasirašytą Lisabonos sutartį (2 str. 34 d. b) p.).

Peticijos — tai tiesioginio Sąjungos piliečių dalyvavimo Bendrijos veikloje priemonė.<sup>236</sup> Jos suteikia galimybę nurodyti Bendrijos teisės aktų spragas ir atkreipti Europos institucijų dėmesį į teisės aktų pažeidimus ar netinkamą jų taikymą. Tai priemonė, pagal kurią Europos Parlamentui suteikiama galimybė įvertinti ir prireikus imtis veiksmų siekiant užkirsti kelią dviprasmiškam Bendrijos teisės aktų taikymui ir įgyvendinimui Europos, nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis.<sup>237</sup> Peticijų komitetas yra vienas svarbiausių Europos Parlamento organų, įgyvendinantis ES institucijų, taip pat nacionalinių, regioninių, vietinių ir socialinių valdžios įstaigų parlamentinę priežiūrą, taip didindamas su Europos piliečiais susijusių Europos Sąjungos veiksmų skaidrumą ir supratimą.<sup>238</sup> Teisė pateikti peticiją sustiprina Europos Parlamento politinį vaidmenį, suteikdama jam galimybę nustatyti rimtus Bendrijos teisės nesilaikymo atvejus. Europos Parlamentas peticijas laiko būdu,

---

<sup>234</sup> 2001 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2000-2001 parlamentinius metus, 8 d.

<sup>235</sup> ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995, p. 216.

<sup>236</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 302.

<sup>237</sup> 2007 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2006 parlamentinius metus, 5 d.

<sup>238</sup> 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2003-2004 parlamentinius metus, 1 d.

padedančiu padidinti politinės priežiūros įgaliojimų vykdymą atsakant į ES piliečių rūpesčius, ypač galimų rimtų Europos teisės pažeidimų atveju arba kai nėra gerbiamos jų pagrindinės teisės.<sup>239</sup> EB sutartyje įtvirtinus teisę pateikti peticiją, garantuojama, kad jos bus nagrinėjamos išsamiai ir nuodugnai.

Pateikus Parlamentui peticiją, visų pirma, sprendžiamas jos priimtumo klausimas. Tam, kad Parlamentas priimtų nagrinėti peticiją, ji turi atitikti keliamus reikalavimus. Teisinėje literatūroje peticijų priimtumo sąlygas siūloma skirstyti į formalias ir materialias. Formalios sąlygos apima reikalavimus įteikiamoje peticijoje nurodyti jos įteikėjo vardą, pavardę, pilietybę bei nuolatinės gyvenamosios vietos adresą. Peticija turi būti pateikiama viena iš oficialių ES kalbų. Kitomis kalbomis pateiktos peticijos nagrinėjamos tik tuo atveju, jei prie jos yra pridėtas vertimas arba santrauka viena iš oficialių ES kalbų.<sup>240</sup>

Tuo tarpu kalbant apie materialųjį peticijų priimtumą, galima išskirti tris priimtumo aspektus: priimtumas *ratione personae*, priimtumas *ratione materiae* bei peticijos įteikėjo *locus standi*.<sup>241</sup>

Priimtumo *ratione personae* aspektas reiškia, kad priimamos tik tos peticijos, kurias įteikia asmenys, turintys šią teisę. EB sutarties 20 str. teisę Europos Parlamentui pateikti peticiją suteikia kiekvienam Sąjungos piliečiui. Tačiau jie nėra vieninteliai šios teisės turėtojai. Remiantis Sutarties 194 str. pateikti peticiją gali bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis valstybėje narėje ar turintis joje registruotą buveinę. Faktiškai peticijos yra neteisminė individualių ir kolektyvinių teisių gynimo priemonė, suteikiama visiems teisėtai Sąjungoje gyvenantiems asmenims, nepaisant to, ar jie yra kurios nors valstybės narės piliečiai.<sup>242</sup> Be to, Parlamento darbo tvarkos taisyklių 191 str. 10 d. numato, kad peticijos, pateiktos fizinių ar juridinių asmenų, kurie nėra ES piliečiai bei negyvena valstybėje narėje ar neturi joje registruotos buveinės, yra registruojamos ir archyvuojamos atskira tvarka. Kiekvieną mėnesį Pirmininkas perduoda Peticijų komitetui gautų peticijų sąrašą, nuroydamas jų dalyką, o komitetas gali paprašyti tų peticijų, kurias, jo manymu, verta išnagrinėti.

Nagrinėjant priimtumo *ratione materiae* aspektą, susiduriama su tam tikrais neatitikimais. EB sutarties 194 str. nurodo, kad peticija gali būti pateikiama Bendrijos veiklos

<sup>239</sup> 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2003-2004 parlamentinius metus, E punktas.

<sup>240</sup> Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (OL, 1962 97 p. 2437), 191 str. 3 d.

<sup>241</sup> ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995, p. 218.

<sup>242</sup> 1997 m. gegužės 27 d. Antroji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1997)230 galutinis).

sritims priklausančiu klausimu. Tuo tarpu Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 191 str. 1 d. teigiama, kad peticija gali būti pateikiama bet kokių reikalų, priklausančių ES veiklos sritims ir turinčių tiesioginį poveikį peticijos įteikėjui. Tai nėra nedidelis netikslumas, kadangi ES veiklos sritis yra žymiai platesnė už Bendrijos. Vis dėlto, nors EB sutartyje įtvirtinta Sąjungos piliečių teisė nenumato galimybės pateikti Europos Parlamentui peticijos klausimais, kylančiais antrajame ir trečiajame ramsčiuose, praktikoje ši priimtumo sąlyga interpretuojama plačiai. Peticijos priimanamos, jeigu jos susijusios su sutarčių ir antrinės teisės reglamentuojamomis sritimis, jeigu jos siejasi su reikalais, aktualiais numatomi Bendrijos plėtrai, arba jeigu jos siejasi su institucijų ar Bendrijos organų veikla.<sup>243</sup>

Peticijos įteikėjo *locus standi* sąlyga reiškia, kad peticija turi būti pateikta tokiu reikalu, kuris peticijos įteikėjui turi tiesioginį poveikį. Deja, nei EB sutartis, nei Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės nurodo „tiesioginio poveikio“ požymių. Tačiau, kadangi peticijos yra priemonė, kuria prisidedama prie demokratinio Bendrijos veikimo, ši sąlyga neturėtų būti aiškinama siaurai.<sup>244</sup> Peticijų komitetas 1990-1991 m. savo metinėje ataskaitoje yra atkreipęs dėmesį, kad reikalavimas įrodyti tiesioginį ryšį, varžo piliečių teises, todėl, jo nuomone, *locus standi* sąlygą reikėtų aiškinti plačiai.<sup>245</sup> Nė viena nuostata nereikalauja peticijos įteikėjui įrodyti asmeninį materialinį ar moralinį suinteresuotumą reikalu, dėl kurio teikiama peticija.

Kai peticijos paskelbiamos priimtinomis, Peticijų komitetas gali nuspręsti parengti pranešimą ar kita forma išreikšti savo nuomonę dėl peticijų. Tam tikrais atvejais, ypač kai peticijose prašoma pakeisti galiojančias teisės aktų nuostatas, komitetas gali prašyti kitų komitetų pateikti savo nuomonę.<sup>246</sup> Dalis peticijų, kurias Parlamentas pripažįsta priimtinomis, persiunčiamos Komisijai, kuri parengia pranešimą Parlamentui nurodydama būdus, kuriais būtų galima išspręsti peticijos įteikėjo iškeltą problemą. Jeigu iš peticijos aišku, kad valstybė narė pažeidė Bendrijos teisę, Komisija, būdama sutarčių sergėtoja, svarsto, ar pradėti prieš valstybę narę pažeidimo procedūrą.<sup>247</sup> Išnagrinėjus piliečių peticijas, Pirmininkas praneša peticijų įteikėjams apie priimtus sprendimus ir jų priėmimo priežastis.<sup>248</sup> Taigi priimtas sprendimas turi būti motyvuotas. Jei į registrą įtrauktų peticijų įteikėjai

<sup>243</sup> 1997 m. gegužės 27 d. Antroji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1997)230 galutinis).

<sup>244</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 305.

<sup>245</sup> ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995, p. 219-220.

<sup>246</sup> Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, 192 str. 1 d.

<sup>247</sup> 1993 m. gruodžio 21 d. Pirmoji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1993)702 galutinis).

<sup>248</sup> Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklės, 192 str. 7 d.

sutinka, peticijų pavadinimai, jų teksto santraukos, taip pat nuomonės bei patys svarbiausi peticijas nagrinėjant priimti sprendimai, paskelbiami viešojoje duomenų bazėje.<sup>249</sup>

## 2. Teisė kreiptis į Ombudsmeną

Europos ombudsmeno institucija buvo įsteigta remiantis Maastrichto sutartimi kaip viena ES pilietybės įtvirtinimo institucijų.<sup>250</sup> Teisė kreiptis su skundu į Europos ombudsmeną yra viena pagrindinių Sąjungos piliečių teisių, įtvirtintų EB sutarties 21 str. ir detalizuojamų 195 str. Ji taip pat yra įrašyta į Pagrindinių teisių chartiją (43 str.) bei į naująją Lisabonos sutartį (2 str. 34 d. b) p.). Paskyrus Europos ombudsmeną buvo papildyta ir sustiprinta Peticijų komiteto veikla. Europos ombudsmeno paskirtis — padėti atskleisti netinkamą Bendrijos institucijų ar įstaigų veiklos administravimą, išskyrus Teisingumo Teismą ir Pirmosios instancijos teismą, kai šie vykdo teismines funkcijas, ir teikti rekomendacijas, kaip atsisakyti netinkamo administravimo.<sup>251</sup>

Pirmasis Europos ombudsmenas buvo paskirtas 1995 m. Jį po kiekvienų rinkimų skiria Europos Parlamentas. Ombudsmenas parenkamas iš asmenų, kurie yra Sąjungos piliečiai, turi visas pilietines ir politines teises, užtikrina savo nepriklausomumą ir atitinka reikalavimus, keliamus asmenims, norintiems užimti pareigas aukščiausioje teisminėje institucijoje jo šalyje, arba turi pripažintą kompetenciją ir patirtį atlikti ombudsmeno pareigas.<sup>252</sup> Ombudsmenas, vykdydamas savo pareigas, yra visiškai nepriklausomas ir nešališkas. Jis atstovauja bendriems Bendrijų ir Sąjungos piliečių interesams bei privalo susilaikyti nuo bet kokių veiksmų, kurie būtų nesuderinami su jo pareigų pobūdžiu.<sup>253</sup>

Eidamas savo pareigas, ombudsmenas jo nuomone reikalingus tyrimus atlieka arba savo paties iniciatyva, arba remdamasis jam tiesiogiai ar per Europos Parlamento narį pateiktais skundais. Pirmiausia ombudsmenas nusprendžia dėl pateikto skundo priimtinumą. Kaip nurodoma Europos Parlamento sprendimo dėl ombudsmeno pareigų 2 str. 3 d., iš skundo turi būti įmanoma nustatyti skundą pateikusį asmenį ir skundo objektą.<sup>254</sup> Taigi skunde turi būti nurodyti asmens rekvizitai ir aiškiai išdėstyta, kuo skundžiamasi. Šiuo atveju

<sup>249</sup> Europos Parlamento darbo tarkos taisyklės, 193 str. 2 d.

<sup>250</sup> 2008 m. kovo 10 d. 2007 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 16.

<sup>251</sup> 1994 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendimas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų (OL, 1994 L 113 p. 15), 2 str. 1 d.

<sup>252</sup> *Ibid.*, 6 str. 2 d.

<sup>253</sup> *Cit. op.* 251, 9 str. 1 d.

<sup>254</sup> *Cit. op.* 251, 2 str. 3 d.

galima išskirti dvi materialias priimtinumo sąlygas. Visų pirma, išskiriamas *ratione personae* reikalavimas. Pagal EB sutarties 195 str. ombudsmenas yra įgaliotas priimti kiekvieno ES piliečio arba kiekvieno bet kurioje valstybėje narėje gyvenančio arba savo registruotą buveinę turinčio fizinio ar juridinio asmens skundus. Taigi ir šiuo atveju teisė kreiptis į ombudsmeną nėra išimtinai tik Sąjungos piliečių teisė.

Antra, pateikiamas skundas turi atitikti priimtinumo *ratione materiae* sąlygą. Minėtasis EB sutarties 195 str. numato, kad skundai gali būti teikiami dėl netinkamo Bendrijos institucijų ar įstaigų administravimo atveju, išskyrus Teisingumo Teismą ir Pirmosios instancijos teimą, kai šie vykdo teismines funkcijas. Teisę į tinkamą administravimą įtvirtina Pagrindinių teisių chartijos 41 str., kuris nurodo, jog kiekvienas asmuo turi teisę, kad Sąjungos institucijos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką. Tuo tarpu nei EB sutartyje, nei Europos Parlamento sprendime dėl ombudsmeno pareigų „netinkamo administravimo“ sąvoka nėra apibrėžiama. Europos ombudsmenas ją aiškina kaip pagarbos žmogaus teisėms, teisinės valstybės ir gero administravimo principų nepaisymą.<sup>255</sup> Europos ombudsmenas laikosi nuomonės, kad netinkamas administravimas yra plati sąvoka, o tinkamas administravimas, be kita ko, reikalauja laikytis teisinių taisyklių ir principų, įskaitant pagrindines teises. Bendrijos institucijos ir įstaigos turi ne tik vykdyti teisės aktų numatytas teises ir pareigas, bet ir atkreipti dėmesį į aptarnavimą ir užtikrinti, kad su visuomenės nariais visuomet būtų tinkamai elgiamasi, ir jie nevaržomai galėtų naudotis savo teisėmis.<sup>256</sup> Taigi nustačius netinkamą administravimą, dar nereiškia, jog buvo atlikti neteisėti veiksmai. 2001 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamentas rezoliucija patvirtino Tinkamo administravimo elgesio kodeksą, kuriuo bendraudami su visuomene turi vadovautis ES institucijos, įstaigos ir organai, jų administracija ir valdininkai. Europos ombudsmenas, nagrinėdamas skundus ar savo iniciatyva vykdydamas tyrimus, atsižvelgia į šiame kodekse išdėstytas taisykles ir principus.

Tačiau Europos ombudsmenas nagrinėja ne visus netinkamo administravimo atvejus, o tik tuos, kurie pasitaikė Bendrijos institucijų ir įstaigų veikloje. Skundai dėl valstybių narių valdžios institucijų neįeina į jo įgaliojimų sritį nors jie ir būtų susiję su klausimais, kuriems taikoma ES teisė. Sutartys nesuteikia galimybės Europos ombudsmenui tirti nacionalinių

---

<sup>255</sup> 2007 m. kovo 12 d. 2006 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 22.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 37.

valdžios institucijų veiksmų, net tais atvejais, kai jos yra atsakingos už Bendrijos teisės įgyvendinimą.<sup>257</sup>

Pažymėtina, kad priešingai nei teikiant peticiją, šiuo atveju nereikalaujama, kad skundo objektas tiesiogiai liestų pareiškėją. Todėl bet kokie mėginimai nustatyti trečią materialią priimtinumą sąlygą, *inter alia*, pareiškėjo *locus standi*, reikštų teisės kreiptis į ombudsmeną varžymą ir prieštarautų Europos Bendrijos sutartims.<sup>258</sup>

Taip pat reikalaujama, kad Sąjungos pilietis skundą pateiktų ne vėliau kaip per dvejus metus nuo tos dienos, kai jis sužinojo apie faktus, kuriais jis grindžia savo skundą, o skundas gali būti pateikiamas tik po to, kai dėl to buvo kreiptasi į atitinkamas institucijas ir įstaigas.<sup>259</sup> Ombudsmeniui negalima pateikti skundų dėl Bendrijos institucijų ir įstaigų bei jų pareigūnų ir kitų tarnautojų darbo santykių, kol atitinkamas asmuo nepasinaudojo visomis vidaus administracinėmis galimybėmis pateikti reikalavimus ir skundus ir kol nepasibaigė terminai institucijai atsakyti į juos.<sup>260</sup> Be to, ombudsmenas skundą pripažįsta nepriimtiniu ir nutraukia jo nagrinėjimą, jei skunde pateikiami faktai buvo išnagrinėti ar yra nagrinėjami teisminiu keliu.<sup>261</sup> Ombudsmenas taip pat laikosi nuomonės, kad tuo atveju, jei skundą, pateiktą kaip peticiją, jau nagrinėjo Europos Parlamento Peticijų komitetas, ombudsmeniui nėra pagrindo imtis tyrimo, nebent yra pateikti nauji faktai.<sup>262</sup>

Kai atsisakoma priimti skundą, ombudsmenas priima motyvuotą sprendimą baigti bylą. Jeigu asmens skundas buvo priimtas, Europos ombudsmenas turi nedelsdamas raštu informuoti asmenį, pateikusį skundą, apie veiksmus, kurių jis ėmėsi skundo atžvilgiu. Apie tokius veiksmus jis privalo informuoti ir instituciją, kurios veikla skundžiamasi, ir paprašyti pateikti jos preliminarią nuomonę (vadinamąją pirmąją nuomonę) dėl skundo per tris mėnesius.<sup>263</sup> Vėliau pateiktos nuomonės kopija siunčiama pareiškėjui, kuris per mėnesį gali pateikti savo pastabas. Apsvarstęs institucijos nuomonę bei skundo pareiškėjo pastabas, ombudsmenas gali arba priimti motyvuotą sprendimą pabaigti bylą, arba pratęsti tyrimą.<sup>264</sup>

---

<sup>257</sup> LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998, p. 309.

<sup>258</sup> ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995, p. 221.

<sup>259</sup> 1994 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendimas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų, 2 str. 4 d.

<sup>260</sup> *Ibid.*, 2 str. 8 d.

<sup>261</sup> *Cit. op.* 259, 2 str. 7 d.

<sup>262</sup> 2007 m. kovo 12 d. 2006 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 39.

<sup>263</sup> VIDRINSKAITĖ, S. Europos Sąjungos ombudsmeno institucija. *Jurisprudencija*, 2007, nr. 3(93), p. 17.

<sup>264</sup> 2002 m. liepos 8 d. Europos ombudsmeno sprendimas, kuriuo nustatomos įgyvendinimo nuostatos, pakeistas 2004 m. balandžio 5 d. Europos ombudsmeno sprendimu (OL, 2002 C 252 p. 24), 4 str. 5 d.

Kaip matyti, ombudsmenas savo veikloje vadovaujasi sąžiningos procedūros principu, kuris „reikalauja, kad savo sprendime dėl skundo ombudsmenas nesiremtų informacija pareiškėjo arba skundžiamos Bendrijos institucijos arba įstaigos atsiųstuose dokumentuose, jei kita šalis neturėjo galimybės susipažinti su tais dokumentais ir pareikšti savo nuomonės“<sup>265</sup>.

Jei ombudsmenas nustato, kad skundas dėl netinkamo administravimo yra nepagrįstas, jis gali tokia proga institucijai ar įstaigai patarti ateityje gerinti administravimo kokybę. Jei ombudsmenas išsiaiškina netinkamo administravimo atvejį, jis bendradarbiauja su atitinkama institucija ir kaip įmanydamas siekia rasti sprendimą, kad būtų atsisakyta netinkamo administravimo ir skundas būtų patenkintas.<sup>266</sup> Europos ombudsmenas visuomet, jei tik įmanoma, stengiasi rasti draugišką sprendimą. Kai draugiškas sprendimas neįmanomas arba jo rasti nepavyksta, ombudsmenas išsprendžia skundą, pateikdamas atitinkamai institucijai arba įstaigai kritinę pastabą arba rekomendacijos projektą.<sup>267</sup> Kritinė pastaba patvirtinama, kad pareiškėjo skundas yra pagrįstas, o skundžiamai institucijai ar įstaigai nurodomos jos klaidos. Institucijos ir įstaigos turi atsižvelgti į ombudsmeno pateiktas kritines pastabas ir imtis reikalingų veiksmų siekiant ateityje išvengti netinkamo administravimo atvejų. Kai reikalingi tolesni ombudsmeno veiksmai, t. y. kai skundžiama institucija gali ištaisyti netinkamo administravimo atvejį, arba kai netinkamo administravimo atvejai yra ypač rimti ar turi visuotinį poveikį, Europos ombudsmenas paprastai parengia rekomendacijos projektą.<sup>268</sup> Ombudsmeno sprendimai nėra teisiškai įpareigojantys ir nesukuria pareiškėjui arba skundžiamai institucijai ar įstaigai teisiškai vykdytinų teisių ir pareigų. Jei Bendrijos institucija ar įstaiga deramai nereaguoja į rekomendacijos projektą, Europos ombudsmenas gali nusiųsti specialų pranešimą Europos Parlamentui. Tai yra paskutinė priemonė, kurios gali imtis Europos ombudsmenas, ir paskutinis dėl skundo esmės daromas žingsnis.

Apeliacinių skundų arba kitokių priemonių dėl ombudsmeno sprendimų, susijusių su skundo nagrinėjimu ar baigtimi, galimybė nėra numatyta. Kita vertus, kaip ir visoms kitoms Bendrijos institucijoms ir įstaigoms ombudsmenui galima pareikšti ieškinį dėl žalos atlyginimo pagal EB sutarties 288 str. Toks ieškinys galimas tik tuo atveju, kai pagrįstai manoma, jog ombudsmenas skundą išnagrinėjo netinkamai.

Bendrijos institucijos ir valstybės narės yra įpareigosotos bendradarbiauti su ombudsmenu ir padėti jam atlikti numatytas pareigas. Europos Parlamento sprendime dėl ombudsmeno

<sup>265</sup> 2007 m. kovo 12 d. 2006 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 42.

<sup>266</sup> Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių X priedo 3 str. 5 d.

<sup>267</sup> 2008 m. kovo 10 d. 2007 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 19.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 21.



pareigų pabrėžiama, kad ombudsmenas turi turėti priėjimą prie bet kokios informacijos, reikalingos jo pareigoms atlikti. Todėl Bendrijos institucijos ir įstaigos privalo pateikti visą reikiamą informaciją, nebent yra tinkamai pagrįstų motyvų išsaugoti slaptumą. Valstybės narės taip pat privalo pateikti visą ombudsmenui būtiną informaciją, išskyrus atvejus, kai tokiai informacijai taikomi valstybės slaptumo įstatymai, kiti teisės aktai arba nuostatos, draudžiančios ją atskleisti. Jei ombudsmenui nesuteikiama prašoma pagalba, jis gali kreiptis į Europos Parlamentą, kuris turi užtikrinti tinkamą prašymo įgyvendinimą. Tai apima ir žiniasklaidą, ir politinį spaudimą.<sup>269</sup> Ombudsmeno teisė susipažinti su dokumentais leidžia jam patikrinti, ar skundžiamos Bendrijos institucijos ar įstaigos pateikta informacija yra išsami ir tiksli. Tokia ombudsmeno teisė pareiškėjui ir visuomenei yra svarbi garantija, kad ombudsmenas galės atlikti nuodugnų ir išsamų tyrimą.<sup>270</sup>

Išnagrinėjus skundą, pareiškėjas turi teisę susipažinti su ombudsmeno dokumentų byla, susijusia su jo skundu.<sup>271</sup> Susipažinti su neskelbtais dokumentais turi teisę ir visuomenė, laikantis apribojimų ir sąlygų, įtvirtintų Reglamente Nr. 1049/2001 dėl galimybės susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais. Tokie prašymai turi būti pateikiami raštu ir pakankamai tiksliai suformuluojami, kad būtų galima nustatyti, kokio dokumento reikia. Tačiau, kai ombudsmenas tikrina skundžiamos institucijos ar įstaigos dokumentus arba apklausia liudytojus, nei pareiškėjas, nei visuomenė negali susipažinti su slaptais dokumentais ar slapta informacija, gauta tikrinimo arba liudytojų apklausos metu. Šio apribojimo tikslas — palengvinti ombudsmeno darbą, kai jis vykdo tyrimą.<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> VIDRINSKAITĖ, S. Europos Sąjungos ombudsmeno institucija. *Jurisprudencija*, 2007, nr. 3(93), p. 17.

<sup>270</sup> 2007 m. kovo 12 d. 2006 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas, p. 43.

<sup>271</sup> 2002 m. liepos 8 d. Europos ombudsmeno sprendimas, kuriuo nustatomos įgyvendinimo nuostatos, pakeistas 2004 m. balandžio 5 d. Europos ombudsmeno sprendimu (OL, 2002 C 252 p. 24), 13 str. 2 d.

<sup>272</sup> *Cit. op.* 270, p. 43.

## Išvados:

1. Tradiciškai pilietybė yra siejama su valstybe ir yra vienas svarbiausių jos požymių, tačiau 1992 m. pasirašyta Maastrichto sutartimi įvesta Europos Sąjungos pilietybė panaikino išimtinį pilietybės kaip valstybės atributo pobūdį. Kalbant apie Sąjungos pilietybę nereikėtų remtis valstybių narių pilietybės suvokimu, kadangi ji pasižymi tam tikrais išskirtiniais požymiais. Visų pirma, kad asmuo galėtų būti Sąjungos piliečiu, jis turi turėti kurios nors valstybės narės pilietybę. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybių narių pilietybę, o tik ją papildo. Tik pačios valstybės narės turi teisę apibrėžti, kas yra jų piliečiai, nustatyti pilietybės įgijimo bei praradimo sąlygas. Be to, dauguma pilietybės suteikiamų teisių Sąjungos pilietis gali pasinaudoti tik kirtęs savo pilietybės valstybės narės sieną. Tiesa, Teismo sprendimas, priimtas byloje *Schempp*, rodo, kad situacija gali patekti į Bendrijos taikymo sritį ir tais atvejais, kai kito asmens, šiuo atvejo sutuoktinio, pasinaudojimas Bendrijos teisės aktais suteikta teise turėjo poveikį atitinkamo asmens teisei jo gyvenamosios vietos valstybėje.

2. Piliečio statusas suteikia asmeniui tam tikrą teisių ir pareigų rinkinį. Sąjungos pilietybės suteikiamos teisės yra papildomos numatytoms nacionalinėje ar Bendrijos teisėje. Sąjungos pilietybė yra tarsi pridėtinė vertė praturtinanti valstybių narių ar Bendrijos teisės suteikiamų teisių katalogą.

3. Įtvirtinus Sąjungos pilietybės institutą, Teisingumo Teismas iš pradžių nebuvo linkęs spręsti bylų remdamasis Sąjungos pilietybę reglamentuojančiomis EB sutarties nuostatomis. Šiuo metu situacija yra pasikeitusi. Tačiau, nors Teismas ir atsižvelgia į šias nuostatas, tais atvejais, kai yra galimybė, bylą iš esmės išsprendžia remdamasis Sutarties straipsniais, reglamentuojančiais darbuotojų judėjimo, paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisves.

4. Sąjungos piliečiai naudojami ne tik EB sutarties Antroje dalyje įtvirtintomis teisėmis, bet ir kitomis Sutarties suteikiamomis teisėmis. Viena svarbiausių tokių teisių įtvirtinta Sutarties 12 str., kuris numato bendrąjį diskriminaciją draudžiantį principą. Šis principas, taikomas visų Sąjungos piliečių teisių atžvilgiu užtikrina, kad su kitų valstybių narių piliečiais jų gyvenamosios vietos valstybėje narėje bus elgiamasi kaip ir su tos valstybės piliečiais. Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad EB sutarties 12 str. draudžia ne tik atvirą diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir bet kokią kitą paslėptos diskriminacijos formą, kai, pritaikius kitus kriterijus, pasiekiamas toks pat rezultatas. Sąjungos pilietybei lemta būti fundamentaliu valstybių narių piliečių statusu, kuris tokioje pat situacijoje atsidūrusiems

asmenims suteikia galimybę, kad su jais teisiniu požiūriu būtų elgiamasi vienodai nepriklausomai nuo jų pilietybės, ir kuris gali būti ribojamas tik aiškiai numatytais išimtimis.

**5.** Sąjungos pilietybė suteikia valstybių narių piliečiams teisę laisvai judėti valstybių narių teritorijoje, netaikant jiems jokių įvažiavimo ar išvažiavimo vizų bei lygiaverčio formalumo reikalavimų. Svarbiausias reikalavimas taikomas piliečiams, kurie naudojami judėjimo laisve, yra turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę ar pasą. Valstybės narės turi teisę patikrinti asmens tapatybę, siekdamas nustatyti, ar migrantas yra valstybės narės pilietis, kuris turi teisę laisvai judėti valstybių narių teritorija, ar trečiosios valstybės pilietis, kuris šios teisės neturi.

**6.** Sąjungos pilietybė suteikia ne tik teisę laisvai judėti, bet ir apsigyventi kurios nors valstybės narės teritorijoje. Šią tiesiogiai EB sutarties suteikiamą teisę Direktyva 2004/38/EB, priklausomai nuo taikomų reikalavimų, skirsto į tris jos įgyvendinimo būdus: teisę priimančiojoje valstybėje narėje gyventi ne ilgesnį kaip trijų mėnesių laikotarpį, teisę gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius ir nuolatinio gyvenimo šalyje teisę.

**7.** Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi Bendrijos teritorijoje nėra absoliuti. Ši teisė gali būti ribojama viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos pagrindais. Kadangi šiomis nuostatomis nukrypstama nuo pagrindinių laisvių, jos turi būti aiškinamos siaurai, atsižvelgiant į Bendrijos teisėje nustatytas aiškinimo ribas.

**8.** ES pilietybė suteikia teisę valstybių narių piliečiams gyvenamosios vietos valstybėje narėje balsuoti ir būti kandidatais vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimuose. Kitų valstybių narių piliečiai rinkimuose dalyvauja lygiais pagrindais su jų gyvenamosios vietos valstybės piliečiais laikantis tos valstybės narės teisės aktuose įtvirtintų taisyklių. Tačiau Bendrijos teisė, numato, kad tam tikrais atvejais, kai tai gali būti pateisinama valstybei narei išskylančiais specifiniais sunkumais, šios Sąjungos piliečių teisės gali būti ribojamos.

**9.** Sąjungos pilietybės suteikiamomis teisėmis nebūtinai gali naudotis tik Sąjungos piliečiai. Teisingumo Teismas pripažino, kad valstybės narės gali priimti sprendimus, kuriais trečiųjų šalių piliečiams būtų suteikiamos teisės balsuoti ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus. Pagal galiojančią Bendrijos teisę asmenų, turinčių šias rinkimų teises, nustatymas yra kiekvienos valstybės narės kompetencija.

**10.** Sąjungos piliečiai taip pat turi teisę trečiosios valstybės teritorijoje, kurioje jų valstybei nėra atstovaujama, kreiptis į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinių ar konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą. Sąjungos teisė pateikia sąrašą atvejų, kada turi būti

suteikiama pagalba jos prašančiam Sąjungos piliečiui. Tačiau šis sąrašas nėra išsamus, todėl valstybių narių diplomatinės atstovybės ar konsuliniai pareigūnai gali padėti ir kitais atvejais tiek, kiek leidžia jų įgaliojimai. Beje, pastaruoju metu ypač išryškėjo šios teisės svarba, todėl imta svarstyti, kaip būtų galima pagerinti šios teisės įgyvendinimą.

**11.** EB steigimo sutartis 21 str. įtvirtina neteisminį Sąjungos piliečių teisių gynimo mechanizmą. Kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę pateikti peticiją Europos Parlamentui bei kreiptis į Europos ombudsmeną. Tai svarbios pagrindinės priemonės, leidžiančios ES piliečiams įgyvendinti jų tiesioginio dalyvavimo demokratines teises. Tačiau priimamos ne visos peticijos ir ne visi skundai, to tik tie, kurie atitinka teisės aktuose keliamas formalias ir materialias priimtinumą sąlygas.

## Literatūros sąrašas

### Teisės norminiai aktai

#### I. Tarptautinės sutartys:

1. 1933 m. gruodžio 26 d. Montevideo konvencija dėl valstybių teisių ir pareigų [žiūrėta 2008-03-07]. Prieiga per internetą: < <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm>>;
2. 1985 m. spalio 15 d. Europos vietos savivaldos chartija (Valstybės žinios, 1999, Nr. 82 - 2418).

#### II. Europos Sąjungos teisės aktai:

1. 1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (Oficialiame leidinyje nepublikuota) [žiūrėta 2007 m. gruodžio 1 d.]. Prieiga per internetą: <[http://training.itcilo.it/ils/CD\\_Use\\_Int\\_Law\\_web/Additional/Library/English/Regional\\_instruments/TreatyEstablishingEEC-1957.pdf](http://training.itcilo.it/ils/CD_Use_Int_Law_web/Additional/Library/English/Regional_instruments/TreatyEstablishingEEC-1957.pdf)>;
2. 1992 m. vasario 7 d. Europos Sąjungos sutartis (OL, 1992 C 191 p. 1) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>;
3. 1997 m. spalio 2 d. Amsterdamo sutartis (OL, 1997 C 340 p. 1) [žiūrėta 2007 m. gruodžio 1 d.]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>;
4. 2001 m. vasario 26 d. Nicos sutartis (OL, 2001 C 80 p. 1) [žiūrėta 2007 m. gruodžio 1 d.]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>>;
5. 2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonos sutartis (OL, 2007 C 306 p. 1) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:HTML>>;
6. Europos Bendrijos steigimo Sutartis (Konsoliduota redakcija) (OL, 2006 C 321E, p. 37) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12006E/TXT:LT:HTML>>;
7. Europos Sąjungos sutarties ir Europos Bendrijų steigimo sutarties konsoliduotos versijos (OL, 2002 C 325 p. 1) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf)>;

8. 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti 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, 2004 L 158, p. 77) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:01:LT:HTML>>;
9. 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyva 94/80/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus (OL, 1994 L 368, p. 38) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1994:368:0038:015:LT:HTML>>;
10. 1993 m. gruodžio 6 d. Tarybos direktyva 93/109/EB, nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus (OL, 1993 L 329 p. 34) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:329:0034:024:LT:HTML>>;
11. 1995 m. gruodžio 19 d. Tarybos sprendimas Nr. 95/553/EB dėl Europos Sąjungos piliečių gynybos, vykdomos diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų gynybos (OL, 1995 L 314 p. 73) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:LT:HTML>>;
12. 1996 m. birželio 25 d. Tarybos sprendimas Nr. 96/409/BUSP dėl laikinojo kelionės dokumento nustatymo (OL, 1996 L 168 p. 4) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:168:0004:011:LT:HTML>>;
13. 1976 m. rugsėjo 20 d. Aktas dėl atstovų į Europos Parlamentą rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise (su pakeitimais ir papildymais) (OL, 1976 L 278 p. 5) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ena.lu/>>;
14. Europos Parlamento darbo tarkos taisyklės (su pakeitimais ir papildymais) (OL, 1962 97 p. 2437) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą:

- <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//EN>>;
15. 1994 m. kovo 9 d. Europos Parlamento sprendimas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų (su pakeitimais ir papildymais) (OL, 1994 L 113 p. 15) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ena.lu/>>;
  16. 2002 m. liepos 8 d. Europos ombudsmeno sprendimas, kuriuo nustatomos įgyvendinimo nuostatos, pakeistas 2004 m. balandžio 5 d. Europos ombudsmeno sprendimu (OL, 2002 C 252 p. 24) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/provis.htm>>;
  17. 2007 m. vasario 10 d. Žalioji knyga — Europos Sąjungos piliečio diplomatinė ir konsulinė apsauga trečiosiose šalyse (pateikta Komisijos) (OL, 2007 C 30 p. 8) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:01:EN:HTML>>;
  18. 2007 m. gruodžio 5 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonominių ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui — Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą — 2007-2009 m. veiksmų planas (KOM(2007)767 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0767:LT:HTML>>;
  19. 2006 m. gruodžio 12 d. Komisijos pasiūlymas — Tarybos direktyva iš dalies keičianti 1993 m. gruodžio 6 d. Direktyvą 93/109/EB dėl išsamių priemonių Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus (KOM/2006/0791 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0791:FIN: LT: HTML>>;
  20. 2001 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2000-2001 parlamentinius metus [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.futurdeleurope.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0271+0+DOC+XML+V0//EN>>;
  21. 2005 m. kovo 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2003-2004 parlamentinius metus [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.]. Prieiga per

- interneta: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:320E:0161:0164:EN:PDF>>;
22. 2007 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Peticijų komiteto svarstymų per 2006 parlamentinius metus [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.]. Prieiga per internetą: < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0529+0+DOC+XML+V0//EN>>;
23. 1993 m. gruodžio 21 d. Pirmoji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1993)702 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/doc/com1993\\_702\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/doc/com1993_702_en.pdf)>;
24. 1997 m. gegužės 27 d. Antroji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(1997)230 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/doc/com1997\\_230\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/doc/com1997_230_en.pdf)>;
25. 2001 m. rugsėjo 7 d. Komisijos ataskaita — Trečioji Komisijos ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (KOM(2001)506 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0506:EN:HTML>>;
26. 2008 m. vasario 15 d. Komisijos ataskaita — Penktoji ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (2004. gegužės 1 d. – 2007 m. birželio 30 d.) (KOM(2008)85 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 18 d.]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0085:LT:HTML> >;
27. 2006 m. rugsėjo 14 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Europos pilietybės ir priemonių ją padaryti matomą ir veiksmingą (OL, 2006 C 318, p. 163) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:318:0163:01:LT:HTML>>;
28. 2007 m. gruodžio 20 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai pateikta pagal direktyvos 93/109/EB dėl ES piliečių teisės balsuoti ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus 14 straipsnio 3 dalį dėl nukrypti leidžiančios nuostatos suteikimo pagal EB sutarties 19 straipsnio 2 dalį (KOM(2007)846 galutinis) [žiūrėta 2008 m. balandžio 21 d.]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0846:FIN:LT:PDF>>;
29. 2008 m. kovo 10 d. 2007 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.]. Prieiga per internetą: < [http://www.euro-ombudsman.eu.int/report07/pdf/en/rap07\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report07/pdf/en/rap07_en.pdf)>;



30. 2007 m. kovo 12 d. 2006 m. metinis Europos ombudsmeno pranešimas [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.euro-ombudsman.eu.int/report06/pdf/lt/rap06\\_lt.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report06/pdf/lt/rap06_lt.pdf)>;
31. 1975 m. gruodžio 29 d. Pranešimas apie Europos Sąjungą (Tindeman's pranešimas) (OL, 1976 Priedas 1 p. 11) [žiūrėta 2007 m. gruodžio 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ena.lu/>>.

### **III. Lietuvos Respublikos teisės aktai:**

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (Valstybės žinios, 1992, Nr. 33 - 1014);
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas (Valstybės žinios, 2002, Nr. 65 - 2629);
3. Lietuvos Respublikos įstatymas — Konsulinis statutas (su pakeitimais ir papildymais) (Valstybės žinios, 1995, Nr. 43 - 1047);
4. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais) (Valstybės žinios, 1994, Nr. 53 - 996).

### **Specialioji literatūra**

#### **I. Knygos ir kiti daugiatomiai leidiniai:**

1. BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė: keturios laisvės. T 2: Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006. ISBN 9955-682-33-7;
2. BELLAMY, R., WARLEIGH, A. *Citizenship and Governance in the European Union*. New York: Continuum, 2001. ISBN 0-8264-5347-3;
3. CHALMES, D., *et al. European Union Law: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2006. ISBN 0-521-52741-4;
4. CINI, M. *European Union Politics*. New York: Oxford University press, 2003. ISBN 0-19-924836-2;
5. HIX, S. *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006. ISBN 9955-682-02-7;
6. LA TORRE, M. *European Citizenship: An Institutional Challenge*. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998. ISBN 90-411-96595;
7. ROSAS, A., ANTOLA, E. *A Citizen's Europe. In Search of a New Order*. Cambridge University Press, 1995. ISBN 0-8039-7560-0;
8. TALJŪNAITĖ, M. *Pilietybė ir socialinė Europos integracija*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. ISBN 9955-19-004-3;

9. TATHAM, A. F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*. Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2006. ISBN 963-7490-46-9;
10. WEILER, J. H. H. *The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor? And Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press, 1999. ISBN 0521585678;
11. WEILER J. H. H., *et al. Democracy and Federalism in European Integration*. Verlag Stämpfli+Cie AG, Bern, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1995. ISBN 0415333938.

## **II. Moksliniai straipsniai:**

1. DAUKŠIENĖ, I. Laisvas darbuotojų judėjimas ir valstybės tarnybos išimtis. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 72(64), p. 90-99;
2. DAUKŠIENĖ, I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 10(88), p. 57-64;
3. VIDRINSKAITĖ, S. Europos Sąjungos ombudsmeno institucija. *Jurisprudencija*, 2007, nr. 3(93), p. 15-20.

## **III. Moksliniai straipsniai elektroniniuose leidiniuose:**

1. BORGMANN-PREBIL, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2008, nr. 3 [žiūrėta 2008 m. balandžio 20 d.], p. 328-350. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2008.00416.x>>;
2. CARRERA, S. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 699-721. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>>;
12. JACOBS, F. G. Citizenship of the European Union – A Legal Analysis. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2007, nr. 5 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 591-610. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2007.00385.x>>;
13. REICH, N. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union. In *European Law Journal* [interaktyvus]. 2005, nr. 6 [žiūrėta 2008 m. balandžio 19 d.], p. 675-698. Prieiga per internetą: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00282.x>>.

## Praktinė medžiaga

### I. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimai:

1. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. vasario 12 d. sprendimas byloje C-152/73 *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, Rink. p. 153;
2. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. birželio 21 d. sprendimas byloje C-2/74 *Reyners v. Belgian State*, Rink. p. 631;
3. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1974 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje C-41/74 *Van Duyn v. Home Office*, Rink. p. 1337;
4. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-67/74 *Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln*, Rink. p. 297;
5. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1975 m. spalio 28 d. sprendimas byloje C-36/75 *Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Rink. p. 1219;
6. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje C-48/75 *Royer*, Rink. p. 497;
7. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-118/75 *Watson and Belmann*, Rink. p. 1185;
8. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1977 m. spalio 27 d. sprendimas byloje C-30/77 *Regina v. Bouchereau*, Rink. p. 1999;
9. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1980 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje C-131/79 *Regina v. Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo*, Rink. p. 1585;
10. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1982 m. gegužės 26 d. sprendimas byloje C-149/79 *Commission v. Belgium*, Rink. p. 1845;
11. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje C-157/79 *Regina v. Pieck*, Rink. p. 2171;
12. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1982 m. gegužės 18 d. sprendimas sujungtose bylose C-115/81 ir C-116/81 *Adoui and Cournuaille v. Belgian State*, Rink. p. 1665;
13. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 3 d. sprendimas byloje 307/84 *Commission v. French*, Rink. p. 1725;
14. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1987 m. birželio 16 d. sprendimas byloje C-225/85 *Commission v. Italy*, Rink. p. 2625;

15. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-292/89 *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen*, Rink. p. I-745;
16. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 5 d. sprendimas byloje C-363/89 *Roux v. Belgian State*, Rink. p. I-273;
17. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1991 m. kovo 5 d. sprendimas byloje C-376/89 *Giagounidis v. Reutlingen*, Rink. p. I-1069;
18. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-369/90 *Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, Rink. p. I-4239;
19. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1996 m. vasario 29 d. sprendimas byloje C-193/94 *Skanavi and Chryssanthakopoulos*, Rink. p. I-929;
20. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 17 d. sprendimas sujungtose bylose C-65/95 ir C-111/95 *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara and Radiom*, Rink. p. I-3343;
21. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-64/96 ir C-65/96 *Land Nordrhein-Westfalen v. Uecker and Jacquet v. Land Nordrhein-Westfalen*, Rink. p. I-3171;
22. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96 *Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, Rink. p. I-2691;
23. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 11 d. sprendimas C-274/96 *Bickel and Franz*, Rink. p. I-7637;
24. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1999 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-348/96 *Calfa*, Rink. p. I-11;
25. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97 *Wijsenbeek*, Rink. p. I-6207;
26. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-224/98 *D'Hoop*, Rink. p. I-6191;
27. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 9 d. sprendimas byloje C-357/98 *Yiadam*, Rink. p. I-9265;
28. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184/99 *Grzelczyk*, Rink. p. I-6193;

29. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2001 m. vasario 20 d. sprendimas byloje C-192/99 *Kaur*, Rink. p. I-1237;
30. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99 *Baumbast and R*, Rink. p. I-7091;
31. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 26 d. sprendimas byloje C-100/01 *Oteiza Olazabal*, Rink. p. I-10981;
32. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, Rink. p. I-10391;
33. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2003 m. spalio 2 d. sprendimas byloje C-148/02 *Garcia Avello*, Rink. p. I-11613;
34. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02 *Zhu and Chen*, Rink. p. I-9925;
35. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje C-224/02 *Pusa*, Rink. p. I-5763;
36. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02 *Trojani*, Rink. p. I-7573;
37. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-209/03 *Bidar*, Rink. p. I-2119;
38. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. vasario 17 d. sprendimas byloje C-215/03 *Oulane*, Rink. p. I-1215;
39. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-403/03 *Schempp*, Rink. p. I-6421;
40. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 *Spain v. United Kingdom*, Rink. p. I-7917;
41. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-300/04 *Eman and Sevinger*, Rink. p. I-8055;
42. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 18 d. sprendimas byloje C-406/04 *De Cuyper*, Rink. p. I-6947;
43. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje C-50/06 *Commission v. Netherlands*, Rink. p. I-4383.

#### **IV. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas:**

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m.

gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai,  
Nr. 06/07 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 19 - 722)

## **Santrauka**

### **The Exercise and Limitation of the EU Citizenship's Rights under EU Law**

Maastricht Treaty signed on 7 February 1992 introduced citizenship concept into the framework of European Union. European citizenship embodying specific features differs from traditional notion of national citizenship. To be a European citizen one must first be a national of a Member State. Only Member States can lay down the conditions under which individuals acquire and lose nationality and other states must respect this competence.

However the central issue of this master's thesis is not the concept of the European citizenship, but the rights stemming from the citizenship of the Union covered in the Part II of EC Treaty. The establishment of the European citizenship composes an additional sphere of rights to those currently existing in the national and Community sphere. This master thesis focuses on the instruments of the secondary legislation containing provisions, detailing the exercise and limitation of the mentioned rights.

One of such fundamental rights is the right to move and reside freely within territory of the Member States. The author stresses that the free movement of persons comprises one of the basis of European Community. For a long time this freedom had been bound to requirement to pursue economic activity. Despite this now every citizen of the Union may enjoy this right outside the economic context.

Besides citizens of the Union residing in another Member State of which they are not nationals have the right to participate as voters or as candidates in municipal elections and elections of European Parliament in that Member State. Furthermore they have the right to diplomatic and consular assistance in countries in which they are not represented by their Member State. These rights are exercised on the same conditions, which are applied to the nationals of that Member State. The author of this paper work analyses the common principles applied to the implementation of these rights and presents the limitations.

In establishing a citizenship of the Union, the Treaty also provided non-judicial mechanisms for the protection of citizens. By introducing proceedings which are flexible, easily accessible and free of charge, the Treaty enables individual citizens to call on the institutions democratically representing them to defend their interests.