

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

Broniaus Kviklio,  
V kurso, tarptautinės ir ES teisės  
studijų atšakos studento

**Magistro darbas**

**Proporcingumo principo aiškinimas pagal Europos Bendrijų  
Teisingumo Teismo praktiką**

Vadovas: doc. dr. Skirgailė Žalimienė

Recenzentas: asist. Yvonne Goldammer

Vilnius 2007

# PROPORCINGUMO PRINCIPŲ AIŠKINIMAS PAGAL EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMO PRAKTIKĄ

Įvadas	3
1. Principo samprata ir reikšmė	6
2. Europos Bendrijos principų plėtotė	7
3. Proporcingumo principas	10
4. Valstybių narių priemonių proporcingumas:	16
4.1 Laisvas asmenų judėjimas	18
4.2 Laisvas kapitalo judėjimas	34
4.3 Laisvas paslaugų judėjimas	37
4.4 Laisvas prekių judėjimas	43
Išvados	57

## IVADAS

Europos Bendrijos formavimosi pradžia – trys sutartys, kurių pagrindu ir buvo įsteigtos Europos Bendrijos: Europos anglies ir plieno bendrija, Europos atominės energijos bendrija ir Europos ekonominė bendrija. Europos Bendrijos ir jų pagrindu įkurta Europos Sąjunga pagal savo pobūdį yra precedento neturinti viršnacionalinė organizacija, todėl ir jos sukurta teisės sistema iš esmės skiriasi tiek nuo nacionalinių teisės sistemų, tiek ir nuo universalių tarptautinių organizacijų kuriamos teisės sistemos. Kaip pripažįsta autoritetingi teisininkai ir parodo Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika bei Steigimo sutartimis šiai sistemai suteikta charakteristika, Europos Sąjungos sudaro *sui generis* teisės sistemą, t.y. savarankišką teisės sistemą, kuri turi jai būdingų savybių. Sąjungos valstybės narės bei jų piliečiai turi savo teises ir pareigas. Teisę prižiūrėti bei aiškinti visą Bendrijos teisinę tvarką buvo suteikta Europos Bendrijų Teisingumo Teismui<sup>1</sup>.

Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartimi<sup>2</sup> buvo suformuotas Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, kuris privalėjo užtikrinti, kad Bendrijos teisės aktai būtų vienodai interpretuojami bei taikomi kiekvienoje valstybėje narėje ir sudarytų vientisą Bendrijos teisinę sistemą.

Nuo pat pradžių įtvirtinamas reikalavimas, jog „Teismas turi užtikrinti, kad aiškinant ir taikant šią sutartį, taip pat jos įgyvendinimui priimtas normas, būtų laikomasi įstatymų“. Ši nuostata pirmą kartą buvo panaudota Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarties 131 straipsnyje ir pakartota Europos Bendrijos steigimo sutarties 164 bei Europos atominės energetikos bendrijos steigimo sutarties 136 straipsniuose.

Atsiradus būtinybei priimti sprendimus dėl tų dalykų, kurių aiškiai neaptarė Sutartys, jų pagrindu susiformavo Bendrijos teisės principai. Šie principai yra išplėtoti iš Sutarčių bei sprendimo priėmimo metu valstybių narių teisinėse sistemose buvusių teisinės minties krypčių. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išplėtojo bendruosius teisės principus remdamasis tiek valstybių narių nacionalinėmis teisinėmis sistemomis, tiek Europos Bendrijos sutartimi, ar tarptautinėmis sutartimis, kuriose dalyvauja valstybės narės, interpretuodamas, nustatydamas Bendrijos institucijų aktų

---

<sup>1</sup> Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Eugrimas. Vilnius. 1999. p.53

<sup>2</sup> Europos anglies ir plieno steigimo sutartis pasirašyta 1951 m., įsigaliojo 1952 m. liepos 23 d., nustojo galioti 2002 m. liepos 23 d.

galiojimą, kontroliuodamas nacionalinių valdžios institucijų aktus, kai jos veikia Bendrijos teisės ribose bei užpildydamas Bendrijos teisės spragas.

Jau Europos Bendrijų Teisingumo Teismo veiklos pradžioje paaiškėjo, kad specialios Sutarties nuostatos ir jų įgyvendinimui priimtos normos ne visada yra pakankamai išsamios, kad būtų galima remtis jomis sprendžiant ginčus, kylančius Bendrijos kontekste. Todėl iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos dabar yra taip pat gerai įsitvirtinusios Teismo precedentinėje teisėje, kad jos tapo savarankiškais Bendrijos teisės principais.

Proporcingumo principas yra vienas iš pagrindinių ir geriausiai žinomų bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų. Šis principas – tai teisingumo matas, kuris sustiprina teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek supranacionaliniu lygiu. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje atskleidė proporcingumo principo turinį bei jo taikymo galimybes. Principo būtina paisyti ne tik priimant Europos Bendrijos teisės aktus, bet ir valstybių narių teisės aktus vadovaujantis Europos Bendrijų teisės nuostatomis.

Tiesioginis įpareigojimas gerbti principus buvo inkorporuotas į Maastrichto sutartį. Vėliau buvo plėtojama 1997 m. Amsterdamo sutartyje, kurios Subsidiarumo protokole pabrėžtas, vienas iš geriausiai žinomų šių bendrijų principų - proporcingumo principas.

Šio Protokolo 1 straipsnis reikalauja, kad kiekviena institucija „užtikrintų“, jog būtų laikomasi proporcingumo principo, kuris numato, kad Bendrija nesiimtu jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Sutarties nustatytų tikslų”.

Šio magistrinio darbo objektas - proporcingumo principo aiškinimas pagal Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktiką.

Darbo tikslas: apibudinti principų sampratą ir reikšmę Europos Bendrijos teisėje, apibrėžti proporcingumo principą, aptarti kaip Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje aiškina ir taiko proporcingumo principą, ir kaip šis principas taikomas vertinant valstybių narių elgesį joms veikiant Europos Bendrijos teisės ribose įgyvendinant Sutartyje numatytų (asmenų, prekių, paslaugų bei kapitalo) laisvių vykdymą.

Pagrindinis uždavinys šiame magistriniame darbe – atskleisti proporcingumo principo turinį bei jo taikymo ypatumus vadovaujantis Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika.

Analizuojant šią temą buvo taikyti šie teisės mokslo metodai: istorinis, lingvistinis, loginis ir lyginamasis.

Naudotus šaltinius galima suskirstyti į tris grupes: teisinius-norminius, doktrininus ir precedentinius. Svarbiausi norminiai šaltiniai Europos steigimo sutartis, Europos Sąjungos sutartis, Sutartis dėl Konstitucijos Europai ir kitos. Šiame darbe remiamasi teisės teorijos specialistų J. A. Usher, G. de Burca, C. Bernard, P. Craig ir kitų mokslininkų darbais bei Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika.

## 1. PRINCIPO SAMPRATA IR REIKŠMĖ

Nagrinėjant šią temą iš pradžių reikia suprasti principo sąvokos reikšmę. Žodis *principas* yra kilęs iš lotyniško žodžio *principium* ir reiškia *pradžią, pagrindą*. Tarptautinių žodžių žodynas principą apibudina kaip „įsitikinimą, lemiantį žmogaus santykių su tikrove, jo elgesio ir veiklos normas“, kaip „pagrindinę, kurios nors teorijos, koncepcijos idėją, pradinį teiginį“, kaip „svarbiausiąją kurios nors organizacijos struktūros arba veiklos taisyklę“, kaip „pagrindinę kurio nors įrenginio, mechanizmo sandaros arba veikimo savybę“<sup>3</sup>. Tad principas bendriausia prasme suprantamas kaip kreipiantis pradasis grindžiantis tam tikro reiškinio turinį, jo konkrečias apraiškas ar atskirus elementus.

Jei principai suprantami kaip tam tikro reiškinio (sistemos, organizacijos, teorijos, koncepcijos ir t.t.) pamatinės nuostatos, tai teisės principai yra teisės sistemos pagrindinės nuostatos, kuriomis grindžiamas teisinis reguliavimas ir teisinė praktika, bendrasis ir individualusis teisinis reguliavimas bei teisės realizavimas. Tai pozityvus, „organizuojantis“ poveikis teisės sistemai. Teisės principai tarsi „virš“ teisės normų ir būtent tokiu būdu užtikrina, kad teisės normos sudarytų vieningą visumą. Teisės principai nulemia teisės normų turinį ir jų taikymą tuo užtikrindami visos teisės sistemos darną<sup>4</sup>.

Principai atlieka ir kitą svarbią funkciją: leidžia patikrinti, ar teisės aktai arba pareigūnų veikla nenukrypsta nuo tam tikrų standartų. Toks nukrypimas visuomet yra teisinio reguliavimo nenuoseklumo, prieštaravimo požymis ir duoda pagrindą koreguoti tam tikrus teisės aktus ar pareigūnų veiklą, o kartais ir visą teisinę sistemą.

Teisės doktrinoje yra nusistovėjusi teisės principų įtaka teisės sistemai: principų pagrindu yra kuriama teisė, o normos negali prieštarauti principams; principai lemia teisės normų aiškinimą, ir negalima normos aiškinti prieštaraujant principams; negalima taikyti normos tokiu būdu, kad ją taikant būtų pažeisti principai; jei nėra konkrečios normos, kuri reguliuotų tam tikrus teisinius santykius, tai taikome principą, o esant kolizijai – pirmenybę teikiame principams, principinėms nuostatoms<sup>5</sup>.

Siekiant Europos Bendrijos užsibrėžtų tikslų yra vadovaujamosi principais, principinėmis nuostatomis. Europos Sąjungos valstybės privalo gerbti ir

<sup>3</sup> Kvietkauskas. V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vyriausioji enciklopedijų redakcija. Vilnius. 1985. p.403

<sup>4</sup> Birmontienė. T. *et al* Lietuvos konstitucinė teisė. Lietuvos Teisės universitetas. Vilnius. 2002. p 202

<sup>5</sup> Birmontienė. T. *et al* Lietuvos konstitucinė teisė. Lietuvos Teisės universitetas. Vilnius. 2002. p. 203

vadovautis bendraisiais teisės principais, siekiant Bendrijos tikslų ir užtikrinti pagrindinių teisių apsaugą. Tai nėra tik deklaracija, o realiai įgyvendinama Europos Sąjungoje, tuo užtikrinant laisvą asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimą, gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės gerėjimą, valstybių narių ekonominę ir socialinę sanglaudą bei solidarumą.

Vadinasi, principai yra teisės sistemos pagrindinės nuostatos, kuriomis grindžiamas teisinis reguliavimas ir teisinė praktika, bendrasis ir individualusis teisinis reguliavimas bei teisės realizavimas. Jų pagrindu yra kuriama teisė.

## 2. EUROPOS BENDRIJOS PRINCIPŲ PLĖTOTĖ

Jau nuo pat pradžių kuriantis Europos anglių ir plieno bendrijai buvo pagrindinis dėmesys skiriamas principinėms nuostatoms, būtent principams. 1952 m. liepos 23 d. įsigaliojus Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarčiai, paaiškėjo, kad Sutarties nuostatos ir jų įgyvendinimui priimtos normos ne visada pakankamai išsamios, kad būtų galima vadovautis jomis sprendžiant ginčus, kylančius Bendrijos kontekste.

Remiantis šia Sutartimi tais pačiais metais buvo suformuotas Europos Bendrijų Teisingumo Teismas. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartyje 31 straipsnyje įtvirtinamas reikalavimas, jog „Europos Bendrijų Teisingumo Teismas turi užtikrinti, kad aiškinant ir taikant šią Sutartį, taip pat jos įgyvendinimui priimtas normas, būtų laikomasi įstatymų“. Šio straipsnio nuostata panašiai pakartota Europos Bendrijos steigimo sutarties 164 straipsnyje bei Europos atominės energetikos bendrijos steigimo sutarties 136 straipsnyje.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo paskirtis – užtikrinti, kad visose valstybėse Sutarties narėse sąjungos teisės aktai būtų vienodai aiškinami ir taikomi. A.G. Roemer, išsakydamas savo nuomonę Byloje 6/54 *Nyderlandai prieš Aukščiausiąją valdžią* (*Nytherlands v High Authority*)<sup>6</sup> teigė, kad siekiant interpretuoti Bendrijos teisę dera atsižvelgti į atskirų valstybių narių teisę<sup>7</sup>.

Vėliau A. G. Lagrange, pareikšdamas savo nuomonę Byloje 8/55 *Belgijos anglies federaciją prieš Aukščiausiąją valdžią* (*Fédération Charbonnière de Belgique v*

---

<sup>6</sup> Byla 6/54 [1954 - 1956] ECR 103

<sup>7</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p.3

*High Authority*)<sup>8</sup>, citavo Prancūzijos Civilinio kodekso 4 straipsnį ir pabrėžė, jog Teismas negali būti atleistas nuo sprendimo priėmimo dėl Bendrijos teisės spragų.

Vienoje iš pagrindinių „personalo bylų” (sujungtos bylos 7/56 ir 3-7/57 *Algera and others v Assembly*)<sup>9</sup>, iškeltų pagal Europos anglių ir plieno bendrijos sutartį Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išskyrė tam tikrų valstybių narių tokioje situacijoje taikomas teisės normas. Teismas pasakė, kad problema turėtų būti išspręsta remiantis nuostatomis, kurias pripažįsta valstybių narių įstatymai, teisės mokslininkai ir precedentinė teisė, priešingu atveju – tai būtų atsisakymas vykdyti teisingumą. Teismas priėmė šiuo atžvilgiu specialias nuorodas į vokiečių, prancūzų bei italų įstatymų nuorodas<sup>10</sup>.

Nacionalinės koncepcijos, kuriomis vadovavosi Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, didžiąja dalimi yra bendro pobūdžio, o tai pačiose valstybėse narėse vadinama „nerašytine teise”, ir Byloje C-108/63 *Merlini prieš Aukščiausiąją valdžią (Merlini v High Authority)*<sup>11</sup>, pabrėžė, jog „faktas, kad tokia norma neminima rašytinėje teisėje, nėra pakankamas įrodymas, jog ji neegzistuoja”.

Nagrinėjant Bylą C-4/73 *Nold prieš Komisiją (Nold v Commission)*<sup>12</sup> teismas nustatė, kad pagrindinės teisės yra Bendrijų teisės principų sudėtinė dalis, kurių laikymąsi užtikrina pats Europos Bendrijų Teisingumo Teismas ir saugodamas jas privalo vadovautis bendrosiomis valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis<sup>13</sup>.

Iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos dabar yra taip gerai įsitvirtinusios Europos Bendrijų Teisingumo Teismo precedentinėje teisėje, kad jos tapo savarankiškais Bendrijos teisės principais. Iš tiesų, proporcingumo principas buvo įtvirtintas tarptautinės sutarties nuostatose, kai buvo paminėtas 1997 m. Amsterdamo sutarties Protokole dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo. Keli momentai: iš vienos pusės nurodoma, kad abu reikalavimai turi būti įgyvendinami siūlomų veiksmų tikslai negali būti valstybių narių tinkamai pasiekti pagal jų nacionalinę konstitucinę sistemą; tie tikslai gali būti geriau įgyvendinti, jei veiksmų imsis Europos Bendrijos institucija. Vadinasi, reglamentavimas Europos Bendrijos lygmeniu yra prasmingas tuomet, kai konkreti problema peržengia nacionalines sienas ir negali būti tinkamai išspręsta vienos ar kelių valstybių narių

<sup>8</sup> Byla 8/55. [1954 - 1956] ECR 245

<sup>9</sup> Bylos 7/56 ir 3-7/57 [1957 ir 1958] ECR 39

<sup>10</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p 4

<sup>11</sup> Byla 108/63 [1965] ECR 1

<sup>12</sup> Byla 4/73 [1974] ECR 491

<sup>13</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p. 6



nacionalinėmis priemonėmis, tačiau gali būti išspręsta Bendrijos priemonėmis. Bendrijai tai ne pareiga, o teisė - veikti mišriose srityse. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas yra pasakęs, kad valstybė narė negali grįsti savo įsipareigojimų tuo, kad šis klausimas yra mišrios srities ir Europos Bendrija nesiima atitinkamų priemonių. Subsidiarumo principas yra Europos Sąjungos sprendimų priėmimo proceso pagrindas. Sisteminiis šio principo taikymas užtikrina, kad Sąjunga veikia tik tais atvejais, kai problema negali būti atitinkamai išspręsta atskiroje valstybėje narėje. Šis principas susijęs su proporcingumo principu, kuris jau dominuoja visuose Europos Sąjungos priimamose teisinėse priemonėse, pagal kurias bet koks Europos Sąjungos veiksmas negali peržengti reikalingos ribos, siekiant įgyvendinti sutarties tikslus.

Šis pavyzdys demonstruoja, kaip iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos, ne tik gerai įsitvirtino Europos Bendrijos teisėje, bet tapo savarankiškais ir pagrindiniais Bendrijos teisės principais. Tuo pačiu norėčiau pažymėti, kad vienas principas harmoningai gali papildyti kitą principą, o taikant kai kada praktiškai tiesiog neatsiejami vienas nuo kito. Tokiu pavyzdžiu galėtų būti subsidiarumo ir proporcingumo principai.

Europos Bendrijos Teisingumo Teismas byloje C-63-69/72 *Werhahn ir kiti prieš Tarybą ir Komisiją (Werhahn and others v Council and Commission)*<sup>14</sup> paprasčiausiai pakartojo dar 1971 m. pasakytą formuluotę, pagal kurią „bendrojo principo, būdingo valstybių narių teisei pobūdis yra susijęs su Bendrijos teise, nustatyta Europos Bendrijos Teisingumo Teismo, nepaisant to, iš kurios šalies teisės tas principas kilęs“<sup>15</sup>.

Daugelis bendrųjų principų yra kilę iš valstybių narių nacionalinių įstatymų arba iš tarptautinės teisės ir valstybių narių teisės aktų. Tačiau vis dėlto kai kurie svarbūs bendrieji Bendrijos teisės principai yra tiesiogiai kilę iš Bendrijos sutarčių nuostatų. Pavyzdžiui: užsienio prekyboje taikoma Bendrijos preferencijos koncepcija; socialinėje srityje vartojama vienodo elgesio su kitų valstybių narių piliečiais sąvoka, apibendrinta pagal Europos Bendrijos sutarties nuostatas, susijusias su laisvu darbuotojų judėjimu ir įsisteigimo teise; verslo teisės reikalavimas, jog konkurencija negali būti panaikinta, taip pat „solidarumo“ tarp valstybių narių pareiga. Šiame kontekste galima išskirti bent du atskirus aspektus.

---

<sup>14</sup> Bylos 63- 69/72 [1973] ECR 1229

<sup>15</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p. 12

Vienas aspektas yra išvesti bendrąjį principą iš gana ribotų Europos Bendrijos Steigimo Sutarties nuostatų. Aiškiausias pavyzdys būtų Bendrijos preferencijos koncepcija. Kita vertus, kai ta pati koncepcija yra tiesiogiai minima daugelyje įvairių nuostatų skirtingose Europos Bendrijos sutarties dalyse, Europos Teismas gali teigti, kad tokia koncepcija yra esminis bendrasis Bendrijos teisės principas. Ryškiausias pavyzdys būtų nediskriminacijos principas, kuris tiesiogiai numatytas, dažnai minint daug detalių, kalbant apie pilietybę (ypač pagrindinių Sutartyje numatytų laisvių įgyvendinimo kontekste), apie vidaus mokesčius prekėms, apie atlygį už darbą vyrams ir moterims (o pagal 1997 m. Amsterdamo sutartį taip pat ir kalbant bendrai apie darbo bei užimtumo sričių galimybes bei traktuotes) bei apie bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą<sup>16</sup>.

Išvada: įsigaliojus Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarčiai, paaiškėjo, kad sutarties nuostatos ir jų įgyvendinimui priimtos normos ne visada pakankamai išsamios, kad būtų galima vadovautis jomis sprendžiant ginčus, kylančius Bendrijos kontekste. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išskyrė tam tikrų valstybių narių įstatymus ir pritaikė savo praktikoje. Iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos dabar yra taip gerai įsitvirtinusios Teismo precedentinėje teisėje, kad jos tapo savarankiškais Europos Bendrijos teisės principais. Tokiu pavyzdžiu yra proporcingumo principas, kuris buvo perkeltas iki Sutarties statuso, kai buvo paminėtas 1997 metais Amsterdamo sutartyje, į kurį įeina protokolas dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo. Šio Protokolo pirmasis straipsnis reikalauja, kad kiekviena institucija „užtikrintų, jog būtų laikomasi proporcingumo principo, kuris numato, kad Bendrija nesiimtų jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Sutarties tikslų“. Yra principų, kurie kilę tiesiog iš pačių Bendrijos sutarčių nuostatų ir jos minimos Europos Bendrijos sutarties dalyse. Ryškiausias to pavyzdys - nediskriminacijos principas. Nepriklausomai ar iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos, ar iš pačių sutarčių jų poveikis Bendrijos teisei yra nenuginčijamas.

### **3. PROPORCINGUMO PRINCIPAS**

Proporcingumo principas – vienas iš geriausiai žinomų ir pagrindinių Bendrijos teisės principų. Proporcingumas, tai yra pagrindinė teisingumo koncepcija,

---

<sup>16</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p. 11

kuri sustiprina individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek supranacionaliniu lygiu. Šia koncepcija remiasi Europos Bendrijos Teisingumo Teismas. Vieno iš teisės mokslo atstovo Emiliou teigimu - „sunku abstrakčiai apibrėžti šio principo reikšmę ir apimtį“.

Proporcingumo principas, kaip teisingumo koncepcija naudojama:

- 1) apibrėžiant Europos Bendrijos bei jos institucijų kompetenciją ir įstatymų leidybos įgaliojimus;
- 2) nustatant, taikomų Europos Bendrijos teisės subjektams teisėtumą ir įvertinant valstybių narių elgesį, kai jos veikia Europos Bendrijos teisės rėmuose.

Proporcingumo principo įtvirtinimas Sutartyje nulemia Bendrijos kompetenciją ir įstatymų leidybos galias. Nuo Europos Vadovų Tarybos susitikimo Edinburge 1992 m. gruodžio mėnesį, Komisija kasmet turi pranešti Europos Vadovų Tarybai apie subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymą, kaip numatyta Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 5 straipsnyje.

Šis principas buvo taikomas ir plėtojamas, o vėliau ir įrašytas į 1993 m. „Tarpinstitucinį susitarimą dėl subsidiarumo principo įgyvendinimo procedūrų“ bei „Subsidiarumo ir proporcingumo principų protokolą“ ir pridėtas prie Amsterdamo ir Nicos sutarčių. Protokole akcentuojamas subsidiarumo principo apibrėžimas, kuris įtvirtintas Europos Bendrijos Steigimo Sutartyje ir papildytas Maastrichte 3b straipsnyje paskutinėje dalyje įtvirtinta nuostata:

„Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų“.

Prie Amsterdamo sutarties pridedamame Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo yra įtvirtinta, kad kiekviena institucija, vykdydama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad būtų laikomasi subsidiarumo, taip pat ir proporcingumo principų, „kurie numato, kad Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Sutarties nustatytų tikslų“. Kitaip tariant, 3b straipsnio nuostata yra pateikiama kaip proporcingumo apibrėžimas, ypač pabrėžiant klausimą, kaip visų pirma Bendrijos institucija privalo veikti.

Sutartyje dėl Konstitucijos Europai aiškiai ir išsamiai išaiškinama proporcingumo principo svarba. Pirmos dalies straipsnyje, kuriame apibrėžiamos Sąjungos kompetencijos sritys, kalbama vien tik apie „Pagrindinius“ principus. Šios Sutarties I-11 straipsnis nustato:

1. Sąjungos kompetencijos ribų nustatymas grindžiamas suteikimo principu. Sąjungos kompetencijos įgyvendinimas grindžiamas subsidarumo ir proporcingumo principais.

2. Pagal suteikimo principą Sąjunga veikia neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant šios Konstitucijos nustatytų tikslų, jai šioje Konstitucijoje suteikė valstybės narės. Sritys, kurių ši Konstitucija nepriskiria Sąjungos kompetencijai, priklauso valstybių narių kompetencijai.

3. Pagal subsidarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų lengviau.

Sąjungos institucijos subsidarumo principą taiko pagal Protokolą dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo. Nacionaliniai parlamentai protokole nustatyta tvarka užtikrina, kad būtų laikomasi šio principo.

4. Pagal proporcingumo principą Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Konstitucijos tikslų.

Pirmą kartą proporcingumo principą taikė Europos Bendrijų Teisingumo Teismas Byloje C-8/55 *Belgijos angliakasių federacija prieš Aukščiausią valdžią (Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority)*<sup>17</sup>, Europos anglių ir plieno bendrijos rėmuose. Byloje pareiškėjai teigė, kad Aukščiausioji valdžia, užuot priėmusi bendrą sprendimą nustatyti fiksuotas anglies kainas, galėjo sudaryti sąlygas tokioms kainoms pasiekti norimą lygį panaikindama kompensacinius mokėjimus, skirtus kompensuoti už Belgijos anglies produkcijos dideles kainas, toms įmonėms, kurios nepakankamai sumažino savo kainas. Teismas atmetė šį pasiūlymą teigdamas, kad „taikant visuotinai pripažintą teisės normą“, Aukščiausios valdžios veiksmai, atsakantys į neteisingą įmonės veiklą, turi būti proporcingi tos veiklos sunkumui. Šiame kontekste nėra pasakoma daugiau nei senai žinoma tiesa, kad bausmė turi atitikti nusikaltimą, ir iš tiesų šiuo principu dažnai buvo remtasi, kai Aukščiausioji valdžia arba Komisija skirdavo baudą<sup>18</sup>.

Proporcingumo principo turinį ir jo taikymo ypatumus pabrėžia generalinis advokatas M. Poiares Maduro pateiktoje išvadoje, Byloje C-434/04 (*Jan-*

---

<sup>17</sup> Byla 8/55 [1954-1956] ECR 245

<sup>18</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p. 49

*Erik Anders Ahokainen, Mati Leppik v Virallinen syyttäjät*)<sup>19</sup>. Pateiktoje išvadoje advokatas atskleidė proporcingumo principą:

1) „pirmasis yra tinkamumo kriterijus: nagrinėjama priemonė turi iš tikrųjų prisidėti prie tikslo siekimo“, „klausimą, į kurį reikia atsakyti, taikant tinkamumo kriterijų, ar priemonė turi apskritai kokios nors naudos teisiniams tikslams, kuriais remiasi valstybė narė, kai taip nėra, priemonė iš esmės pažeidžia proporcingumo principą“.

2) „antrasis kriterijus yra susijęs su priemonės būtinumu. Apibūdinant tiksliau, ar galima pasinaudoti alternatyvia priemone, kuri leistų taip pat veiksmingai apsaugoti valstybės narės tikslus, bet mažiau apribotų laisvą prekių judėjimą. Kitaip tariant: ar valstybė narė, nukreipdama tiek pat išteklių alternatyviai priemonei, galėtų pasiekti tą patį rezultatą su mažesniu poveikiu Bendrijos vidaus prekybai. Paprastai, jeigu nepasirenkama mažiau apribojanti alternatyva, tai prilygsta proporcingumo principui“.

3) „akademiniai darbai dažnai nurodo proporcingumą *stricto sensu* kaip trečiąjį kriterijų. Šis proporcingumo vertinimo aspektas galėtų būti apibūdintas taip: kuo didesnė žala laisvam prekių judėjimui, tuo didesnė svarba turi būti tenkinant tikslą, kurio remiasi valstybė narė. Todėl valstybė narė turi įrodyti, kad apsaugos lygis, kurį ji skiria teisėtam tikslui apsaugoti, yra proporcingas tai žalai, kuri daroma Bendrijos vidaus prekybai. Skirtumas nuo antrojo kriterijaus yra tas, kad dėl trečiojo kriterijaus iš valstybės narės gali būti reikalaujama priimti priemonę, kuri mažiau varžo Bendrijos vidaus prekybą, net jei tai lemtų mažesnę teisėtų interesų apsaugą“<sup>20</sup>.

Teisės doktrininėje, nusistovėjusi nuomonė, kad taikant proporcingumo principą reikia atsakyti į šiuos klausimus:

ar priemonė buvo tinkama pasiekti pageidaujama tikslą?

ar priemonė buvo reikalinga pasiekti pageidaujama tikslą?

ar priemonė per daug neapsunkino asmenų lyginant su pageidaujamo tikslo pasiekimu?

Vadovaujantis šiais kriterijais, kurie kartais vadinami proporcingumo testu, reikalaujama, kad siekiant teisėtų tikslų, taikomos tinkamos priemonės ir jos yra būtinos.

---

<sup>19</sup> Byla C-434/04 [2006]

<sup>20</sup> Generalinio advokato M. Poiares Maduro išvada byloje C-434/04, 2006-07-13

Byla C-359/92 *Vokietija prieš Tarybą (Germany v Council)*<sup>21</sup> galėtų būti tokio proporcingumo koncepcijos aspekto pavyzdys. Joje Vokietija teigė, kad Tarybos direktyvos 92/59 dėl bendros produktų saugos 9 straipsnis turėtų būti pripažintas negaliojančiu, nes jo nuostatos pažeidžia proporcingumo principą, kadangi Komisijai suteikia teisę dėl konkretaus produkto priimti sprendimą, reikalaujanti, kad valstybės narės imtųsi priemonių, įvardytų Direktyvos 6(1)(d)-(h) straipsnyje. Vokietija teigė, jog tokie Komisijos įgaliojimai yra nepriimtini, nes nėra jokios garantijos, kad priemonės, kurių reikalaujama imtis, būtų pačios tinkamiausios, taip pat nurodė, kad tas pats tikslas gali būti pasiektas remiantis atgręžtinio reikalavimo teise dėl procedūros pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 169 straipsnį pažeidimo Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pažymėjo jau ne kartą konstatavęs, kad proporcingumo principas reikalauja, jog Bendrijos institucijų taikomos priemonės būtų tinkamos užsibrėžtiems tikslams pasiekti, nesiimant to, kas nėra būtina. Atsižvelgdamas į specifinę Vokietijos Vyriausybės argumentaciją, Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nutarė, pirma, kad problemos, galinčios iškilti, jei tam tikros priemonės būtų nustatytos kiekvienam konkrečiam atvejui, leidžia daryti išvadą, kad Komisijai suteiktos galios nėra netinkamos siekiant aukšto vartotojų apsaugos lygio ir, antra, kad 169 straipsnio nustatyta tvarka neduotų tų pačių rezultatų, kaip vykdant įgaliojimus, įtvirtintus Direktyvos 9 straipsnyje, nes vadovaujantis 169 straipsnio tvarka negalima būtų įpareigoti valstybių narių pasirinkti priemonę, iš sąrašo, pateikto Direktyvos 6(1)(d)-(h) straipsnyje, o ypač pažeidimų nagrinėjimas neužtikrintų vartotojų apsaugos per trumpiausią laiką<sup>22</sup>.

Precedentinės teisės proporcingumo doktrina, su kuria pats terminas yra dažniausiai siejamas, taip pat kuris patenka į antrąjį iš anksčiau pateiktų kriterijų, dažniau nagrinėja Bendrijos institucijų veiksmų pasekmes, o ne klausimą, ar joms iš viso derėjo veikti. Toks apibrėžimas, pateiktas Byloje C-66/82 *Fromançais*<sup>23</sup>: „siekiant nustatyti, ar Bendrijos teisės nuostata neprieštarauja proporcingumo principui, pirmiausia reikia išsiaiškinti, ar joje numatytos priemonės tikslui pasiekti atitinka paties tikslo svarbą ir, antra, ar jos tikrai yra būtinos tam tikslui pasiekti“. Akivaizdu, čia labiau vertinamos naudojamos priemonės nei pačios veiklos reikalingumas, todėl buvo pateikta Byloje C-331/88 *R prieš Žemės ūkio, žuvių ir*

---

<sup>21</sup> Byla C-359/92 [1994] ECR I-3681

<sup>22</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p. 47

<sup>23</sup> Byla C-66/82 [1983] ECR 395

maisto ministrą, ex p FEDESA ir kitus (*R v Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex p FEDESA and others*)<sup>24</sup>. Kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo priėmimo Europos Bendrijų Teisingumo Teismui buvo perduotas klausimas dėl Tarybos direktyvos 88/146, draudžiančios gyvulius auginančiuose ūkiuose naudoti tam tikrus hormoninius preparatus, galiojimo. Žemės ūkio, žvejybos ir maisto ministerija teigė, kad tokia priemonė yra netinkama, nebūtina dėl bendro intereso išaugusios tariamos naudos atžvilgiu ir sąlygojanti itin nepageidaujamus reiškinius, ypač didelius finansinius nuostolius, kuriuos patiria su tuo susiję prekybininkai. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas šioje byloje teigė, jog jis „nuolat pabrėžia, kad proporcingumo principas yra vienas bendrųjų Bendrijos teisės principų. Remiantis šiuo principu, ekonominės veiklos draudimo teisėtumas priklauso nuo to, ar draudžiančios priemonės yra tinkamos ir būtinos aptariamo teisės akto numatytiems teisėtiems tikslams pasiekti. Tada, kai reikia išsirinkti vieną iš kelių priemonių, išėitis turėtų būti - mažiausiai komplikauta priemonė, o atsiradę nuostoliai negali būti neproporcingi pasiektiems tikslams." Europos Bendrijų Teisingumo Teismas šiame sprendime taip pat pabrėžė, kad Bendrijos veiksmais sukeltos net ir pakankamai nepalankios finansinės pasekmės tam tikriems prekybininkams gali būti pateisinamos, jei siekiami tikslai yra išties tokie svarbūs, kad gali tai pateisinti. Be to, turėdamas galvoje teisminę peržiūrą, Teismas pabrėžė, kad, kalbant apie bendrą žemės ūkio politiką, Bendrijos įstatymų leidėjai turėjo teisę ir kad priimtose priemonės legalumas minėtoje sferoje gali būti kvestionuojamas tik tuo atveju, jei konkreti priemonė būtų visiškai netinkama kompetentingos institucijos siekiamam tikslui įgyvendinti<sup>25</sup>.

Reikėtų pažymėti dar vieną aspektą ir jį apibūdinti taikant proporcingumo principą. Byloje C-174/04 *Komisija prieš Italijos Respubliką (Commission v Italy)*<sup>26</sup>, kurioje Italijos įstatymo norma, priimta liberalizuojant elektros energijos ir gamtinių dujų įmones. Remiantis šia norma, privatizuojamų įmonių akcijų įgijėjų balso teisės apribojamos iki 2 procentų, jei jie kontroliuojami valstybės, ir užima dominuojančią padėtį savo nacionalinėje rinkoje ir nėra kotiruojami biržoje. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas pasakė, kad apribojimais nors taikomi tiek nacionaliniams subjektams, tiek užsienio subjektams gali sulaukyti investuotojus iš kitų valstybių narių ir taip turėti įtakos įėjimu į rinką. Italijos

<sup>24</sup> Byla C- 331/88 [1990] ECR I-4203

<sup>25</sup> Usher. J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Naujoji Rosma. Vilnius. 2001. p 48

<sup>26</sup> Byla C-174/04 [2005]

vyriausybė nenurodė jokių svarbių visuomenės interesų sąlygojamų priežasčių, galinčių pateisinti kapitalo judėjimo apribojimus, ir kadangi nesiekama jokie leistino tikslo, nebereikia tikrinti, ar pats balso teisės ribojimas yra leistina priemonė ir ar normos apskritai prieštarauja proporcingumo principui.

Nors proporcingumo principas skirtingai apibrėžiamas teisės doktrinoje, galima daryti išvadą, kad bendras bruožas yra tas, jog reikia nustatyti aptariamoms priemonėms pasirinkimo būtinybę ar jos tinkamumą, kuriuo ir vadovaujasi Europos Bendrijos Teisingumo Teismas.

Išvada: proporcingumo principas – vienas iš geriausiai žinomų ir pagrindinių Bendrijos teisės principų. Proporcingumas – tai pagrindinė teisingumo koncepcija, kuri sustiprina individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek ir supranacionaliniu lygiu. Šis principas įtvirtintas Europos Bendrijos steigimo sutartyje, Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, tiek ir kituose teisės aktuose. Proporcingumo principo turinį atskleidė autoritetingi teisės specialistai bei Europos Bendrijų Teisingumo Teismas. Teisės doktrinoje nusistovėjusi nuomonė, kad taikant proporcingumo principą reikia atsakyti į šiuos klausimus: ar priemonė tinkama pasiekti užsibrėžtą tikslą? Ar priemonė buvo reikalinga pasiekti pageidaujama tikslą? Ar priemonė per daug neapsunkino asmenų, siekiant pagrindinio tikslo? Proporcingumo principas, kartais vadinamas proporcingumo testu. Jis reikalauja, kad siekiant teisėtų tikslų, taikomos tinkamos priemonės ir jos būtinos.

#### **4. VALSTYBIŲ NARIŲ PRIEMONIŲ PROPORCINGUMAS**

Proporcingumo principas kaip teisingumo koncepcija buvo naudojamas siekiant nustatyti valstybių narių teisėtumą įvairiose Bendrijos teisės, tačiau jos ypatinga svarba atskleidžia pateikiant nacionalines priemones, patenkančias į Bendrijos nuostatų dėl laisvo prekių, asmenų, kapitalo ir paslaugų judėjimų reguliavimo sritį.

Keturias laisves (angl. *Four freedoms*) – laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas tarp Europos Sąjungos valstybių narių buvo numatyta įgyvendinti Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutartyje ir sutarties svarbiausias tikslas buvo sukurti bendrą rinką.

Bendroji rinka – tai tokia valstybių ekonominė integracija, kuriai būdingas laisvas prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimas. Ekonomikos teorijoje bendroji rinka laikoma viena iš ekonominės integracijos – valstybių narių tarpusavio ekonominės



veiklos kliūčių laipsniško šalinimo – etapų. Dauguma praktinių ekonominės integracijos bandymų pasaulyje prasideda nuo laisvosios prekybos, vėliau – muitų sąjungos įgyvendinimo, o paskui stengiamasi sukurti bendrąją rinką.

Bendrąją rinką sudaro dvi neatskiriamos dalys: vidaus rinka, kurios svarbiausias ypatumas yra laisvas prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimas, ir bendras išorinis prekių, paslaugų bei gamybos veiksnių reguliavimas. Kitaip sakant, panaikinama diskriminacija tarp įvairioms valstybėms priklausančių veikėjų (gamintojų, paslaugų teikėjų ir vartotojų) ir nustatomas bendras diskriminacinis režimas trečiųjų šalių veikėjų atžvilgiu. Neužtenka pašalinti kliūtis keturioms laisvėms, kad bendroji rinka veiktų efektyviai, reikia dar ir suderinti šalių ekonominę politiką. Įgyvendinti bendrąją rinką – toks buvo vienas iš pagrindinių Europos Bendrijos steigimo tikslų. Bendrosios rinkos kūrimas Bendrijoje turėjo skatinti suderintą ir subalansuotą ekonominę veiklą bei stabilumą, gyvenimo lygio kilimą ir jai priklausančių valstybių sanglaudą.

Nuo pat pirmųjų Europos Bendrijos egzistavimo dienų asmenys buvo įtraukti į bendrosios rinkos kūrimo procesą savo valstybėse, kai Europos Bendrijų Teisingumo Teismas suformavo bendruosius teisės principus. Bet tuo pačiu pereinant iš vieno integracijos lygio į kitą veikia išsiplėtimo principas. Valstybė integravo vieną savo ekonomikos sektorių, paprastai mažai nesutarimų keliančią sritį, ji jaus poreikį ir spaudimą integruoti kitus savo sektorius, dėl kurių kyla ginčai, ir kuriuos tenka spręsti Europos Bendrijų Teisingumo Teismui. Proporcingumo klausimas kyla vertinant valstybių narių elgesį joms veikiant Europos Bendrijos teisės ribose, kai svarstomos nacionalinės priemonės, kurias iš principo, Europos Bendrijos teisė leidžia naudoti, tačiau jų taikymas apribotų Sutarties laisvių vykdymą. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, kad nacionalinės priemonės, galinčios sutrikdyti ar padaryti mažiau patrauklų pagrindinių laisvių, kurias garantuoja Sutartis, taikymą, turi pačios būti tinkamos užtikrinti jų keliamų tikslų pasiekimą ir neturi numatyti to, kas nėra būtina siekiant tikslų. Pagrindas - Bendrijos laisvės taikymo apribojimo tinkamumas. Tad ir apžvelgsime kaip proporcingumo principas taikomas sprendžiant kylančius ginčus esamų laisvių kontekste.

## 4.1 LAISVAS ASMENŲ JUDĖJIMAS

Laisvas asmenų judėjimas (angl. *free movement of persons*) – tai asmenų teisė laisvai judėti iš vienos valstybės į kitą, ir tai yra išskirtinis bendrijos rinkos požymis. Viena iš keturių laisvių, sudarančių bendrosios rinkos pagrindą. Laisvas gamybos veiksnių - darbo jėgos ir kapitalo – judėjimas sudaro sąlygas efektyvumo atžvilgiu optimaliai paskirstyti išteklius. Ekonominis darbo jėgos judėjimo liberalizavimo grindimas remiasi prielaida, jog panaikinus kliūtis laisvam asmenų judėjimui, asmenys migruos ten, kur yra darbuotojų stygius ir todėl siūlomas darbo užmokestis yra didesnis. Tokiu būdu bendrosios rinkos teritorijoje tai skatins našumą ir efektyviai paskirstyti išteklius.

Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutarties 3 straipsnis valstybes nareis įpareigojo panaikinti kliūtis laisvam prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimui. Sutartyje buvo numatyta, kad pasibaigus pereinamajam laikotarpiui Bendrijoje bus užtikrinta darbuotojų judėjimo laisvė ir panaikinta bet kokia diskriminacija dėl pilietybės, kai tai siejasi su darbu, atlyginimu ir kitomis darbo bei įdarbinimo sąlygomis. Taip pat numatyta, kad taikomi apribojimai gali būti pateisinami tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo bei sveikatos sumetimais, o nuostatos dėl darbo jėgos judėjimo laisvės netaikomos tarnybai valstybiniame sektoriuje .

Bendrijos narės įgyvendino Romos sutarties nuostatas, suteikiančias darbuotojams teisę priimti darbo pasiūlymus bendrojoje rinkoje, dirbti bet kurioje Bendrijos valstybėje ir prireikus pasilikti joje baigus darbą. Kad tokią teisę įgytų asmuo, turi būti valstybės narės pilietis, ir užsiimti ekonomine veikla būdamas darbuotoju, savarankiškai dirbančiu asmeniu ar paslaugų tiekėju, ar gavėju. Tačiau darbo jėgos judėjimo laisvės įgyvendinimui didelę svarbą turi ekonominės paskatos ir jų realizavimo sąlygos. Būtent dėl intensyvaus valstybinio reguliavimo, finansinių ir kitų problemų nacionalinio statuso užtikrinimas nėra pakankama sąlyga bendrai darbo jėgos rinkai veikti. Skirtingai, nei prekių ir paslaugų rinkose, kur nacionalinių normų ir standartų derinimas bei abipusis pripažinimas tapo visuotinai įprasti, darbo rinką reguliuojančios valstybių narių taisyklės sukuria kliūtis laisvam judėjimui. Taisyklės, reguliuojančios minimalius atlyginimus, darbo savaitės trukmę, lanksčias darbo sutartis, profesinę kvalifikaciją ir socialines garantijas, valstybėse narėse pastebimai skiriasi.

Nors diskriminacija dėl pilietybės yra draudžiama, bet patekimo į darbo rinką laisvė yra ribota. Valstybėms narėms paliktos išimtys, tai lyg savotiškas valstybės

interesų saugumo garantas, leidžiantis valstybėms narėms savo nuožiūra nukrypti nuo priimtų įsipareigojimų ir remiantis aukštesniais valstybės interesais apriboti Europos Sąjungos teisės garantuojamas teises.

Vieningos rinkos programa ir Europos Sąjungos sutartis numatė tam tikras priemones, šalinančias kliūtis laisvam darbo jėgos judėjimui. Vieningos rinkos programoje buvo numatytos priemonės, studentams, pensininkams ir kitoms nedirbančių asmenų kategorijoms įtvirtinančios teisę gyventi Europos Bendrijos teritorijoje. Tačiau, nors buvo sutarta dėl abipusio aukštojo mokslo diplomų pripažinimo, dar nesukurta mokyklų, akademijų ir universitetų sertifikavimo ar akreditavimo sistema. Gerokai mažiau padaryta įtvirtinant bendrą su darbo santykiais susijusių socialinių garantijų sistemą. Pastaruoju metu socialiniam bendrosios rinkos matmeniui skiriama vis daugiau dėmesio, o į Amsterdamo sutartį įtraukus specialų Socialinės politikos protokolą ir prie jo prisijungus Didžiajai Britanijai, ši sritis įgijo aiškesnį ir visuotinesnį pagrindą. Paminėtinas ir tikslas įgyvendinti Europos pilietybę, įtrauktas į Europos Sąjungos sutartį (ir atkartotas Amsterdamo sutartyje patikslinant, kad Europos Sąjungos pilietybė papildo nacionalinę pilietybę, bet nėra jos pakaitalas). Tačiau kol kas tai nepadėjo išspręsti skirtingų reguliavimo režimų problemos. Sutarimas (ir bendros taisyklės) egzistuoja iš esmės dviejose srityse- sveikatos bei darbo saugos ir vienodo užmokesčio vyrams bei moterims. Tuo tarpu vienodos socialinių garantijų (minimalių) sistemos nebuvimas bei nacionalinių darbo rinkų apsauga, ypač esant aukštam nedarbo lygiui, yra svarbios kliūtys laisvam darbo jėgos judėjimui<sup>27</sup>.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimai suteikia optimizmo, kad Europos Sąjungos piliečiai nepriklausomai ar jie ekonomiškai aktyvūs, ar ne, jie gali naudotis bendra ir savarankiška teise laisvai judėti ir apsigyventi Europos Sąjungoje laikydamiesi Sutartyje bei antrinės teisės nustatytų sąlygų. Europos Bendrijos Steigimo Sutarties nuostatos įtvirtintos 39, 43 ir 49 straipsniuose yra paremtos nediskriminavimo dėl pilietybės principu t.y. su atvykusiais asmenimis elgiamasi taip, kaip esant tokioms aplinkybėms būtų elgiamasi su piliečiais. Bet palikta valstybei narei teisė taikyti išimtį yra labai dažnai nepateisinama, nes šiuo pagrindu dažnai ribojama Europos sąjungos teisė. Europos Bendrija gali įvertinti, ar valstybės veiksmai taikant Europos Bendrijos sutarties 39 straipsnio 3 dalį nepažeidžia Europos Bendrijos nustatytų išimties taikymo sąlygų. Išimtis turi būti taikoma tik pavieniais atvejais, kai yra tikrai pateisinamas

---

<sup>27</sup> Vitkus. G. Europos Sąjungos enciklopedinis žodynas. Eugrimas. Vilnius.2002 p. 185

pagrindas. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas išimties taikymo pateisinimo pagrindą tapatina su proporcingumo principu. Vertinant dėl proporcingumo reikėtų atsakyti į šiuos klausimus:

- ar siekiant užsibrėžto tikslo pasirinktos tinkamos priemonės (ar valstybės narės teisėje įtvirtintos nuostatos galėjo pasiekti užsibrėžto tikslo);

- ar jos turi būti būtinos siekiant šio tikslo (reikia nustatyti ar siekiant tikslo, negali būti taikomos mažiau ribojančios priemonė).

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikoje randama daugybė pavyzdžių, kuomet valstybės narės bandė įvesti papildomus reikalavimus atvykimui ir įsidarbinimui jų šalyje arba bandė pasinaudoti tuo, jog neįvykdyti visi reikalingi formalumai ir neišleisti arba deportuoti iš savo šalies darbuotoją imigrantą. *Royer*<sup>28</sup> Byloje C-48/75 Prancūzijos verslininkui, gyvenančiam Belgijoje buvo įsakyta išvykti iš šalies, nes jis neįvykdė visų administracinių formalumų tik įvažiuojęs į šalį. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, jog tik nežymus formalumų nepaisymas nėra pakankamas pagrindas išsiųsti darbuotoją iš šalies, tačiau teismas pasiūlė galimybę taikyti kitas, švelnesnes nei deportavimas, bausmes, kai asmuo nesilaiko formalumų. Šios bausmės turi būti proporcingos padarytam pažeidimui. *Pieck*<sup>29</sup> Byloje C-157/79 Olandijos piliečiui, dirbančiam Velse ir neturinčiam galiojančio leidimo ten gyventi, buvo įteiktas įsakymas jį deportuoti iš šalies. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, kas už Direktyvoje nustatytų formalumų nesilaikymą negali būti baudžiama taip smarkiai, kad atsirastų kliūčių laisvam darbuotojų judėjimui. Tokioms neproporcingoms bausmėms priklauso ir įkalinimas.

Byloje C-118/75 (*Watson and Belmann*)<sup>30</sup> teismas nurodė, kad teisė darbuotojui apsigyventi yra pagrindinė teisė, tiesiogiai kildinama iš Europos Bendrijos steigimo sutarties. Šioje byloje teismas pripažino Italijos įstatymą, reikalaujantį, jog imigrantai būti deportuoti, jei jie neužsiregistruoja per 3 dienas tam tikrose įstaigose, prieštarauja Europos Bendrijos steigimo sutarties 39 straipsniui, nes ši priemonė nėra proporcinga padarytam pažeidimui. Ši sritis yra labai jautri ir aktuali šiandieninėje Europos Sąjungoje, tad keletą bylų išnagrinėsime plačiau.

---

<sup>28</sup> Byla C- 48-75 [1976]

<sup>29</sup> Byla C-157/79 [1980] ECR 2171

<sup>30</sup> Byla C-118/75 [1976] ECR 1185

Byloje C-48/75 *Jean Noel Roye*<sup>31</sup> buvo gautas kreipimasis dėl prejudicinio sprendimo priėmimo dėl iškilusių tam tikrų klausimų taikant Europos Bendrijos Sutarties 48, 53, 56, 62 ir 189 straipsnių nuostatas bei tam tikras direktyvas dėl laisvo asmenų judėjimo Europos Bendrijos ribose. Baudžiamoji byla buvo iškelta Prancūzijos piliečiui Jean Noel Royer dėl neteisėto gyvenimo Belgijos teritorijoje. Savo pilietybės valstybėje šis asmuo buvo nuteistas už sąvadavimą bei teisiamas už daugkartinius ginkluotus apiplėšimus, nors jo kaltė ir nebuvo įrodyta. Kaltinamojo žmona, taip pat Prancūzijos pilietė turi savo verslą ir nuolat gyvena Belgijoje. Kaltinamasis norėjo apsigyventi kartu su žmona, tačiau nesilaikė visų teisinių formalumų reikalingų norint būti įtrauktam į gyventojų registrą. Kompetentingos institucijos, susekusios jo nelegalų buvimą šalyje pareikalavo asmens išvykti ir iškėlė jam bylą. Trumpai pabuvojęs Vokietijoje, kaltinamasis vėl sugrįžo į Belgiją pas savo žmoną. Šį kartą jis taip pat neprisiregistravo atvykstančiųjų sąrašė. Kaltinamasis buvo suimtas policijos, uždarytas į kalėjimą, iš kurio vėliau buvo paleistas. Prieš paleidžiant jį iš kalėjimo, kaltinamajam buvo įteiktas reikalavimas išvykti iš šalies. Reikalavimas buvo paremtas tuo, kad Royer'is savo elgesiu būdamas Belgijoje kėlė grėsmę viešajai tvarkai bei saugumui bei neturėjo teisėto leidimo įsikurti šioje šalyje.

Bylos nagrinėjime iškilo klausimai, į kuriuos Europos Bendrijų Teisingumo Teismas atsakė: ar vienos Europos Sąjungos narės piliečio teisė persikelti ir nuolat gyventi kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje yra tiesiogiai suteikta Europos Bendrijos sutarties bei tam tikrų visuomeninės teisės nuostatų, ar ta teisė atsiranda tik tada, kai kompetentinga institucija išduoda leidimą nuolat gyventi toje šalyje?

Teismas konstatavo, kad kiekvienas Europos Sąjungos valstybės narės pilietis turi teisę vykti į kitą Europos Sąjungos valstybę narę, kaip tai minima Europos Sąjungos steigimo sutarties 48, 52 ir 59 straipsniuose.

Ar iš Direktyvos 68/360/EEB darytina išvada, kad šalys narės privalo išduoti leidimus nuolat gyventi jų šalyje, kai tik asmuo pateikia įrodymus, kad jis atitinka teisės nuostatose keliamus reikalavimus? Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pasakė, kad Direktyva 68/360/EEB reikalauja, kad šalis, Europos Sąjungos narė, privalo išduoti leidimą nuolat gyventi savo šalyje tiems asmenims, kurie

---

<sup>31</sup> Byla C- 48/75 [1976] ECR 497

pateikia visus reikiamus dokumentus, t.y. įrodymus, kad tas asmuo atitinka visus jam keliamus reikalavimus, numatytus minėtoje Direktyvoje.

Jei atvykstantis asmuo nesilaikys visų būtinų reikalavimų, keliamų atvykusiems asmenims, ar tai galima būtų traktuoti kaip elgesį, keliantį pavojų viešai tvarkai bei saugumui ir ar teisėta būtų laikinai tą asmenį įkalinti bei po to išsiųsti iš šalies?

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo teigimu, jei kitos valstybės pilietis nesugebėjo laikytis reikalavimų, būtinų norint įvažiuoti į šalį, laisvai kilnotis joje bei nuolatos gyventi, tai dar nėra pagrindas manyti, kad savo elgesiu jis kelia grėsmę priimančios valstybės visuomeniniams interesams. Remdamasi tuo, priimanti šalis negali imtis veiksmų tą asmenį laikinai įkalinti ar išsiųsti iš šalies.

Ar pagal visuomeninės teisės reikalavimus sprendimas išsiųsti asmenį iš šalies arba atsisakymas išduoti jam leidimą nuolat gyventi atitinkamoje Europos Sąjungos valstybėje, privalo būti tuoj pat įgyvendintas ar jis vykdomas tik po to, kai yra išnaudojamos visos kitos teisinės priemonės? Sprendimas išsiųsti asmenį iš šalies negali būti įgyvendintas tol, kol nebus išnaudotos visos teisinės gynybos priemonės, numatytos Direktyvoje 68/360/EEB.

Ar naujų apribojimų uždraudimas turės įtakos formalaus bei procesinio pobūdžio nuostatoms, nežiūrint į tai, kad pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 189 straipsnį šalys narės pačios gali rinktis jų vidaus teisę atitinkančias direktyvų įgyvendinimo formas bei metodus? Priimančioji valstybė turi visišką laisvę pasirinkti metodus bei formą direktyvoms įgyvendinti, tačiau tai jos neatleidžia nuo pareigos pasirinkti pačius tinkamiausius direktyvų įgyvendinimo metodus bei formas.

Visų pirma Europos Bendrijų Teisingumo Teismas rėmėsi sutarties 48 straipsniu, įtvirtinančiu kad Bendrija privalo užtikrinti darbininkų kilnojimosi teisę. Šio straipsnio 3 dalis numato reikalavimą suteikti leidimą teisėtai įvažiuoti į šalį, laisvai joje judėti bei dirbti, taipogi suteikti teisę likti toje šalyje ir gyventi pasibaigus darbo sutarčiai. Europos Bendrijos steigimo sutarties 52 straipsnis numato, kad laisvo judėjimo iš vienos valstybės narės į kitą apribojimai privalo būti panaikinti besibaigiant pereinamajam laikotarpiui. Pagal Direktyvą 68/360/EEB šalis privalo užtikrinti asmens galimybę reziduoti šalyje, išduodama teisėtą leidimą joje pasilikti. Yra visiškai aišku, kad išlygos, liečiančios visuomeninę tvarką bei saugumą, minimos Europos Bendrijos steigimo sutarties 48 bei 56 straipsniuose

negali būti traktuojamos kaip išankstinės sąlygos įgyti teisę atvykti bei pasilikti šalyje, tačiau jos nustato tokią galimybę, jei tam yra pakankamas teisinis pagrindas, numatytas pačioje Europos Bendrijos steigimo sutartyje.

Taipogi kiekvienas atitinkamas institucijų sprendimas, susijęs su asmenų išsiuntimu iš šalies, grindžiamas tik neteisingu dokumentų įforminimu, prieštarautų Europos Bendrijos steigimo sutartyje įtvirtintoms nuostatomis. Netinkamas teisinių formalumų, susijusių su asmenų įvažiavimu į šalį, kilnojimusi bei pastoviu buvimu šalyje, tvarkymas, anot Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatų, negali būti laikomas elgesiu, pavojingu viešajai tvarkai ir saugumui bei negali būti traktuojamas kaip pagrindas tą asmenį išsiųsti iš šalies. Taip pat remiantis Direktyva 64/221/EEB viešosios politikos bei saugumo naudojamos priemonės privalo būti kildinamos atsižvelgiant į atitinkamą asmens elgesį.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, jog tik nežymus formalumų nepaisymas nėra pakankamas pagrindas išvaryti darbuotoją iš šalies, tačiau teismas pasiūlė galimybę taikyti kitas, švelnesnes nei deportavimas, bausmes už formalumų nesilaikymą. Šios bausmės turi būti proporcingos padarytam pažeidimui. Buvo konstatuota, kad ši priemonė neproporcinga.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Calfa C-348/96 Donatella Calfa (Arios Pagos (Grees) v Donatella Calfa)*<sup>32</sup>, Italijos pilietė buvo apkaltinta narkotinių medžiagų įsigijimu ir naudojimu savo reikmėm tuo metu, kai kaip turistė lankėsi Kretoje (Graikija). Plimeliodikio (pirmos instancijos baudžiamasis) teismas Heraklione pripažino ją kalta padarius šį nusikaltimą pagal Narkotinių medžiagų įstatymą ir 3 mėnesiams nuteisė kalėti bei skyrė papildomą bausmę – išsiuntimą iš šalies visam laikui. Calfa pateikė apeliaciją Arios Pagos teismui dėl paskirtos bausmės – išsiuntimo iš šalies visam laikui. Taip pat ji teigė, kad buvo pažeistos Europos Bendrijos teisės nuostatos, liečiančios Europos Sąjungos pilietybę, Europos Bendrijos straipsniai bei nuostatos liečiančios paslaugų teikimo laisvę įtvirtintą 55 straipsnyje, nes Europos Bendrijos teisė draudžia taikyti priemonę – išsiuntimą iš šalies kitos valstybės narės piliečiui, jei tokia priemonė nėra taikoma tos šalies piliečiams. Pagal Graikijos Narkotinių medžiagų įstatymą kitos valstybės piliečiams, pažeidusiems šį įstatymą, įsigyjant savo reikmėm narkotinių medžiagų ir jų turėjimas yra baudžiamas bausme – išsiuntimu iš Graikijos visam laikui, nebent būtų svarbių

---

<sup>32</sup>Byla C-348/96 [1999]

priežasčių, dėl kurių asmens nebūtų galima išsiųsti iš šalies ir tik Teisingumo ministras praėjus trejiems metams savo įsakymu gali šią bausmę panaikinti. Direktyva 64/221/EEB leido tokias bausmes taikyti Europos Sąjungos piliečiams pasiteisinant viešosios tvarkos išlyga. Graikijos Arios Pagos teismas kreipėsi į Europos Bendrijos Teisingumo Teismą dėl Europos Bendrijos teisės išaiškinimo šiais klausimais: ar nacionalinės teisės nuostatos neprieštarauja Europos Bendrijos teisei, o tiksliau Europos Bendrijos steigimo sutarties 8, 8a, 48, 52 ir 59 straipsniams bei Direktyvos nuostatomis, taip pat Europos Bendrijos teisei liečiančiai laisvą asmenų ir paslaugų judėjimą ir Europos Bendrijos nediskriminavimo principui įtvirtintam Europos Bendrijos steigimo sutarties 7 straipsnyje, kai nacionalinės teisės nuostatos reikalauja, kad nacionaliniai teismai asmenims, kitos valstybės narės piliečiams, pažeidusiems narkotinių medžiagų įstatymą, pritaikytų bausmę – išsiuntimą iš šalies, siekiant apsaugoti viešą interesą ir visuomenės saugumą, kai tokia bausmė nėra taikoma pačios valstybės piliečiams? Ar išsiuntimas iš šalies pagal nacionalinius įstatymus yra suderinamas su Europos Bendrijos teise, jei nacionaliniams teismams nėra palikta diskrecijos teisė? Ar tokia bausmė gali būti suprantama kaip pažeidžianti Europos Bendrijos proporcingumo principą?

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžė, kad laisvė teikti paslaugas yra fundamentalus Europos Bendrijos principas, apimantis paslaugų gavėjo teisę vykti į kitą valstybę, kad jam ten būtų suteikta norima paslauga, šiuo atveju turistas yra apibūdinamas kaip paslaugos gavėjas. Baudžiamieji įstatymai yra sritis, kurią reguliuoja valstybė narė. Šiuo atveju, išsiuntimo iš šalies visam laikui bausmė, kuri taikoma kitų valstybių narių piliečiams aiškiai sudaro kliūtis laisvei teikti paslaugas bei asmenų judėjimo laisvei.

Svarbu išsiaiškinti, ar tokia bausmė yra pateisinama viešosios tvarkos išlyga. Europos Bendrijos steigimo sutarties 56 straipsnis leidžia valstybei narei, gerbiant Europos Sąjungos piliečius taikyti priemones, kurios yra netaikomos jų piliečiams, tačiau pateisinamos remiantis viešosios tvarkos išlyga. Viešosios tvarkos išlyga, pagal Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktiką galima pasiteisinti, kai yra reali ir pakankamai rimta grėsmė viešajai tvarkai, visuomenės saugumui. Taip pat buvo nustatyta, kad viešosios tvarkos išlyga negali būti aiškinama plečiamai. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pripažino, kad narkotikų įsigijimas savo reikmėm ir vartojimas gali būti suprantamas kaip viešosios tvarkos pažeidimas. Remiantis Direktyva 64/221/EEB, kuri numato išsiuntimo iš šalies kitos valstybės narės piliečius,



remiantis viešosios tvarkos išlyga ir yra taikoma visiems Europos Sąjungos piliečiams. Priemonės, kurių imamasi valstybė siekiant apsaugoti viešąją tvarką bei visuomenės saugumą, ir kurios riboja kitos valstybės narės piliečių teisę vykti į kitą valstybę narę, turi būti pagrįstos konkretaus asmens elgesiu ir tokio elgesio pavojingumu. Ankstesnis asmens teistumas negali būti pagrindu asmenį išsiųsti iš šalies, tačiau gali būti vertinama kaip įrodymas apie asmens pavojingumą. Iš to seka, kad išsiuntimas iš šalies gali būti taikomas Europos Sąjungos piliečiams, tokiems kaip Calfa, tik jeigu greta padaryto narkotinių medžiagų įstatymo pažeidimo, jo elgesys gali sukelti realią ir pakankamai rimtą grėsmę valstybės viešajai tvarkai. Šioje byloje nacionalinis įstatymas numatė, kad už kitos valstybės narės piliečių padarytą narkotinių medžiagų įstatymo pažeidimą, kai narkotinės medžiagos yra įsigyjamoms savo reikmėm ar narkotinių medžiagų vartojimas, yra numatyta bausmė išsiuntimas iš šalies visam laikui, kuri yra taikoma automatiškai, neatsižvelgiant atskirai į asmens elgesį – tai yra nevertinant, ar toks elgesys sukelia realią ir rimtą grėsmę viešajai tvarkai. Iš to seka, kad šiuo atveju, viešosios tvarkos išlygos sąlygos numatytos Direktyvoje nėra išpildytos ir toks nacionalinis įstatymas pažeidžia Europos Bendrijos teisę.

Atitinkamo asmens asmeninis elgesys turi kelti tikrą ir pakankamai rimtą grėsmę vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Pateisinimai, kurie yra nesusiję su konkrečiu atveju aplinkybėmis nėra priimami. Ar galima pateisinti išsiuntimą iš šalies labiausiai priklauso nuo proporcingumo.

Byloje Grzelczyk C-184/99 (*Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignie-Lovain-Lavve*)<sup>33</sup> Europos Bendrijos Teisingumo Teismui buvo pateiktas prašymas dėl studento apsigyvenimo laisvės, kuris būdamas kitos šalies piliečiu per pirmuosius studijų metus pats save išsilaikė, o vėliau pateikė prašymą dėl minimalios pašalpos pragyvenimui išsprendimo. Būdamas Prancūzijos piliečiu R. Grzelcyk studijavo Belgijos universitete ir pirmuosius trejus studijų metus jis galėjo save išlaikyti dirbdamas ne visą darbo laiką. Vėliau jis pateikė prašymą dėl pašalpos pragyvenimui skyrimo, kuri mokama piliečiams, kuriems jos reikia, kad turėtų paramą paskutiniaisiais studijų metais. Belgijos valdžios institucijos atsisakydamos, kad asmuo nėra Belgijos pilietis bei darbuotojų judėjimo laisve besinaudojantis asmuo. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pasakė, kad vadovaujantis Studentų direktyva 93/96/EEB nesuteikia teisės gauti išlaikymo pašalpos, bet ir nedraudžia studentams gauti socialinės

---

<sup>33</sup> Byla C-413/99 [2002] ECR 7091

apsaugos pašalpos. Valstybės narės gali panaikinti studento, kuris pasinaudojo socialinės apsaugos sistema, leidimą gyventi arba atsisakyti jį pratęsti. Tačiau tokios priemonės negali būti automatiškai taikomos dėl to, kad judėjimo laisve besinaudojantį studentą ėmė finansiškai remti priimančios valstybės socialinės apsaugos sistema. Vadovaujantis Studentų direktyvos 93/96/EEB preambule, kad teisės apsigyventi turėtojai neturi tapti „pernelyg didele“ našta priimančios valstybės narės finansiniam sistemai, tuo labiau, kad Studentų direktyva 93/96/EEB pritaria tam tikram finansinio solidarumo lygiui tarp priimančios valstybės ir kitų valstybių narių piliečių, ypač tada, kai teisės apsigyventi turėtojo patirti sunkumai buvo laikini. Iš to galima daryti išvadą, kad valstybė narė negali panaikinti studento leidimo gyventi arba atsisakyti jį pratęsti, remdamasi vien tuo, kad jis laikinai tapo našta valstybės finansams. Taip elgtis galima, jei ta našta pernelyg didelė, todėl valstybė narė negali atsisakyti skirti minimalią pašalpą, vadovaujantis Studentų direktyva 93/96/EEB, nes jis trejus metus teisėtai gyveno Belgijoje ir tuo metu turėjo pakankamai lėšų pragyvenimui. Kadangi jis vėliau patyrė laikinų finansinių sunkumų (pagrįsdamas, jog paskutiniame kurse reikia daug mokytis ir parašyti rašto darbą), būtų neproporcinga atsisakyti skirti jam minimalią pašalpą. Mokėti jam kurį laiką minimalią pašalpą akivaizdžiai būtų proporcinga, nei likus vieneriems metams iki studijų pabaigos atimti teisę gyventi ir mokytis Belgijoje.

Proporcingumo principo suformulavimas apribojant valstybių narių teisę, remiantis direktyvose dėl teisės apsigyventi Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išaiškino, kad valstybė narė negali atsisakyti skirti pašalpos Europos Sąjungos piliečiams iškilus neatidėliotinai finansinei ar medicininiai būtinybei gali naudotis tam tikro lygio finansiniu solidarumu su priimančios valstybės piliečiais. Tai būtų proporcingas bei tinkamas elgesys.

Valstybė narė, norėdama pateisinti taikomą priemonę, privalo nurodyti priežastį tik tada, kai tokia priemonė atitinka pagrindines teises. *Carpenter byloje C-60/00*<sup>34</sup> Jungtinė Karalystė pasiūlė išsiųsti iš šalies M. Carpenter, kuri būdama Filipinų pilietė, pasibaigus leidimo atvykti į Jungtinę Karalystę terminui, ištekėjo už Didžiosios Britanijos piliečio. M. Carpenter teigė, kad ją išsiuntus, bus apribota jos vyro galimybė užsiimti paslaugų teikimu kitose valstybėse, nes jam išvykus ji prižiūri jo vaikus. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pasakė, kad valstybė galėtų pasiremti viešo intereso priežastimi, ribodama Europos Bendrijos valstybių narių piliečių teisę laisvai

---

<sup>34</sup> Byla C-60/00 [2002] ECR I-6279

judėti, tokiu būdu pateisindama nacionalinę priemonę, bet tik tuo atveju, kai tokia priemonė atitinka pagrindines teises. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžė, kad sprendimas išsiusti M. Carpenter yra trukdymas P. Carpenter naudotis Europos Žmogaus teisių konvencijos 8 straipsniu suteikta teise, kad būtų gerbiamas jo šeimos gyvenimas ir teisės, kurios yra saugomos Europos Bendrijos teisėje. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėždamas Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, pasakė, kad nors Konvencija užsieniečiams nesuteikia teisės atvykti į konkrečią šalį ir joje gyventi. Tačiau asmens išsiuntimas iš šalies, kurioje gyvena jo šeimos nariai pažeistų garantuotą teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo šeimos gyvenimas. Toks kišimasis pažeistų Europos Žmogaus teisių konvencijos 8 straipsnio 2 dalyje nustatytus reikalavimus: išsiuntimas turi būti vykdomas pagal įstatymą ir pagrįstas Konvencijoje nustatytų tikslų ir būtinas demokratinėje visuomenėje. Ir nors M. Carpenter pažeidė Jungtinės Karalystės imigracijos įstatymus, ji nesukėlė jokios grėsmės viešėjai tvarkai, todėl sprendimas ją išsiusti buvo neproporcingas.

Valstybėms narėms palikta išimties taikymo teisė vadovaujantis viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos sumetimais gali būti pateisinamos tik tuo atveju, jeigu atitinka proporcingumo principą.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje išdėstė reikalavimus, kuriuos turi atitikti nacionalinė norma, kad galėtų būti pateisinama, ir nurodė nacionalines priemones, kurios gali trukdyti naudotis garantuotomis pagrindinėmis teisėmis.

Kad nebūtų pažeistas Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 straipsnis, Europos Bendrijų Teisingumo Teismas *Gerhard*<sup>35</sup> byloje nurodė šias privalomas sąlygas: turi būti taikoma nediskriminuojančiu būdu ir pagrįstos būtinais bendrojo intereso poreikiais; bei užtikrinti, kad jomis siekiamas tikslas bus pasiektas ir tokiomis priemonėmis, kurios būtinos tikslui pasiekti. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, kad nacionalinės priemonės, galinčios sutrikdyti ar padaryti mažiau patrauklų pagrindinių laisvių, kurias garantuoja Sutartis, taikymą, „turi pačios būti tinkamos užtikrinti jų keliamų tikslų pasiekimą“ ir „neturi numatyti to, kas nėra būtina siekiant tikslų“. Taigi pagrindinis akcentas čia - Bendrijos laisvės taikymo apribojimo tinkamumas. Nepaisant skirtingų apibrėžimų, galima daryti išvadą, kad

---

<sup>35</sup> Byla C-55/94 [1995] ECR I-4165

bendras bruožas yra tas, jog reikia nustatyti aptariamą priemonę pasirinkimo būtinybę ar jos tinkamumą.

Proporcingumo principo taikymo ir vertinimo ypatumai labai aiškiai atskleidžiami *De Coster*<sup>36</sup> byloje, kuri susijusi su Belgijos valdžios institucijų sprendimais. Buvo nustatytas mokestis už televizijos programas gaunamas per palydovinę televiziją, tačiau už kabelinės programos tokio mokesčio nebuvo. Europos Bendrijos teisingumo teismas pripažino, kad šis mokestis trukdo teikti paslaugoms, nes kitų valstybių narių transliuotojams nebuvo suteikta prieiga prie kabelinio tinklo, kuriuo naudojasi Belgijos transliuotojai. Nors Belgijos valdžios institucijos teisinosi, kad šiuo mokesčiu siekia kontroliuoti palydovinių antenų plitimą ir šiuo būdu bandydama išsaugoti aplinkos kokybę.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pareiškė, kad mokestis viršija tai, kas buvo būtina miesto aplinkos apsaugos tikslui pasiekti, nes yra kitų, mažiau ribojančių būdų. Šioje byloje Europos Bendrijų Teisingumo Teismas priimdamas sprendimą rėmėsi proporcingumo principu ir atsakė į svarbiausius klausimus: ar siekiant užsibrėžto tikslo pasirenkamos tinkamos priemonės ir ar jos turi būti būtinos siekiant tokio tikslo.

„Iš Europos Bendrijos steigimo sutarties 52 straipsnio 2 dalies galima daryti išvadą, jog steigimo laisvė reiškia laisvę nuolat apsigyventi kitoje Bendrijos valstybėje, jei norima pradėti profesinę veiklą, išskyrus tą, kuri vykdoma kaip mokamas darbas, arba veikiant kaip savarankiškai dirbančiam asmeniui, arba įsteigiant įmonę ar bendrovę. Ši laisvė taip pat apima vadinančios įmonės arba bendrovės teisę kitoje valstybėje įsteigti filialą ar dukterinę įmonę. Tačiau iš Europos Bendrijos steigimo Sutarties 52 straipsnio pirmo sakinio matyti, kad ši antrinė steigimosi teisė yra ribota ir taikoma tik Bendrijos asmenims, jau įsisteigusiems Europos Sąjungos teritorijoje.“

Proporcingumo principo taikymo pavyzdžiu galėtų būti Byla C-212/97 *Centros*<sup>37</sup>. Joje buvo sprendžiamas klausimas, ar su Europos Bendrijos steigimo sutarties 43, 46 ir 48 straipsniais suderinamas atsisakymas registruoti filialą bendrovės, kurios registruota buveinė yra kitoje valstybėje narėje, teisėtai įsteigtoje su 100 Didžiosios Britanijos svarų sterlingų įstatiniu kapitalu ir yra teisėta pagal tos valstybės įstatymus, tačiau nevykdo jokios ūkinės veiklos Didžiojoje Britanijoje ir yra įkurta tik tam, kad vykdytų visą ūkinę veiklą, per kitoje valstybėje įkurtą, filialą, išvengdama

---

<sup>36</sup> Byla C-17/00 [2001] ECR I-19445

<sup>37</sup> Byla C-212/97[1999]

minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimų ir įmonės steigimo toje valstybėje, kurioje ketinama vykdyti visą ūkinę veiklą? Bryde, Danijos piliečiai ir rezidentai, 1992 m. Anglijoje ir Velse įkūrė ribotos atsakomybės bendrovę Centros Ltd. Centros nuo įsteigimo dienos Didžiojoje Britanijoje nevykdė jokios ūkinės veiklos. Kadangi Didžiosios Britanijos teisė nenustato jokių minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimų ribotosios atsakomybės bendrovėms, Centros įstatinis kapitalas, kurį sudarė 100 svarų sterlingų, niekada nebuvo įmokėtas. Įmonės akcinį kapitalą sudarė dvi akcijos, nuosavybės teise valdomos ponios ir pono Bryde. Bryde buvo įmonės generalinis direktorius. Centros registruota buveinė buvo Didžiojoje Britanijoje, Bryde draugo namuose. Tais pačiais metais Centros atstovai kreipėsi į Danijos prekybos ir įmonių valdybą, priklausančią Danijos prekybos departamentui, norėdami įkurti Centros filialą Danijoje. Vadovaujantis Danijos Privačių ribotosios atsakomybės bendrovių įstatymu privačios ribotosios atsakomybės bendrovės ir panašios teisinės formos užsienio bendrovės, įsteigtos vienoje iš Europos Bendrijos valstybių narių, turi teisę vykdyti ūkinę veiklą per Danijoje įkurtą filialą. Danijos prekybos ir įmonių valdyba atsisakė registruoti minėtos įmonės filialą Danijoje. Atsisakymas buvo grindžiamas inter alia tuo, kad Centros nevykdžiusi ūkinės veiklos Didžiojoje Britanijoje, Danijoje faktiškai siekė įkurti ne filialą, o pagrindinę veiklos vietą, taip pažeisdama ribotosios atsakomybės bendrovėms Danijoje taikomas minimalaus įstatinio kapitalo, kuris turi būti ne mažesnis nei 200 000 Danijos kronų, taisyklės. Atsisakymas registruoti filialą buvo apskūstas Danijos teisminėms institucijoms. Danijos teismuose Centros teigė, kad teisėtai įsteigta Didžiosios Britanijos bendrovė turi teisę įkurti filialą Danijoje pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 ir 48 straipsnius. Centros teigė, kad ūkinės veiklos nevykdymas Didžiojoje Britanijoje neturi jokios įtakos steigimosi teisės įgyvendinimui. Tuo tarpu Danijos prekybos ir įmonių valdyba savo sprendime atsisakyti registruoti filialą Danijoje neįžvelgė Europos Bendrijos sutarties 43 ir 48 straipsnio pažeidimo, nes Centros filialo steigimas Danijoje, minėtos institucijos nuomone, buvo būdas išvengti nacionalinių minimalaus įstatinio kapitalo taisyklių, be to toks atsisakymas yra pateisinamas kreditorių apsaugos tikslais bei siekiu išvengti apgaulės įmonės nemokumo atvejais. Danijos vyriausybė teigė, kad Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 straipsnis negali būti taikomas byloje, nes tai yra nacionalinis vidaus klausimas, o ponai Bryde yra Danijos piliečiai, įkūrę kompaniją Didžiojoje Britanijoje, kur nevykdo jokios veiklos, o realiai veiklai nori įkurti filialą Danijoje.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžė, kad šiuo atžvilgiu, tai yra Bendrijos reikalas, nes kompanija buvo įkurta vienoje valstybėje narėje, ir nori įkurti filialą kitoje valstybėje narėje. Ir neturi reikšmės, kad įmonė pirmiausia įsikūrė vienoje valstybėje narėje tam, kad vėliau įsikurtų ir pradėtų realią veiklą kitoje valstybėje.

Negalima teigti, kad šios kompanijos veiklos būdas įsteigiant filialą Danijoje, neapima įsteigimo laisvės pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 ir 48 straipsnius. Atsisakymas įregistruoti filialą sudaro kliūtis įsteigimo laisvei, turi būti pažymima, kad ši laisvė apima ne tik teisę įsteigti, vykdyti veiklą, bet taip pat ir veikti vienodomis sąlygomis, kaip vietiniai ūkio subjektai. Taigi trukdymas arba neleidimas įsteigti filialą kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje sudaro kliūtis Europos Bendrijos steigimo sutarties 43 ir 48 straipsnių nuostatų užtikrinimui.

Danijos vyriausybė teigė, kad Centros negali remtis šiomis nuostatomis, nes jų tikslas yra išvengti nacionalinių normų, kurios yra taikomos ribotos atsakomybės įmonėms.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžė faktą, kad įmonė nevykdo jokios ūkinės veiklos valstybėje narėje ir siekia ją vykdyti tik toje valstybėje narėje, kurioje yra įsteigtas jos filialas, nėra pakankamas pagrindas įrodyti, kad egzistuoja piktnaudžiavimas ar apgaulė. Ir pažymėjo, kad filialų bei dukterinių įmonių steigimo valstybėse narėse ribojimas yra teisėtas tik tais atvejais, kai grindžiamas Europos Bendrijos sutarties straipsniu ir pakartojo *Gerhard byloje*<sup>38</sup> minėtus keturis principus (šis proporcingumo testas taikomas nediskriminacinio pobūdžio apribojimams patikrinti), kurie pateisina tokį apribojimą:

- 1) jie turi būti taikomi nediskriminuojant;
- 2) turi būti grindžiami imperatyviais reikalavimais, kurie nustatomi bendrųjų interesų pagrindu;
- 3) jie turi būti tinkami pasiekti tikslą, kurio jie siekia;
- 4) jie neturi būti labiau ribojantys nei būtina siekiant nustatyto tikslo.

Tačiau šiuo atveju tos sąlygos nėra išpildytos. Dėl Danijos vyriausybės pozicijos ginančios kreditorių apsaugą, buvo teigiama, kad filialo steigimo draudimas yra neproporcingas. Siekiant apsaugoti kreditorius galima nurodyti, kad šios kompanijos pagrindinė buveinė yra Didžioji Britanija ir bus remiamasi šios šalies įstatymais, tiesiog nurodyti rejestro tvarkytoją ir tada bus aišku.

---

<sup>38</sup> Byla C-55/94 [1995] ECR I-4165

Teismas nusprendė, kad Danijos institucijų atsisakymas registruoti filialą prieštarauja Europos Bendrijos sutarties 43 ir 48 straipsniams. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas pabrėžė, kad toks aiškinimas neužkerta kelio suinteresuotoms valstybių narių institucijoms imtis apgaulę ribojančių ar baudžiančių už ją priemonių, taikomų tiek pačiai bendrovei, pasitelkiant į pagalbą valstybę, kurioje bendrovė yra įkurta, tiek jos dalyviams, kai nustatoma, kad jie faktiškai bendrovės formavimo priemonėmis siekia neteisėtai išvengti savo įsipareigojimų privatiems ar viešiesiems kreditoriams, kurie veikia suinteresuotos valstybės narės teritorijoje, vykdymo.

Išvada: Europos Sąjunga siekia panaikinti kliūtis laisvam asmenų judėjimui tarp valstybių narių. Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatos paremtos nediskriminavimo dėl pilietybės principų. Valstybėms narėms Europos Bendrijos steigimo sutartis leidžia nukrypti nuo prisiimtų įsipareigojimų, remiantis aukščiausiais valstybės interesais, valstybei narei nurodžius viršuoju interesu pagrįstą reikalavimą, kurių ėmėsi siekdama tikslo. Valstybė narė turi įrodyti, ar šie reikalavimai proporcingi siekiamam tikslui. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje pažymėjo, kad vertinant valstybių narių taikomas priemones, varžančias laisvą asmenų judėjimą, įvertina, ar siekiant užsibrėžto tikslo pasirinktos tinkamos priemonės, ar jos yra būtinos siekiant tokio tikslo. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas ne kartą konstatavo, kad valstybės narės pasirinkdamos netinkamas priemones, arba priemones, kurios nėra būtinos, apriboja Europos Sąjungos garantuojamas teises.

## **4.2 LAISVAS KAPITALO JUDĖJIMAS**

Laisvas kapitalo judėjimas (angl. *free movement of capital*) - viena iš keturių laisvių, sudarančių bendrosios rinkos pagrindą. Kaip ir laisvas asmenų judėjimas, laisvas kapitalo judėjimas yra grindžiamas argumentu, kad gamybos veiksniai turi būti kuo efektyviausiai panaudojami. Analizuojant kapitalo judėjimą paprastai išskiriamas pinigų bei finansinio kapitalo judėjimas, tiesioginės investicijos ir kitos su kontrole susijusios kapitalo judėjimo formos.

Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutartis valstybes nares įpareigojo, pereinamuoju laikotarpiu palaispinti panaikinti visus kapitalo judėjimo laisvės apribojimus. Tačiau joje taip pat buvo numatyta išlyga, kad kapitalo judėjimo

liberalizavimas bus vykdomas tiek, kiek tai būtina tinkamam bendrosios rinkos veikimui užtikrinti.

Kapitalo judėjimo liberalizavimui, yra daugybė įvairaus pobūdžio išlygų. Pagrindinė jų priežastis – teikiamas prioritetas nacionalinės makroekonominės politikos autonomijai. Tai ypač aiškiai rodo Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatos, skirtos mokėjimo balansui. Jose aiškiai atsispindėjo valstybių narių susirūpinimas nacionalinių pinigų vertės apsauga. Kapitalo judėjimo liberalizavimas priklausė nuo nacionalinės makroekonominės politikos prioritetų.

Kapitalo judėjimo liberalizavimo eiga per pirmus tris Bendrijos egzistavimo dešimtmečius atspindėjo prieštaravimą tarp liberalizavimo Bendrijos lygiu ir nacionalinės ekonominės politikos autonomijos. Kapitalo ir valiutų keitimo kontrolės priemonės taikė dauguma valstybių, nors skyrėsi jų metodai ir intensyvumas. Pirmas žingsnis siekiant išspręsti neatitikimą tarp nacionalinės autonomijos bei liberalizavimo ir suteikti šiam procesui aiškų teisinį pagrindą buvo Suvestinis Europos aktas, kuriame aiškiai suformuluotas tikslas - laisvas kapitalo judėjimas vidaus rinkoje. Svarbiausia buvo 1988 m. priimta Direktyva dėl visiško pinigų keitimo kontrolės panaikinimo. Sutarus dėl laisvo kapitalo judėjimo, kitas nuoseklus žingsnis turėjo būti arba laisvai kintančių valiutų kursų sistemos įgyvendinimas, arba efektyvaus nacionalinės pinigų politikos koordinavimo esant fiksuotiems valiutų kursams įdiegimas. Tuo metu egzistavusi Europos piniginė sistema neužtikrino patikimo valstybių narių nacionalinės politikos koordinavimo, be to, joje dalyvavo ne visos Bendrijos valstybės. Tai patvirtino per 1992 m. valiutų krizę kai kurių valstybių narių apribojimais siekiant stabilizuoti nacionalinių valiutų keitimo kursą.

Europos Sąjungos sutartyje numatytas detalus bendrų pinigų įvedimo tvarkaraštis – tai pagrindas egzistuojantiems prieštaravimams tarp laisvo kapitalo judėjimo ir makroekonominės politikos vykdymo pašalinti. Tačiau vertinant pastaraisiais dešimtmečiais priimtus sprendimus, kuriais buvo siekiama liberalizuoti kapitalo judėjimą Bendrijoje, akivaizdžiai matyti, kad šį tikslą įgyvendinant reikia glaudžiau koordinuoti valstybių pinigų politiką, o sėkmingai įgyvendinus Pinigų sąjungą galiausiai turėtų būti sudarytos sąlygos laisvam kapitalo judėjimui.

Kaip minėta, antras laisvo kapitalo judėjimo aspektas yra tiesioginės investicijos ir kitos su kontrole susijusios kapitalo judėjimo formos. Kitaip sakant, bendroji rinka reiškė įmonių veiklos dviejose arba keliuose valstybėse narėse liberalizavimą. Turėjo būti sudarytos sąlygos tiesioginėms investicijoms, įmonių



susiliejimams ar perpirkimams, strateginių verslo sąjungų formavimui ar įmonės buvimo vietos pakeitimui Bendrijos teritorijoje, kurių netrikdytų skirtingi valstybių narių režimai<sup>39</sup>.

Tiesioginės investicijos buvo liberalizuotos septintojo dešimtmečio pradžioje. Trečiųjų šalių investuotojams buvo suteikta laisvė investuoti Bendrijos teritorijoje (laikantis įprastų reikalavimų, pavyzdžiui, aplinkos apsaugos taisyklių). Bendrijoje nenustatytas skirtumas tarp investuotojų iš valstybių narių ir investuotojų iš trečiųjų šalių. Kiekviena įmonė, investavusi Bendrijoje, tampa Bendrijos įmone ir įgyja nacionalinį statusą. Tačiau vien liberalizavimo neužtenka norint sukurti bendrą rinką skirtingų valstybių įmonių susiliejimo ar įsigijimo atvejais. Tuomet būtina suderinti valstybėse narėse įmonių veiklą reguliuojančias normas. Esminė pažanga šiuos atžvilgiu buvo padaryta įgyvendinant vieningos rinkos programą priėmus bendras įmonių apmokestinimo, bankroto ir kitas taisykles. Gerokai mažiau pasiekta įgyvendinant Europos įmonės idėją, t.y. idėja sukurti normas, reguliuojančias Europos įmonių, kurios veiktų kartu su nacionalinėmis įmonėmis, veiklą. Įmonių kontrolės taisyklių skirtumai trukdo laisvai perduoti kontrolės teises.

Tačiau pastaraisiais metais įmonių mobilumą skatina įgyvendinama vieningos rinkos programa ir dėl to Bendrosios teritorijoje didėjanti konkurencija, taip pat valstybinių infrastruktūros įmonių privatizavimas. Europos Bendrijos Steigimo sutartyje 56 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas laisvas kapitalo judėjimas. Reiktų pažymėti, kad 58 straipsnyje įtvirtinta valstybės narės teisė leidžianti nukrypti ir stabdyti laisvą judėjimą.

Europos Ekonominės Bendrijos Sutarties 67 straipsnyje buvo minimos visų kapitalo judėjimo apribojimų uždraudimas ir bet kokios diskriminacijos dėl pilietybės ar gyvenamosios vietos arba dėl vietos, kurioje kapitalas yra investuotas, uždraudimas Maastrichto sutartimi padarytais 67 straipsnyje pakeitimais nuoroda į diskriminaciją panaikinama ir nurodomi tiki apribojimai.

Tačiau Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo sprendimuose vadovaudamasis Europos Bendrijos steigimo sutarties 56 straipsnio 1 dalimi naudoja ir diskriminacinius, ir nediskriminacinius apribojimus, kurie gali trukdyti laisvam kapitalo judėjimui. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje yra pripažinęs, kad investuotojas į nekilnojamąjį turtą, tiesioginis investicijas į bendrovės akcijas įgyjant

---

<sup>39</sup> Vitkus. G. Europos Sąjungos enciklopedinis žodynas. Eugrimas. Vilnius.2002 p. 187

dalį akcijų paketo arba vertybinių popierių įsigijimas kapitalo rinkoje, o taip pat banknotų ir monetų gabenimas yra kapitalo judėjimas, kadangi Europos Bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 1 dalimi nuo pereinamojo laikotarpio pabaigos kapitalo judėjimo apribojimai nebuvo panaikinti, juos panaikinti buvo palikta Tarybai, kuri ir gali tai padaryti priimdama direktyvas, remiantis 69 straipsniu.

Pati svarbiausia Tarybos nustatyta priemonė buvo Tarybos direktyva 88/361/EEB, kuri įtvirtino visišką kapitalo judėjimų liberalizavimą. Direktyvoje įtvirtinta nuostata, kad valstybės narės panaikinta kapitalo judėjimų apribojimus tarp asmenų, gyvenančių valstybėse narėse.

Europos Bendrijos steigimo sutartyje diskriminacija buvo draudžiama. Diskriminacijos draudimas pasireiškė trimis pagrindais: pilietybės, šalių gyventojų gyvenamosios vietos, vietos, kurioje kapitalas yra investuotas. Šiuo metu Europos Bendrijų Teisingumo Teismas diskriminaciją yra uždraudęs visais šiais pagrindais. Diskriminuojančias nacionalines priemones, taip pat ir nediskriminuojančios priemonės, kurios sukelia kliūtis patekti į rinką laisvam kapitalo judėjimui.

Byloje *Komisija prieš Portugaliją*<sup>40</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pasakė: „Laisvas kapitalo judėjimas, kaip pagrindinis Sutarties principas, gali būti ribojamas tik tomis nacionalinėmis taisyklėmis, kurias galima pateisinti Sutarties 58 straipsnio 1 dalyje nurodytomis priežastimis arba svarbiausiais bendrojo intereso reikalavimais ir kurios yra taikomos visiems asmenims bei įmonėms, vykdančioms veiklą priimančiosios valstybės narės teritorijoje. Be to, norint tokius nacionalinius teisės aktus pateisinti, jie turi tinkamai užtikrinti siekiamą tikslą ir neperžengti to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti, kad atitiktų proporcingumo principą“. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas bylose C-515/99 ir C-527/99, C-540/99<sup>41</sup> yra pareiškęs, kad nacionalinėmis priemonėmis nediskriminuojant siekiama viešo intereso ir, jeigu jos atitinka proporcingumo principą, t.y., jeigu to paties rezultato negalima pasiekti kitomis mažiau ribojančiomis priemonėmis.

Iš šių Europos Bendrijų Teisingumo Teismo teiginių galima daryti išvadą, kad išimtyms turi būti taikomos tik pavieniais atvejais, kai yra tikrai pateisinamas pagrindas. Kad nebūtų pažeista įtvirtinta laisvas kapitalo judėjimas, nacionalinė norma turi būti taikoma nediskriminuojančiu būdu; pagrįsta būtiniais viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo poreikiais bei užtikrinti, kad priemonėmis siekiamas tikslas bus

<sup>40</sup> Byla C-367/98 [2002] ECR I-4731

<sup>41</sup> Bylos C-515/99 ir C-527/99-C-540/99 [2002] ECR I-2157

pasiektas tik būtent tokiomis priemonėmis, kurios ir numatytos konkrečiam tikslui pasiekti. Kaip ir kitų laisvių, taip ir laisvo kapitalo judėjimo, pateisinančių pagrindų sąrašas nėra išsamus. Tik remiantis faktinėmis aplinkybėmis galima nustatyti, ar pagrindai pateisinantys, ar ne ir, ar veiksmai yra proporcingi.

Byloje Komisija prieš Belgiją (*Commission v Belgium*)<sup>42</sup> dėl Belgijos vyriausybės akcijų energetikos bendrovėse. Belgijos vyriausybė, turėdama šias akcijas, galėjo vetuoti kiekvieną linijų, vamzdynų ir kitų strateginių išteklių perleidimą, naudojimą kaip užstatą, taip pat kai kurios valdymo organų sprendimus, vertinamus kaip neatitinkančius šalies energetikos politikos tikslus. Belgijos vyriausybė teisingo savo „auksines“ akcijas visuomenės saugumu ir nurodė, kad jos skirtos užtikrinti energetikos tiekimą ištikus krizei. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pripažino teisėtą viešuoju saugumu, jeigu nacionaliniai teisės aktai leido Belgijai užtikrinti minimalų energijos tiekimą, iškilus realiai ir pakankamai rimtai grėsmei, ir jeigu veiksmai, kurių buvo imtasi buvo proporcingi.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė, kad Belgijos taisyklės yra pagrįstos ir proporcingos, kadangi schema buvo parengta *ex post facto* prieštaravimų<sup>43</sup>. Ši tvarka apskritai paliko laisvas rankas priimant sprendimus, ne bent vyriausybė nuspręstų įsikišti. Nacionaliniai teisės aktai nustatė, kad vyriausybė turi laikytis griežtų terminų, nurodyti įsikišimo priežastis, o dėl tokio įsikišimo teisėtumo nustatymo galima kreiptis į teismus. Teismas pripažino, kad Belgijos schema pagrįsta objektyviais kriterijais, kuriems taikoma teisminė priežiūra, užtikrina veiksmingą linijų ir vamzdynų prieinamumą, sukuriant infrastruktūrą, vietiniam energijos produktų tiekimui. Tai leido Belgijai įsikišti norint užtikrinti, kad energetikos bendrovės vykdytų jiems tenkančius viešosios paslaugos įpareigojimus ir laikytųsi teisinio tikrumo reikalavimų<sup>44</sup>.

Byloje C-358/93 ir C-416/93 (*Bordessa Criminal Proceedings against Aldo Bordessa and Others*)<sup>45</sup> Prancūzijos pasienyje buvo sustabdytas automobiliu iš Ispanijos vykstantis Italijos pilietis, gabenęs 50 milijonų pesetų vertės banknotų. Ispanijos įstatymų reikalavimu asmuo nebuvo gavęs išankstinio leidimo eksportuoti tokią pinigų sumą. Asmuo buvo areštuotas, o pinigai konfiskuoti.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pareiškė, kad leidimo pobūdis yra toks, jog valiutos eksportas sustabdytas ir priklausomas nuo administracinių valdžios

<sup>42</sup> Byla C-503/92 [2000] ECR I-4809

<sup>43</sup> Barnard C. Europos Sąjungos materialinė teisė. I d. Eugrimas. Vinius. 2006. p. 345

<sup>44</sup> Barnard C. Europos Sąjungos materialinė teisė. I d. Eugrimas. Vinius. 2006. p. 345

<sup>45</sup> Bylos C-358/93 ir C-416/93 [1995] ECR I-361

institucijų sutikimo, ir toks laisvo kapitalo judėjimas gali tapti tik tariamu. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas konstatavo, kad išankstinė deklaracija, suteikiant informaciją apie planuojamos operacijos pobūdį ir tikrąją deklaravimo tapatybę, yra labiau proporcinga ir gali būti viena iš reikalingų priemonių, kurių valstybės gali imtis leidžiant nacionalinėms valdžios institucijoms vykdyti veiksmingą priežiūrą, palaikant viešą tvarką bei veiksmingą priežiūrą, užkertant kelią nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje yra nustatęs ir leidžia nukrypti naudojantis apribojimais. Jis yra pasakęs: leidžiančios nukrypti nuo laisvo kapitalo judėjimo principo nuostatos turi būti aiškinamos tik siaurai. Leidžiančiomis nukrypti nuostatomis negali būti piktnaudžiaujama siekiant ekonominių tikslų; kiekvienam asmeniui, kuriam įtakoja ribojančios priemonės, turi būti suteikta galimybė savo teises ginti teismine tvarka; nuostatos, kurios leidžia nukrypti turi būti taikomos nepažeidžiant proporcingumo principo.

Laisvas kapitalo judėjimas kaip pagrindinis Sutarties principas gali būti ribojamas tik tomis nacionalinėmis taisyklėmis, kurias galima pateisinti Europos Bendrijos steigimo sutartyje nurodytomis priežastimis arba svarbiausiais bendro intereso reikalavimais ir, kurios yra taikomos visiems asmenims bei įmonėms vykdančioms veiklą, priimančios valstybės narės teritorijoje. Be to, norint tokius nacionalinius teisės aktus pateisinti, jie turi tinkamai užtikrinti tikslą ir neperžengti to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti, kad atitiktų proporcingumo principą.

Išvada: laisvas kapitalo judėjimas kaip ir laisvas asmenų, prekių ir paslaugų judėjimas paremtas nediskriminacijos principu ir gali būti ribojamas tik tomis nacionalinėmis taisyklėmis, kurias galima pateisinti Europos Bendrijos steigimo sutartyje nurodytomis priežastimis arba svarbiausiais bendrojo intereso reikalavimais ir, kurios yra taikomos visiems asmenims bei įmonėms vykdančioms veiklą priimančios valstybės teritorijoje. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžia, kad norint tokius nacionalinius aktus pateisinti, jie turi tinkamai užtikrinti siekiamą tikslą ir neperžengti to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti, kad atitiktų proporcingumo principą.

### 4.3 LAISVAS PASLAUGŲ JUDĖJIMAS

(angl. *free movement of services*)

Paslaugų rinkos integracija savo pobūdžiu iš esmės skiriasi nuo prekių rinkos integracijos. Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutartyje paslaugoms skirto poskyrio nuostatos ryškiai skiriasi nuo prekių rinkos liberalizavimui skirtų nuostatų tuo, kad jos nenumato, kaip ir kokios paslaugos turi būti liberalizuotos. Be to, ekonominiu požiūriu svarbiausioms paslaugoms – finansinėms, telekomunikacijų, pašto, transporto - Romos Sutartyje buvo skirti atskiri skyriai, numatantys specifinius režimus ir išimtis. Atskiras režimas nebuvo numatytas tik vienai svarbiai sričiai –turizmo, tačiau būtent dėl mažo valstybinio reguliavimo ir smarkios konkurencijos nebuvo reikalo jam taikyti tokių nuostatų. Tuo tarpu iš kitų paslaugų, kurioms Europos Bendrijos steigimo sutartis nenustatė specifinių nuostatų, galima išskirti profesines paslaugas - teisininkų, buhalterių, medikų ir pan., kurias vienos valstybės narės piliečiai teikia kitose valstybėse narėse.

Remiantis Europos Bendrijos steigimo sutartimi galima išskirti laikinai ir nuolatos teikiamas paslaugas. Laikinos paslaugos, kurių tiekėjai ar vartotojai, norėdami suteikti jas arba jomis pasinaudoti, atvyksta į kitą valstybę narę, apibūdinamos kaip “paslaugos”, tuo tarpu nuolatinės paslaugos, teikiamos kitoje valstybėje narėje, apibrėžiamos kaip “verslo steigimo laisvė”. Abiem atvejais Sutartyje buvo numatyti panašūs liberalizavimo principai - kliūčių laisvam paslaugų judėjimui pašalinimas, draudimas įvesti naujus apribojimus ir diskriminacijos panaikinimas. Verslo steigimo atveju vietoje diskriminacijos panaikinimo taikomas nacionalinio statuso principas.<sup>46</sup>

Pažanga liberalizuojant paslaugas pirmaisiais Bendrijos egzistavimo dešimtmečiais buvo labai ribota. Transporto ir telekomunikacijų ar pašto sektorius valstybės narės aktyviai reguliavo, ir pasinaudodamos Romos sutartyje numatytomis išlygomis ar išimtinėmis teisėmis, siekė apsaugoti nacionalines įmones nuo konkurencijos.

Dėl valstybinių monopolijų funkcionavimo daugumoje iš minėtų sričių verslo steigimo laisvė Bendrijos teritorijoje ilgą laiką nebuvo įgyvendinama. Tuo tarpu profesinių paslaugų teikimą stabdė nesutarimas dėl abipusio aukštojo mokslo diplomų ir profesinės kvalifikacijos pripažinimo. Be to, finansinių paslaugų liberalizavimas

---

<sup>46</sup> Vitkus. G. Europos Sąjungos enciklopedinis žodynas. Eugrimas. Vilnius. 2002 p. 188

priklausė nuo “laisvniško kapitalo judėjimo liberalizavimo”, kurį net 1986 m. ribojo šešios iš dvylikos valstybių narių. Taigi tiek verslo steigimo laisvė, tiek laisvas paslaugų judėjimas nefunkcionavo iki devintojo dešimtmečio antrosios pusės, kada buvo pradėta įgyvendinti vieningos rinkos programa. Pažymėtina, kad, kaip ir prekių judėjimo srityje, nemažą vaidmenį liberalizuojant paslaugų judėjimą suvaidino Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, siaurai interpretavęs Romos sutartyje paslaugų liberalizavimui numatytas išimtis ir diegęs principus, panašius į nustatytuosius *Cassis de Dijon*<sup>47</sup> byloje.

Ši byla yra viena iš svarbiausių per visą Europos Bendrijos Teisingumo Teismo veiklos istoriją. Joje išryškėjo išskirtinis Teismo vaidmuo skatinant negatyviąją (t.y. kliūčių laisvam judėjimui šalinimo) integraciją, ir jis iš esmės išsprendė netarifinių kliūčių, kurios labiausiai kliudė užtikrinti laisvą prekių judėjimą ir atitinkamai Bendrijos vidaus rinkos veikimą, problemą. Šiuo Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimu buvo ne kartą remtasi ir vėlesnėse jo bylose.

Didžiausias postūmis liberalizuoti paslaugas - vieningos rinkos programos ir Suvestinio Europos akto įgyvendinimas. Pagrindiniais paslaugų reguliavimo bendrojoje rinkoje principais tapo laisvas paslaugų judėjimas, minimalus suderinimas, labiau orientuotas į finansinių institucijų veiklą, o ne į pačias paslaugas, bei abipusio pripažinimo principas, grindžiamas kilmės valstybės kontrole. Iki 1992 m. buvo liberalizuotos finansinės, t.y. bankininkystės, draudimo bei investicijų, paslaugos. 1985 m. buvo pradėta liberalizuoti transporto paslaugas, ir tai šiuo metu yra beveik įgyvendinta. Liberalizuoti telekomunikacijų paslaugas ir infrastruktūrą buvo baigta 1998 m. Profesinių paslaugų teikimą palengvino abipusio aukštojo mokslo diplomų ir profesinės kvalifikacijos pripažinimo sistema. Šiuo metu, turbūt svarbiausią vaidmenį, užtikrinant laisvą paslaugų judėjimą, atlieka konkurencijos politika.

Konkurencijos politika remiasi prielaida, kad rinka pati savaime ne visada veikia efektyviai ir tam tikromis sąlygomis yra būtinas priežiūros mechanizmas, užtikrinantis, jog konkurencija nėra iškraipoma. Konkurencijos iškraipymo atvejai siejami su įmonių susiliejimu, rinkos pasidalijimu ar piktnaudžiavimu dominuojančia padėtimi. Kadangi įgyvendinti bendrąją rinką – laisvą prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimą – buvo pagrindinis Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties tikslas, konkurencijos politika buvo ir lieka viena iš svarbiausių Bendrijos politikos sričių. Europos Bendrijos konkurencijos politikos tikslai yra skatinti

---

<sup>47</sup> Byla C-120/78 [1979] ECR 649

efektyvumą, t.t. optimaliai paskirstyti išteklius bendrojoje rinkoje ir maksimaliai pakelti vartotojų gerovę, sukurti vieningą rinką ir vartotojus bei smulkujų verslą apsaugoti nuo didelių įmonių.

Europos Bendrijos konkurencijos politikos objektai yra ne tik įmonės, bet ir vyriausybės. Romos sutarties 86 straipsnis įpareigoja vyriausybes, suteikiančias išimtines teises valstybinėms įmonėms, nediskriminuoti kitų valstybių narių įmonių. Išimtinės teisės, suteiktos valstybinėms įmonėms, privalo netrikdyti prekybos ir neprieštarauti Bendrijos interesams. Ypač svarbiais laikomi Romos sutarties 87-89 straipsniai, ribojantys valstybės pagalbą. Juose nustatytas toks bendras principas: bet kokia valstybės pagalba, kuri iškreipia konkurenciją suteikdama palankesnes sąlygas atskiroms įmonėms ar atskirų prekių gamybai ir daro įtaka prekybai Bendrijos teritorijoje, yra draudžiama. Tačiau taip pat numatytos išimtys, kada valstybės pagalba yra leidžiama. Valstybės narės privalo iš anksto pranešti Komisijai apie numatomą pagalbą ir gauti jos sutikimą. Įsigaliojus vieningai rinkos programai Komisija ėmėsi ypač griežtų priemonių valstybės pagalbos atžvilgiu, kadangi valstybinės subsidijos tapo viena iš pagrindinių išlikusių rinkos iškraipymo priežasčių. Europos bendrija yra viena iš Pasaulio prekybos organizacijos šalių, kuri aktyviausias propaguoja daugiašalių konkurencijos politikos nuostatų įtvirtinimą.

Europos Bendrijos steigimo sutartis įtvirtina principą, kad savarankiškai dirbantys asmenys, o taip pat ir jiems prilyginti valstybių narių nacionaliniai subjektai, gali laisvai užsiimti profesine ar kitokia ekonominio - komercinio pobūdžio veikla bet kurioje valstybėje narėje. Tai garantuoja dvi laisvės: įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas. Šios dvi laisvės įeina į laisvo paslaugų judėjimo laisvės turinį. Norint atskirti šias dvi teises, visu pirma reikia apibrėžti jų sąvokas. Įsisteigimo laisvė reiškia teisę Europos Sąjungos valstybių nacionaliniams subjektams persikelti ar įsteigti atstovybes, padalinius, dukterines įmones bet kurioje kitoje valstybėje narėje, su tikslu tvirtai joje įsikurti ir užsiimti nuolatine savarankiška profesine ar kita ekonomine-komercine-ūkine veikla. Teisė teikti paslaugas – tai vienos Europos Sąjungos valstybės piliečio paslaugų teikimas asmenims kitoje ar kitose valstybėse narėse, kada šios paslaugos teikiamos laikinai.

Teisė įsikurti ir teisė teikti paslaugas yra ribojamos pagal Europos Bendrijos sutartį, kuri valstybėms narėms suteikia tokią galimybę vadovaujantis visuomenės interesų, sveikatos ir saugumo pagrindais. Šie pagrindai yra tokie pat kaip ir

pagrindai, kurie taikomi teisės į laisvą dirbančiųjų judėjimą, numatyta Europos Bendrijos steigimo sutarties 48 straipsnyje.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nurodė, kad nacionalinės priemonės, kurios gali trukdyti naudotis pagal Sutartį garantuotomis laisvėmis arba dėl kurių jos gali būti mažiau patrauklios, privalo tenkinti šias sąlygas:

- turi būti taikomos nediskriminuojančiu būdu;
- turi būti pagrįstos būtinaisiais bendrojo intereso poreikiais;
- privalo užtikrinti, kad jomis siekiamas tikslas bus pasiektas;
- privalo būti tik tos priemonės, kurios būtinos tikslui pasiekti.

Proporcingumo principo taikymo pavyzdys galėtų būti Byla C-168/04 *Komisija prieš Austriją*<sup>48</sup>. Komisija prašė Europos Bendrijų Teisingumo Teismo pripažinti, kad Austrijos nacionalinis įstatymas dėl darbuotojų iš užsienio įdarbinimo neproporcingai apribodama pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų, trečiųjų valstybių piliečių, komandiravimą teikiant paslaugas, ir tuo Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Europos Bendrijos sutarties 49 straipsnį.

Pagal Austrijos įstatymus darbo sutartys turintys darbuotojai iš trečiųjų valstybių, kurios siekia teikti paslaugas, į Austriją komandiravo kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje buveinę turinti įmonė savo darbuotojus. Atvykdami į Austriją ir apsigyvendami jos teritorijoje turi pareigą turėti vizą ir leidimą gyventi, o atvykus į Austriją neturint vizos, laikoma, kad atvyko nelegaliai. Darbuotojo situacija negali būti įteisinta vietoje išduodant leidimą atvykti ir leidimą gyventi. Darbdavys turi pareigą pranešti Centrinei nelegalaus darbo kontrolės būstinei bent prieš savaitę iki darbo pradžios. Komisija teigė, kad jau atvykus komandiruotiems asmenims į Austrijos teritoriją, pažeidžiamos 49 straipsnio nuostatos, kliudančios laisvei teikti paslaugas ir savaime reiškiančias laisvo paslaugų teikimo neproporcingą apribojimą.

Toks Austrijos reikalavimas pažeidžia proporcingumo principą. Austrijos vyriausybės tikslai galėtų būti pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis. Austrijos vyriausybė neginčijo aplinkybės, kad jos įstatymai reiškia laisvės teikti paslaugas apribojimus ir mano, kas šie apribojimai yra pateisinami bendrojo intereso pagrindais, o būtent darbuotojų apsauga, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo apsauga ir šiuo atžvilgiu šios nuostatos yra proporcingos kiekvienam tikslui.

---

<sup>48</sup> Byla C-168/04 [2006]



Liudijimo buvimo apie komandiruotę ir greta vizos išdavimo procedūra bei numatytos pranešimo procedūros pažeidžia proporcingumo principą.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pareiškė, kad kitoje valstybėje narėje įsteigto paslaugų tiekėjo diskriminacija dėl pilietybės, taip pat taikant kitų valstybių narių paslaugų tiekėjams apribojimus, tai daro mažiau patrauklią paslaugų tiekėjui, įsteigto kitoje valstybėje narėje, kurioje jis teikia analogiškas paslaugas, veikla. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pasakė, kad automatinis atsisakymas išduoti leidimą atvykti ir gyventi, kai teisėtai komandiruotas darbuotojas, kuris yra trečiosios valstybės pilietis, į Austrijos teritoriją atvyko be vizos, turi būti laikomas neproporcingu, juo siekiamam tikslui, kai neleidžiama įteisinti trečiųjų valstybių piliečių, kitoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės teisėtai komandiruotų darbuotojų, situacija. Kai šie darbuotojai atvyko be vizos, Austrijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Europos Bendrijos 48 straipsnį.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas gavęs prašymą priimti prejudicinį sprendimą sujungtose bylose *Placanica, Palazzese, Sorricchio prieš Tribunale di Larino*<sup>49</sup>, susijusį su Europos Bendrijos 43 ir 49 straipsnių išaiškinimo. Šiems asmenims byla buvo iškelta dėl lažybų įmokų rinkimą reglamentuojančių Italijos teisės aktų pažeidimo, kuri užtraukia baudžiamąją atsakomybę. Buvo konstatuota, kad valstybės narės gali nekliudomos nustatyti savo politiką azartinių žaidimų srityje tikslus, ir jei reikia, tiksliai apibrėžti siekiamą apsaugos lygį, apribojimai, kurie nustatyti vis dėlto turi atitikti Europos Bendrijos Teisingumo Teismo praktikoje nustatytus proporcingumo principo reikalavimus. Todėl Europos Bendrijos Teisingumo Teismas pripažino, kad Europos Bendrijos 43 ir 49 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie draudžia tokius nacionalinės teisės aktus, kokie nagrinėjami pagrindinėse bylose, kurie vykde organizuotą lažybų įmokų rinkimą, neturėdami nacionalinės teisės aktais reikalaujamų licencijos ar policijos leidimo, kai šie asmenys šių licencijų ar leidimų negalėjo gauti, dėl to, kad ši valstybė narė pažeisdama Bendrijos teisę, atsisakė jiems suteikti.

*Rechtsbank's – Gravenhage* Teismas (Nyderlandai) prašė, kad priimti prejudicinį dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas atsakytų į šiuos klausimus: ar panaikinus vidaus sienų kontrolę, kad asmens, kuris teigia, jog yra turistą ir kitos

---

<sup>49</sup> Bylos C-360/04 ir C-359/04 ir C-338/04 [2007]

valstybės narės pilietis, teisė apsigyventi valstybės narės, kurioje jis remiasi šia teise, valdžios institucijų gali būti pripažinta tik nuo tada, kai jis pateikia galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą? Jei į pirmąjį klausimą atsakoma teigiamai, ar pagal šiuo metu galiojančią Bendrijos teisę, ypač atsižvelgiant į nediskriminavimo ir laisvo paslaugų judėjimo principus, reikia daryti išimtį bei įpareigoti valstybės narės valdžios institucijas suinteresuotajam asmeniui suteikti galimybę pateikti galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą? Ar svarbu, kad valstybės narės, kurioje suinteresuotasis asmuo pareiškia savo teisę apsigyventi, nacionalinė teisė nenustato savo piliečiams jokios bendros tapatybės nustatymo pareigos? Ar šiuo metu galiojanti Bendrijos teisė prieš taikant administracinę sankciją kaip priemonę dėl numanomo neteisėto gyvenimo šalyje įpareigoja valstybę narę laikytis tam tikrų sąlygų dėl suinteresuotajam asmeniui skirto galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimo termino? Ar pagal 59 straipsnį laikytina neproporcinga sankcija, pažeidžiančia laisvą paslaugų judėjimą? Ar sulaikymas norint jį išsiųsti dėl viešosios tvarkos interesų, – net paaiškėjus, kad nėra jokios realios ir rimtos grėsmės viešajai tvarkai yra pateisinama?

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžė, kad valstybės narės kitos valstybės narės piliečio, paslaugų gavėjo, teisės apsigyventi pripažinimas negali būti sąlygojamas šio piliečio galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimu, jei jo tapatybė ir pilietybė patikimai gali būti įrodytos kitais būdais. Europos Bendrijos steigimo sutarties 49 straipsnis draudžia tai, kad valstybių narių piliečiai kitoje valstybėje narėje savo pilietybei įrodyti būtų įpareigoti pateikti galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą, kai ši valstybė savo piliečiams nenustato jokios bendros tapatybės nustatymo pareigos, savo tapatybę jiems leisdama įrodyti visais kitais nacionalinės teisės pripažintais būdais. Taip pat kitos valstybės narės piliečio sulaikymo dėl išsiuntimo priemonė, taikoma dėl galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso nepateikimo netgi nesant grėsmės viešajai tvarkai, yra laikoma kliūtimi laisvam paslaugų teikimui, todėl pažeidžia Europos Bendrijos sutarties 49 straipsnį. Valstybės narės piliečiai, gyvenantys kitoje valstybėje narėje kaip paslaugų gavėjai, privalo pateikti įrodymus, leidžiančius konstatuoti, kad jų apsigyvenimas yra teisėtas. Nesant tokių įrodymų, priimančioji valstybė narė, laikydamosi Bendrijos teisės nustatytų ribų, gali taikyti išsiuntimo priemonę. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad valstybės narės turi teisę bausti už pareigos pateikti asmens tapatybės kortelę arba pasą pažeidimą, jei baudmės yra panašios į tas, kurios taikomos už panašius

nacionalinius pažeidimus, ir jeigu jos proporcingos. Laisvės atėmimo arba išsiuntimo priemonės, taikomos vien dėl suinteresuotojo asmens neįvykdytų teisinių formalumų, susijusių su užsieniečių kontrole, kelia grėsmę pačiai Bendrijos teisės suteiktai teisės apsigyventi esmei ir yra akivaizdžiai neproporcingos pažeidimo sunkumui.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas reikalauja, kad veiksmai, kurių imamasi bendrajam interesui apsaugoti, būtų proporcingi; t. y. tinkami tikslui pasiekti ir būtini siekiant šių tikslų.

Išvada: kaip ir visos laisvės, taip ir laisvė teikti paslaugas, gali būti ribojama tik taisyklėmis, pagrįstomis privalomomis bendrojo intereso priežastimis ir taikomos visiems asmenims ar įmonėms. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas gana lanksčiai taiko šiuos bendrojo intereso reikalavimus. Kai kuriais atvejais jis išsamiai išnagrinėja valstybių narių nurodytas pateisinančias priemones, kitais atvejais jis parodo supratingumą valstybių narių atžvilgiu. Europos Bendrijų teisė netrukdo valstybėms narėms taikyti savo teisės aktų paslaugų teikimo sistemoje, tačiau jos neturi būti kliūtis laisvam paslaugų judėjimui. Galiausiai Europos Bendrijų Teisingumo Teismas reikalauja, kad veiksmai, kurių imasi valstybė narė, bendrajam interesui apsaugoti, būtų proporcingi tinkamo ir būtino tikslo pasiekimui.

#### **4.4 LAISVAS PREKIŲ JUDĖJIMAS**

(angl. *free movement of goods*)

Norint integruoti prekių rinką į Europos “mišrias” ekonomikas, pasižyminčias nemaža valstybės intervencija, neužteko vien sukurti muitų sąjungą. Muitų sąjunga panaikino tik tarpusavio prekybos tarifus ir kvotas, tuo tarpu norint sukurti bendrą prekių rinką reikia pašalinti ir kitus, su reguliavimu susijusius, apribojimus, pavyzdžiui, diskriminaciją viešųjų pirkimų srityje ar fiskalines kliūtis.

Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutarties nuostatos, reglamentuojančios prekių rinkos integraciją, toli peržengia įprastos muitų sąjungos ribas. Prekių rinkos integracijos struktūrą sudaro kelios tarpusavyje susijusios dalys: liberalizavimas, nacionalinių normų derinimas ir bendros politikos vykdymas. Romos sutartyje buvo numatyta, kad muitų sąjunga apims prekybą visomis prekių rūšimis. Ji valstybes nareis įpareigojo panaikinti visus tarpusavio muitus ir rinkliavas, turinčias lygiavertį poveikį, taip pat prekybai su trečiosiomis šalimis įgyvendinti bendrąjį muitų tarifą. Valstybės narės taip pat įsipareigojo panaikinti kiekybinius apribojimus

tarpusavio prekybai ir visas priemones, turinčias lygiavertį poveikį. Tačiau integruojant prekių rinką nebuvo apsiribota šiomis priemonėmis. Bendrijos prekių rinkos integravimo režimas numatė kai kurių sričių normų derinimą ir bendros politikos vykdymą tokiose srityse kaip žemės ūkis, transportas ir prekybos politika trečiųjų šalių atžvilgiu. Romos sutarties nuostatų integracijos užmojai ne tik peržengė įprastos muitų sąjungos ribas, bet ir neatitiko kai kurių GATT (angl. *General Agreement on Tariffs and Trade* – Bendrasis susitarimas dėl muitų ir prekybos) taisyklių, iš jų ir taikomų prekybos žemės ūkio produktais srityje, paliekant valstybėms narėms teisę trečiosioms šalims taikyti kvotas ir numatant preferencijų taikymą kai kurioms trečiųjų šalių grupėms (pirmiausia buvusioms kolonijoms).

Valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimus buvo numatyta palaipsniui pašalinti per dvylika metų. Tai buvo įgyvendinta aštuoniolika mėnesių anksčiau numatyto termino (nemažai įtakos tam turėjo aukštas ekonominio augimo ir žemas nedarbo lygis Bendrijos šalyse). Prekyba tarp valstybių narių per pirmuosius dešimt Bendrijos egzistavimo metų ženkliai didėjo. Ne tik buvo panaikinti tarpusavio prekybos tarifai ir kvotos, bet ir įsigaliojo prekybos su trečiosiomis šalimis bendrasis išorinis tarifas.

Tačiau pažanga kitose srityse - derinant nacionalines normas ir įgyvendinant bendrą politiką žemės ūkio ar transporto srityse – vyko daug lėčiau. Reguliavimo normų derinimą stabdė tai, kad buvo reikalaujama vieningo valstybių narių pritarimo. Aštuntajame dešimtmetyje, siekiant apsaugoti nacionalines rinkas nuo prasidėjusios pasaulinės ekonominės krizės, plačiai imta taikyti netarifines kliūtis. Dėl interesų grupių spaudimo ir siekio skatinti „nacionalinius lyderius“ valstybės narės transporto srityje ir kituose intensyviai reguliuojamuose ūkio sektoriuose taikė įvairias protekcionistines priemones. Svarbų vaidmenį skatinant prekių rinkos integraciją tuo metu suvaidino Europos Bendrijos Teisingumo Teismas. Tačiau norint pašalinti daugelį su valstybinių reguliavimu susijusių laisvo prekių judėjimo kliūčių reikėjo peržiūrėti kai kurias Sutarties nuostatas ir užsitikrinti valstybių narių paramą tolesniam liberalizavimui.

Devintojo dešimtmečio viduryje Komisija pasinaudojo susiklosčiusiomis aplinkybėmis ir pateikė vieningos rinkos programą, kuria buvo siekiama pašalinti laisvą prekių judėjimą bendrojoje rinkoje trikdančias netarifines kliūtis. Šalinti su reguliavimu susijusias kliūtis palengvino nauji normų derinimo principai, būtent minimalių esminių standartų derinimas ir abipusis kitų standartų bei normų pripažinimas. Pagrindą

spartesniam liberalizavimo procesui padėjo Suvestinis Europos aktas, kuris numatė kvalifikuotos daugumos balsavimo priimant sprendimus, susijusius su vieningos rinkos programos priemonių įgyvendinimu, principą. Iki 1992 m. Pabaigos buvo pašalintos prekių judėjimo bendrojoje rinkoje fizinės kliūtis ir dauguma techninių bei fiskalinių kliūčių, stabdžiusių prekių rinkos integraciją. Šiuo metu likusios su reguliavimu susijusios kliūtys šalinamos valstybėse narėse įgyvendinant Bendrijos institucijų patvirtintas vieningos prekių rinkos priemones.

1957 m. kovo 25 d. Romos sutarties 3 dalies I skyriuje kalbama apie laisvą prekių judėjimą. Jo tikslas yra užtikrinti, kad būtų panaikinti muitų mokesčiai, kvotos ir kiti jiems lygiaverčiai apribojimai kliudantys laisvam prekių judėjimui Bendrijos viduje – 25, 28- 31 straipsniai. Šiomis nuostatomis yra siekiama užtikrinti prekių ateinančių iš skirtingų valstybių narių tinkamą konkurenciją, t.y., kad ji nebūtų iškraipyta ar ribojama valstybių narių normomis, kurios ribotų importuojamų prekių skaičių (kvotos), arba užkeltų tų prekių kainą (muitų mokesčiai). Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 28 ir 29 straipsnių nuostatos nekliudo taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie atitinka Europos Bendrijos steigimo sutarties 30 straipsnio sąlygas. Laisvo prekių judėjimo išimtys turi būti aiškinamos griežtai, kadangi jos trukdo įgyvendinti bendrosios rinkos sukūrimo tikslą. Europos Bendrijos steigimo sutarties 30 straipsnyje yra pateikiamas baigtinis išimtinių pagrindų sąrašas. Tačiau naudojimas bet kuria išimtimi turi būti objektyviai pagrįstas, o ne vien tik bandymas ginti valstybės vietinius gamintojus. Europos Teisingumo Teismas vertindamas tariamą pasiteisinimą, visada reikalauja, kad valstybės narės įrodytų ne tik saugojamą interesą, bet ir tai, kad pasirinktos priemonės yra proporcingos siekiamam tikslui bei mažiausiai ribojančios prekybą iš tų priemonių, kurios yra reikalingos tam tikslui pasiekti. Pagal Europos Bendrijos Sutarties 30 straipsnį tokie apribojimai negali tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu. Tokiomis išimtimis gali būti: visuomenės dorovė, viešoji tvarka, visuomenės saugumas, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos.

Byla C-120/78 *Cassis de Dijon (Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein)*<sup>50</sup>. Ji buvo iškelta, kai įmonei dėl likerio „Cassis de Dijon“ netinkamo stiprumo nebuvo leista importuoti jo siuntos. Tai buvo nesuderinama su Vokietijos teisės aktais, nustačiusiais minimalų tokios rūšies likerių

---

<sup>50</sup> Byla C-120/78 [1979] ECR 649

alkoholio kiekį. Nors Vokietijos įstatymas reiškė bendrai taikomą priemonę, tačiau jo poveikis buvo toks, kad realiai užkirto kelią į Vokietijos rinką patekti teisėtai pagamintam Prancūzijos likeriu vieni todėl, kad Vokietijos taisyklės skyrėsi nuo Prancūzijos. Toks skirtumas padalijo bendrąją rinką. Buvo bandoma gintis aiškinant, kad viena iš tokios nuostatos galiojimo priežasčių galėtų būti ta, kad tokie teisės aktai reikalingi norint geriau informuoti vartotojus. Kitas Teismo atmetas gynybos argumentas – sveikatos apsauga: esą nustatčius minimalų alkoholio kiekį yra trukdoma „nacionalinėje rinkoje plisti alkoholiniams gėrimams, ypač tiems, kurie turi mažai alkoholio“, nes būtent jie gali sukelti didesnę priklausomybę nuo alkoholio nei stiprieji. Teismas šį argumentą atmetė, sakydamas, kad rinkoje yra daug kitų silpnųjų gėrimų, kurie gali sukelti priklausomybę.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas atkreipęs dėmesį į ribojantį poveikį, kurį Vokietijos įstatymas turėjo prekybai, priėjo išvados, kad šiuo atveju buvo pažeistas Europos Bendrijos sutarties 28 straipsnis. „Iš anksčiau nustatytų faktų yra aišku, kad minimalaus alkoholio kiekio alkoholiniuose gėrimuose reikalavimai nesiekia tokio tikslo, kuris yra bendras interesas ir kuris turėtų pirmenybę prieš laisvą prekių judėjimą, o tai yra viena iš kertinių Bendrijos nuostatų.“ Praktiškai, esminis tokių reikalavimų poveikis būtų skatinti prekybą alkoholiniais gėrimais, turinčiais didelį alkoholio kiekį, pašalinant iš valstybės rinkos prekes iš kitų valstybių narių, kurios neatitinka tokių reikalavimų. „Todėl aišku, kad vienašalis minimalaus alkoholio kiekio reikalavimas alkoholinių gėrimų prekyboje, kurį nustato valstybė narė, sudaro prekybos kliūtis, kurios yra nesuderinamos su 28 straipsniu.“

Teismas taip pat konstatavo, kad nesant bendrų taisyklių dėl alkoholio gamybos ir pardavimo, valstybės narės pačios turi reguliuoti visus klausimus, susijusius su alkoholio ir alkoholinių gėrimų gamyba bei pardavimu jų pačių teritorijoje. Tačiau bet kuriuo atveju šis savarankiškumas yra priklausomas nuo Bendrijos teisė reikalavimų. Teismas pareiškė, kad kliūtys judėjimui Bendrijoje, kylančios dėl nacionalinių įstatymų, skirtų konkrečių gaminių išleidimui į rinką, skirtumų yra galimos, jei tokios nuostatos gali būti pripažintos būtinomis, kad būtų užtikrinti privalomi reikalavimai, visų pirma susiję su mokesčių kontrolės efektyvumu, visuomenės sveikatos apsauga, komercinių sandorių teisingumu ir vartotojų apsauga.“

*Cassis de Dijon* byloje Teismas papildė proporcingumo principą privalomų reikalavimų kriterijumi. Taigi tuo atveju, kai bendrai taikoma priemonė yra būtina privalomiems reikalavimams užtikrinti, ji nepažeidžia Europos Bendrijos

sutarties 28 straipsnio. Tuo tarpu atskirai taikoma priemonė, priešingai, visada pažeistų šį straipsnį, tačiau ji gali būti pateisinama remiantis 30 straipsniu. Taigi skirtumas tarp bendrai ir atskirai taikomų priemonių yra svarbus, nes privalomi reikalavimai savo apimtimi yra platesni nei išimtys numatytos 30 straipsnyje ir skirtingai nuo pastarojo straipsnio jų sąrašas nėra baigtinis.

*Cassis de Dijon (Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein)* byloje suformuluoti “privalomų reikalavimų” ir “tarpusavio pripažinimo” principai turėjo atgarsį ir vėlesnėse Europos Bendrijos Teisingumo Teismo bylose. Viena tokių bylų C-178/84 (*Commission v Federal Republic of Germany*)<sup>51</sup> susijusi su senomis Vokietijos taisyklėmis dėl alaus grynumo, įtvirtintomis Biersteuergesetz (1952 metų Alaus rinkliavų įstatyme). Šių taisyklių paskirtis buvo išsaugoti aukštą tradicinio vokiško alaus kokybę. Taisyklės šioje byloje buvo ginčijamos dviem aspektais: jos reikalavo, kad gėrimas, kuriam gali būti duotas “Bier” pavadinimas būtų pagamintas tik iš keturių komponentų: miežių, apynių, mielių ir vandens (kitoks alus galėjo būti pardavinėjamas, tačiau be “Bier” pavadinimo, kas mažino tokio alaus pardavimo galimybes). Alus su priedais apskritai negalėjo būti pardavinėjamas Vokietijos teritorijoje.

Minimos taisyklės nebuvo skirtos diskriminuoti užsienyje pagamintą alų, nes taisyklėse nebuvo užsimenama apie alaus kilmę. Vokietijos vyriausybė, gindamasi nuo komisijos kaltinimų, teoriškai grindė galimybę užsienio šalių alaus darykloms gaminti gryną, atitinkantį minėto įstatymo reikalavimus, alų be priedų ir nustatytu būdu laisvai tiekti jį Vokietijos rinkai. Praktiškai, pagal kitose valstybėse narėse egzistavusias tradicijas iš kitokių komponentų, su kitokiais priedais ir pagal tos šalies vartotojų poreikius pagamintas alus negalėjo būti pardavinėjamas Vokietijoje, kadangi neatitiko nustatytų Biersteuergesetz 9 ir 10 straipsnių reikalavimų. Tokiu būdu Biersteuergesetz ir kiti teisės aktai, įtvirtindami kitokį režimą nei kitose valstybėse, Bendrijos narėse, Teismo nuomone, lėmė rinkos padalijimą ir sudarė kliūčių, kitų šalių gamintojų produkcijai patekti į Vokietijos rinką.

Taip Vokietijos rinka buvo atskirta nuo likusios bendrosios rinkos dalies, o Vokietijos alaus daryklos buvo apsaugotos nuo užsienio šalių daryklų konkurencijos. Europos Teisingumo Teismas pastebėjo, kad Bendrija neturi bendrų taisyklių reguliuojančių alaus gamybą, todėl sprendamas byla naudojosi tam tikrais *Cassis de*

---

<sup>51</sup> Byla C- 178/84 [1986]

*Dijon* bylos punktais, siekdamas parodyti, kad *Biersteuergesetz* nuostatos riboja prekybą, ką ir turėjo pagrįsti atsakovas - Vokietija. Vokietijos vyriausybė, gindama minėtų taisyklių galiojimą rėmėsi dviem pagrindiniais argumentais- visuomenės sveikata ir vartotojų apsauga.

Gindama pirmąjį argumentą, vyriausybė teigė, kad kol kas dar nėra pakankamai iširta ilgalaikė rizika sveikatai, kurią gali sukelti alaus ir kitų maisto priedų vartojimas. Atsižvelgiant į tai ir į pakankamai aukštą alaus vartojimo Vokietijoje lygį, priedų naudojimo uždraudimas gaminant alų, buvo būtinas visuomenės sveikatos apsaugos atžvilgiu. Europos Teisingumo Teismas tokių argumentų nepakako. Jis pripažino, kad tam tikrais atvejais galima uždrausti priedus vartojamus ne tik alaus, bet ir kitų produktų gamyboje, tačiau tai įmanoma tik tada, kai toks priedas tikrai kelia pavojų žmonių sveikatai. Minėtas Vokietijos įstatymas numatė bendrą draudimą visiems priedams ir nebuvo atsižvelgiama į grėsmės sveikatai konkrečiu atveju įrodymą, dėl ko tokie reikalavimai nebuvo pateisinami.

Tikslas apsaugoti vartotojus buvo aiškinamas teigiant, kad alaus, pagaminto pagal įvairias tradicijas ir su įvairiais priedais, nekontroliuojamas buvimas rinkoje iš tiesų klaidintų vartotojus, kurie rinkdamiesi produktą pavadinimu “Bier”, tikisi kad jo sudėtyje yra atitinkami jiems žinomi ir įprasti produktai (miežiai, apyniai, mielės ir vanduo), bei tas produktas pagamintas laikantis tam tikrų gamybos tradicijų, ką ir numatė *Biersteuergesetz* 10 straipsnis.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas tokį argumentą atmetė ir, remdamasis savo nagrinėta byla *Commission v. United Kingdom*<sup>52</sup> (C-170/78), pastebėjo, kad valstybės narės savo teisės aktais negali skirstyti susiformavusių vartotojų įpročių taip, kad sustiprintų nacionalinių gamintojų pozicijas, kadangi jie yra labiau prisiderinę prie tokių vartotojų įpročių. Be to teismas pažymi, kad Bendrijoje vyrauja panaši alaus samprata, kurią galima rasti Bendrajame muitų kodekse, dėl ko pavadinimo “Bier” vartojimas negali būti apribotas Vokietijos įstatymų.

Apibendrinamas šiuos teiginius, Europos Bendrijų Teisingumo Teismas patvirtino siekį, leisti vartotojui pasirinkti kokybiškesnį produktą, tačiau, pasinaudodamas teiginiais pateiktais Byloje Komisija prieš Italiją C-193/80

---

<sup>52</sup> Byla C- 170/78 [1979]



(*Commission v. Italy*)<sup>53</sup>, teigė, kad tokį vartotojų pasirinkimą galima užtikrinti ir nesiant priemonių, trukdančių teisėtai Bendrijos šalyse pagamintų ir pardavinėjamų produktų importui. Tikslas pateikti vartotojui kokybišką produktą, gali sėkmingai būti įgyvendinamas tinkamai informuojant patį vartotoją informacija pateikta produktų etiketėse, kas užtikrintų skaidrumą prekyboje ir pasiūlą vartotojui.

Savo apibendrinimuose Teismas pastebėjo, kad nesant Bendrijos teisės aktų, reglamentuojančių laisvą tam tikrų prekių judėjimą Bendrijos ribose, nacionaliniai teisės aktai turėtų būti vienodai taikomi tiek vietinės gamybos, tiek importuojamiems produktams, jų neišskiriant. Tačiau galimi tam tikri atvejai, kai įgyvendinant privalomus vartotojų gynimo reikalavimus, prekėms gali būti taikomi tam tikri apribojimai, kurie būtinai turi būti proporcingi siekiamam tikslui. Valstybėms narėms nesuteikiama teisė, grindžiant ją vartotojų apsauga, uždrausti naudoti tam tikrų produktų pavadinimus gaminiam, kurių gamyba atitinka to produkto gamybos nacionalinių įstatymų reikalavimus. Siekiant tinkamai informuoti vartotojus apie produktą, pagamintą iš natūralių žaliavų, sudėtį ir galimybę juos pasirinkti, negali būti pasirenkamos priemonės trukdančios produktų, teisėtai pagamintų ir platinamų kitose šalyse narėse, importą.

Be to, remiantis proporcingumo principu, šalys, siekdamos apsaugoti visuomenės sveikatą, turi imtis tik tokių priemonių, kurios pateisintų siekiamą tikslą ir būtų jam proporcingos.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pripažino, kad Vokietija, uždrausdama, teisėtai kitose šalyse narėse pagaminto ir pardavinėjamo, tačiau neatitinkančio Biersteuergesetz 9 ir 10 straipsnių reikalavimų, alaus prekybą, pažeidė Europos Bendrijų sutarties 30 (dabar 28) straipsnį, draudžiantį kiekybinius importo apribojimus ir lygiaverčio poveikio priemones.

Šiuo principu buvo remiamasi pabrėžiant pirmaeilių ir antraeilių išsipareigojimų skirtumą. Taigi galima manyti, kad jei didelio užstato konfiskavimas gali būti proporcingas pagrindinio išsipareigojimo pažeidimui, neįvykdant eksporto sandorio, tai jis nėra proporcingas nežymaus antraeilio išsipareigojimo pažeidimui – nesikreipimui dėl eksporto licencijos per nustatytą laikotarpį, bent jau jei tai netrukdo įvykdyti eksporto sandorį.

---

<sup>53</sup> Byla C-193/80 [1981]

Tokia situacija iškilo Byloje C-181/84 (*E.D. and F.Mann v Intervention Board*)<sup>54</sup>, kur buvo pabrėžta, kad jei užstato tikslas buvo cukraus eksporto užtikrinimas, tai viso užstato reikalavimas vien dėl to, kad eksportuotojas pavėlavo (keletą valandų) kreiptis dėl formalios eksporto licencijos, nors pačiam eksporto sandoriui įvykdyti dar buvo likę pakankamai laiko, pažeidė proporcingumo principą. Šios bylos sprendimas buvo pagrįstas tuo, kas yra skirtumas tarp pirmaeilio įsipareigojimo įvykdyti eksporto sandorį ir antraeilio įsipareigojimo kreiptis dėl eksporto licencijos per nustatytą laikotarpį, todėl Teismo nuomone, vienodai griežtai bausti už antraeilio, kaip ir už pirmaeilio įsipareigojimo nevykdymą būtų proporcingumo principo pažeidimas.

Skirtumas tarp pirmaeilų ir antraeilų įsipareigojimų buvo atskleistas ir Byloje C-21/85 *Maas prieš Bundesamtalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Maas v Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung)*<sup>55</sup>. Šiuo atveju užstatas pagal maisto pagalbos įstatymą buvo konfiskuotas dėl to, kad eksportuotojas pakrovė prekes į laivus pavėlavęs keletą dienų, ir dėl to, kad krovininiai laivai, kaip numatė įstatymas, buvo senesni, nei 15 metų. Teismas konstatavo, kad įpareigojimas pakrauti prekes per nustatytą laikotarpį buvo pirmaeilis, tačiau kalbant apie jūrų transportą keleto dienų vėlavimas nebūtinai reiškia to įsipareigojimo pažeidimą, taip pat prekės faktiškai buvo pristatytos į paskirties vietą laiku, todėl užstato praradimas buvo nepateisinamas. Įpareigojimas naudoti naujesnius nei 15-kos metų laivus buvo pripažintas antraeiliumi, ypač dėl to, kad lyginant su kitu panašiu įstatymu tokio reikalavimo nebuvo. Taigi buvo nuspręsta, kad šis reikalavimas turėtų būti aiškinamas kaip laivų, sulygintų su naujesniais nei 15-kos metų laivais, įvardijimas turint draudimo tikslų, ir todėl, net jei naudoti laivai neatitiko taip aiškiamo reikalavimo, viso užstato konfiskavimo reikalavimas buvo neproporcinga priemonė.

Proporcingumo principo testas buvo naudojamas siekiant nustatyti valstybių narių veiksmų teisėtumą įvairiose Bendrijos teisės reguliuojamose srityse. Tačiau jos ypatingoji svarba atsiskleidžia pateikiant kaip pavyzdį nacionalines priemones, patenkančias į Bendrijos nuostatų dėl laisvo prekių judėjimo reguliavimo sritį. Pirmą kartą proporcingumo principas šioje srityje buvo paminėtas teisės akte, o ne precedentinėje teisėje. Sutarties 33 straipsnyje Komisijai suteikiamas pirminis įgaliojimas leisti Direktyvas, nustatančias priemonių, ekvivalentiškų kiekybiniams apribojimams, panaikinimo procedūrą ir tvarkaraštį. Naudodamasi šia galia, Komisija

---

<sup>54</sup> Byla C-181/84 [1986]

<sup>55</sup> Byla C-21/85 [1986]

išleido Direktyvą 70/50/EEB, kuri yra įdomi kaip tam tikro draudžiamo elgesio rūšių katalogas ir kaip Komisijos tuometinio požiūrio į šį dokumentą pavyzdys. Svarbiausia šios direktyvos nuostata yra įtvirtinta 2 straipsnyje. Ji skirta priemonėms, kurios nėra vienodai taikomos tiek vietiniams, tiek importuotiems produktams, t.y. – diskriminacinio pobūdžio priemonėms. Vienodai taikomos priemonės yra minėtos direktyvos 3 straipsnyje, kuriame draudžiamos priemonės, reguliuojančios prekybą produktais, o konkrečiai tos, kurios apibūdina produktų formą, sudėtį, pateikimą ir yra lygiai taip pat taikomos tiek nacionaliniams, tiek importuotiems produktams. Ypač tai aktualu kalbant apie tuos atvejus, kai laisvo prekių judėjimo ribojimo poveikis yra neproporcingas siekiamiems tikslams ar jei tokių pat tikslų galima pasiekti kitais būdais, nedarančiais tiek kliūčių prekiaujant. Taigi iš esmės vienodai taikomos prekybos taisyklės pažeidžia direktyvos 3 str. tik tada, jei jos sukelia neproporcingai ribojantį poveikį importui.

Valstybei narei nurodžius viešuoju interesu pagrįsta reikalavimą, kurio ėmėsi siekdama tikslo, svarbu nustatyti, ar jis yra proporcingas. Proporcingumo principas, kuris yra labai svarbus Europos Sąjungai, apima valstybės narės priimtos priemonės sąnaudų ir naudos įvertinimą. Jei nacionalinė priemonė yra iš esmės uždrausta Europos Bendrijos steigimo sutarties 28 straipsniu, valstybė narė privalo įrodyti, kad šios priemonės naudingumas Europos Bendrijos teisės pripažįstamam viešajam interesui yra didesnė nei dėl šios priemonės atsirandančios laisvo judėjimo sąnaudos.

Byloje C-302/86 *Europos Bendrijų Komisija prieš Danijos Karalystę*<sup>56</sup>. Komisija pateikė ieškinį, kad Danijos priimtos ir taikomos sistemos, pagal kurią visa alaus ir nealkoholinių gėrimų tara turi būti gražintina. Pagal Europos Bendrijos Sutarties 30 straipsnį Danija nevykdė įsipareigojimų. Daugkartinio naudojimo tarą reikalaujama patvirtinti nacionalinėje aplinkos apsaugos agentūroje, kuri gali ir nepatvirtinti naujų taros tipų, jeigu nuspręš, kad tara techniškai netinka taros gražinimo sistemai arba, jeigu nustatytoje taros gražinimo sistemoje neužtikrinama, kad pakankamas taros kiekis yra iš tikrųjų panaudojamas daug kartų, arba, jeigu tokios pat talpos tara, kurią galima naudoti daug kartų, ir kuri tinkama tokiam naudojimui, jau yra patvirtinta, išskyrus bet kokią metalinę tarą, kurią galima naudoti ne didesniam nei 3000 hektolitrus per metus kiekiui vienam gamintojui.

---

<sup>56</sup> Byla C-302/86 [1988]

Sprendžiant šį giną Teismas rėmėsi Bylomis C-120/76 *Rewe*<sup>57</sup> bei C-261/81 *Rau*<sup>58</sup> pasakė, kad nesant prekybos šiais produktais bendrų taisyklių, judėjimui Bendrijos viduje trukdančios kliūtys, kurios atsiranda dėl nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių aptariamų produktų paravimą, skirtumą, gali būti pripažintos būtinomis tiek, kad būtų vykdomi Bendrijos teisės taikomi reikalavimai. Tokios taisyklės turi būti proporcingos siekiamam tikslui. Jei valstybė narė gali rinktis iš įvairių priemonių tam pačiam tikslui pasiekti, ji turėtų pasirinkti mažiausiai laisvą prekių judėjimą ribojančias priemones.

Nors Danijos vyriausybė rėmėsi kaip pateisinama priemone aplinkos apsauga, kuri iš esmės pateisina tam tikrus laisvo prekių judėjimo principo apribojimus. Tokia nuomonė patvirtinta ir Suvestiniame Europos akte. Aplinkos apsauga yra privalomas reikalavimas, dėl kurio gali būti ribojamas 30 straipsnio taikymas. Todėl labai svarbu išnagrinėti, ar neprieštaruoja proporcingumo principui, ar visi pagal ginčijamas taisykles laisvam prekių judėjimui taikomi apribojimai būtini siekiant tikslų?

Teismas konstatavo, kad užsienio gamintojas privalėtų gaminti ar įsigyti jau patvirtinto tipo tarą, ir todėl patirtų didelių papildomų išlaidų bei apsunkintų produkcijos importą į Daniją. Egzistuojanti patvirtintos taros gražinimo sistema neabejotinai užtikrina labai aukštą aplinkos apsaugos lygį. Tačiau nepatvirtintą tara gali būti gražinama tik gėrimus pardavusiam mažmenininkui, nes neįmanoma sukurti visapusės šiai nepatvirtintai tarai gražinimo sistemos, ir vis dėlto nepatvirtintos taros sistema galima apsaugoti aplinką tiek, kiek tai susiję su importu. Esant tokioms aplinkybėms, prekių, kurias gali parduoti importuotojai, apribojimas yra neproporcingas siekiamo tikslo atžvilgiu. Todėl Danija neįvykdė savo įsipareigojimų pagal Europos Bendrijos 30 straipsnį dėl iš kitų valstybių importuojamų prekių.

Šis ieškinys buvo patenkintas iš dalies, tiek kiek šis apribojimas buvo nepateisinamas importuotojo atžvilgiu, bet pateisinamas Danijos gamintojų atžvilgiu, kuris ir yra pagrindinis tiekėjas šalies vartotojui ir toks reikalavimas gali užtikrinti efektyvią aplinkos apsaugą. Tad iš dalies tikslui pasiekti priemonės tinkamos ir pateisinamos. Bendrijos teisė netrukdo valstybėms narėms taikyti savo teisės aktų, ir kai kurias priemones pripažįsta tinkamomis, ar net reikalingomis.

Įrodinėjimo, kad veiksmai, kurių buvo imtasi, proporcingi, našta tenka valstybei narei. Paprastai proporcingumo klausimą sprendžia nacionalinis teismas,

---

<sup>57</sup> Byla C-120/78[1979] ECR 649

<sup>58</sup> Byla C-261/81 [1982] ECR 3961

tačiau neretai šis klausimas perduodamas spręsti Europos Bendrijų Teisingumo Teismui. Proporcingumo principo taikymo pavyzdys galėtų būti byla C-159/04 *Dimosio ir Ioanninon*<sup>59</sup>. Graikija kreipėsi į Europos Bendrijos Teisingumo Teismą, kad pateiktų sprendimą dėl Europos Bendrijos Sutarties 28 straipsnio išaiškinimo, būtent dėl prekybos „*bake-off*“ metodu pagamintais duonos gaminiais. Šio metodo esmė – greitas visiškai ar iš dalies iškeptų ir užšaldytų gaminių atšildymas, vėliau pašildymas arba kepimas. Graikijos Janinos prefektūra savo sprendimus nurodė uždaryti prekybos centruose esančias „*bake-off*“ gaminių pardavimo vietas motyvuodama žmonių sveikatos bei gyvybės apsaugos sumetimais. Taip pat teigė, kad šio produkto maistinė vertė yra ženkliai menkesnė už tradiciniu metodu iškeptą duoną bei higienos reikalavimų neatitikimo, t.y. nėra miltų saugojimo patalpos bei tešlos minkymo stalo.

Nacionalinė nuostata, kuri sudaro kliūtis laisvam prekių judėjimui gali būti pateisinama 30 straipsnyje išvardintų bendro intereso pagrindu arba Europos Bendrijų Teisingumo Teismo nustatytų reikalavimų tuo atveju, kai nacionalinė nuostata visiems vienoda. Valstybės narės nesuderinus teisės aktų turi pačios nuspręsti, koku lygiu jos siekia užtikrinti žmonių sveikatos ir gyvybės apsaugą ir reikalauti iš anksto maisto produktų pateikimo į rinką leidimo, atsižvelgiant į laisvo prekių judėjimo Europos Bendrijoje reikalavimą. Ir vis dėlto, kad nacionalinis teisės aktas atitiktų proporcingumo principą, Teismas išnagrinėjo ne tik tai, ar pasirinktos priemonės yra tinkamos nustatytiems tikslams pasiekti, bet ir tai, ar jos neviršija to, kas būtina jiems pasiekti. Laisvam prekių judėjimui sudarant kliūtis nacionalinės teisės priemonė negali būti pateisinama tuo pagrindu, kad ja pateisinama tuo pagrindu, kad ja siekiama skatinti gaminti kokybiškus maisto produktus. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas taip pat konstatavo, kad siekiant pateisinti laisvo prekių judėjimo apribojimus, į tokį tikslą galima atsižvelgti tik kartu su kitais pripažintais reikalavimais, kaip antai vartotojo sveikatos apsauga. Buvo pripažinta, kad nacionaliniai teisės aktai nesudaro galimybių prekybos vietų klientams tradicinių gaminių atskirti nuo „*bake-off*“ gaminių. Šių tikslų galima pasiekti mažiau apribojančiomis priemonėmis, kaip antai tinkamo informavimo ir ženklinimo etiketėmis priemonėmis. Atsižvelgiant į tradicinį duonos ir „*bake-off*“ duonos gamybos technologinius skirtumus higienos reikalavimai turi būti atsižvelgiant į jų esminius gamybos bei pateikimo prekybai procesus, todėl šie nacionaliniai skirtumai yra netinkami.

---

<sup>59</sup> Byla C-159/04 [2006]

Europos Bendrijos Sutarties 28 straipsnis turi būti aiškinamas ta prasme, kad jam prieštarauja nacionalinis teisės aktas, kuris „*bake-off*“ gaminių pardavimui keliantis tuos pačius reikalavimus, kurie taikomi visam tradicinės duonos gamybos ir pardavimo procesui. Taigi Teisingumo Teismas norėdamas išaiškinti, ar nacionalinis teisės aktas neprieštarauja Laisvam prekių judėjimui turėjo nustatyti, ar šis aktas atitiko proporcingumo principą, t. y. ar norint apriboti ir pasinaudoti Europos Bendrijos teisės aktų suteiktomis teisėmis ar pasirinktos priemonės yra tinkamos numatytiems tikslams pasiekti, ar jos ne per griežtos, kad būtų pasiekti atitinkami tikslai.

Paprastai Komisija pradeda pažeidimų procedūrą, kai mano, kad vienoje ar kitoje valstybėje yra pažeidžiamas proporcingumo principas, ir jei per pažeidimų procedūroje galimą laiką valstybė narė nepašalina pažeidimo kreipiasi į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą. Viena iš tokių bylų *Komisija prieš Belgiją*<sup>60</sup> C-42/06, kur laisvas prekių ribojimas buvo pripažintas neproporcingu. Komisija prašė Teismo pripažinti, kad Briuselio sostinės regione valstybės institucijos nustačiusios fizinių ir juridinių asmenų gaminančių ir (arba) platinančių šiukšlių surinkimo maišus pažeidžia proporcingumo principą ir Belgijos Karalystė neįvykdė išipareigojimų pagal Europos Bendrijos Sutarties 28 ir 30 straipsnius. Europos Bendrijoje nėra suderintas fizinių ir juridinių asmenų gaminančių ir (arba) platinančių šiukšlių surinkimo maišus sertifikavimas ir šiomis aplinkybėmis nacionaliniai teisės aktai reikalauja šiukšlių maišus sertifikuoti. Tai turi būti vertinami pagal Europos Bendrijos 28 ir 30 straipsnius, kurie apriboja laisvą prekių judėjimą. Tam, kad išankstinio leidimo procedūra būtų pagrįsta laisvo prekių judėjimo laisve, turi siekti Bendrijos teisėje pripažinto viešo intereso ir privalo atitikti proporcingumo principą, tai yra tinkamai užtikrinti siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Sertifikavimo taisyklės neatitinka proporcingumo principo, nes jis nėra lengvai pasiekiamas.

Proporcingumo principo ypatumas yra tai, kad Europos Bendrijų Teisingumo Teismas įvertina ginčytiną priemonės atitikimą siekiamiems tikslams ir jos neigiamas pasekmes konkrečiai laisvei. Europos bendrijų Teisingumo Teismas tai aiškiai pabrėžė Byloje C-72/83 *Campus Oil*<sup>61</sup>:

„...kaip Sutarties pagrindinio principo taikymo išimtis, turi būti aiškinamas taip, kad jo taikymas nebūtų išplėstas labiau negu reikalinga interesų, kuriuos siekiama garantuoti, apsaugai ir kad priemonės, kurių imamasi remiantis šiuo straipsniu, sukurtų

---

<sup>60</sup> Byla C-42/06 [2007]

<sup>61</sup> Byla C-72/83 [1984] ECR 2727

tiems tikslams neproporcingų importo kliūčių. Todėl priemonės, kurių imamasi remiantis 30 straipsniu, gali būti pateisinamos tik jeigu jos yra naudingos šio straipsnio saugomiems interesams ir Bendrijos vidaus prekybos neriboja labiau negu absoliučiai reikalinga.

Būtų klaidinga daryti išvadą, kad Europos Bendrijų Teisingumo Teismas suteikia pirmenybę laisvai prekybai, pakenkdamas platesniems nacionaliniu mastu vertinamiems interesams. Sukūrus privalomuosius reikalavimus ne tik yra sustabdoma bet kokia destruktivi reguliavimo konkurencija, bet ir pripažįstama, kad Europos Konstitucija yra ne vien ekonominio, bet ir pliuralistinio pobūdžio – ji apima socialines ir kultūrinės vertybes<sup>62</sup>.

Proporcingumo principo klausimas kyla vertinant valstybių narių elgesį joms veikiant Bendrijos teisės ribose, kai svarstomos nacionalinės priemonės, kurias Bendrijos teisė leidžia naudotis, tačiau jų taikymas apriboja laisvių vykdymą. Europos Bendrijos teisė suteikia galimybę, vadovaujantis viešaisiais interesais, taikyti išimtis. Išimtis – tai savotiškas valstybės interesų saugumo garantas, leidžiantis valstybėms savo nuožiūra nukrypti nuo prisiimtų įpareigojimų ir remiantis aukštesniais valstybės interesais apriboti Europos Sąjungos garantuojamas teises. Tačiau nacionalinė kompetencija aiškinant išimtį nėra absoliuti. Europos Bendrija valstybėms narėms nustato aiškinimo ribas, kurių valstybės narės privalo paisyti. Tai reiškia, kad Bendrija gali įvertinti, ar valstybės narės veiksmai, taikant Europos Bendrijos sutartį nepažeidžia Bendrijos teisėje nustatytų išimties taikymo sąlygų. Kaip ne kartą yra pabrėžęs Europos Teisingumo Teismas, pagrindinė Europos Bendrijos teisės principai turi būti aiškinami kuo plačiau ir priešingai išimties iš šių principų turi būti aiškinamos siaurai. Jei valstybės narės turėtų absoliučią teisę išimties aiškinimui, tai galėtų susidurti su laisvo judėjimo ribojimu. Išimties taikymo pateisinimo pagrindus nustato Bendrija. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas nustatė, kad valstybė narė, taikydama išimtį privalo vadovautis proporcingumo principu. Europos Sąjungos valstybės, taikydamos išimtis, vadovaudamosi aukštesniais valstybės interesais turi jas taikyti tik pavieniais atvejais, kai yra pateisinamas pagrindas. Apibrėžiant proporcingumo principo aspektus, aiškinant ir taikant išimtį yra svarbi Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencija.

---

<sup>62</sup> Poiares Maduro M. *Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU*. Oxford, OUP. 1999

Išvada: Europos Sąjungos kilmės prekės naudojasi laisvo judėjimo tarp valstybių narių teise. Šia teise valstybės narės įgyvendina siekdamos tiek savo individualių tikslų, tiek ir Europos Sąjungos steigimo sutarties tikslų. Valstybės narės pripažįsta norą didinti prekybos laisvę, bet kartu dažnai pasinaudodama suteikta teise taikyti išimtis, stabdo laisvą prekių judėjimą. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas vertindamas valstybės narės elgesį siekia nustatyti, ar priemonės, kurių valstybė narė ėmėsi yra tinkamos ir reikalingos. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas įvertina priemones neigiamo poveikio teisiškai saugotiniams interesams pasekmes ir nustato, ar šios pasekmės pateisinamos atsižvelgiant į siekiamo tikslo svarbą. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžia, kad reiktų atkreipti dėmesį į tai, ar esama mažiau ribojančių priemonių, kuriomis pasiekiamas toks pats rezultatas ir netgi, jeigu nėra mažiau ribojančių priemonių, priemonė negali daryti pernelyg didelio poveikio tų, kuriems ji taikoma interesams. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išimties taikymo pateisinimo pagrindą tapatina su proporcingumo principu. Tad esminis proporcingumo principo ypatumas yra tai, kad Europos Bendrijų Teisingumo Teismas įvertino ginčytiną priemonę siekiamiems tikslams ir jos neigiamoms pasekmėms konkrečiai laisvei.



## IŠVADOS

Principai yra teisės sistemos pagrindinės nuostatos, kuriomis grindžiamas teisinis reguliavimas ir teisinė praktika, bendrasis ir individualusis teisinis reguliavimas bei teisės realizavimas. Jų pagrindu yra kuriama teisė. Siekiant Europos Bendrijos užsibrėžtų tikslų yra vadovaujama principais, principinėmis nuostatomis, tuo užtikrinamas Europos Sąjungos valstybėse pagrindinių teisių apsaugą bei gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės gerėjimą, valstybių narių ekonominę ir socialinę sanglaudą bei solidarumą.

Įsigaliojus Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarčiai, paaiškėjo, kad sutarties nuostatos ir jų įgyvendinimui priimtos normos ne visada pakankamai išsamios, kad būtų galima vadovautis jomis sprendžiant ginčus, kylančius Bendrijos kontekste. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas išskyrė tam tikrų valstybių narių įstatymus ir pritaikė savo praktikoje. Iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos dabar yra taip gerai įsitvirtinusios Teismo precedentinėje teisėje, kad jos tapo savarankiškais Europos Bendrijos teisės principais. Tokiu pavyzdžiu yra proporcingumo principas, kuris buvo perkeltas iki Sutarties statuso, kai buvo paminėtas 1997 metais Amsterdamo sutartyje, į kurį įeina protokolai dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Šio Protokolo pirmasis straipsnis reikalauja, kad kiekviena institucija „užtikrintų, jog būtų laikomasi proporcingumo principo, kuris numato, kad Bendrija nesiimtų jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Sutarties tikslų“. Yra principų, kurie kilę tiesiog iš pačių Bendrijos sutarčių nuostatų ir jos minimos Europos Bendrijos sutarties dalyse. Ryškiausias to pavyzdys – nediskriminacijos principas. Nepriklausomai ar iš nacionalinių šaltinių kilusios koncepcijos, ar iš pačių sutarčių jų poveikis Bendrijos teisei yra nenuginčijamas.

Proporcingumo principas – vienas iš geriausiai žinomų ir pagrindinių Bendrijos teisės principų. Proporcingumas – tai pagrindinė teisingumo koncepcija, kuri sustiprina individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek ir supranacionaliniu lygiu. Šis principas įtvirtintas Europos Bendrijos steigimo sutartyje, Europos Sąjungos Konstitucijos sutartyje, tiek ir kituose teisės aktuose. Proporcingumo principo turinį atskleidė autoritetingi teisės specialistai bei Europos Bendrijų Teisingumo Teismas. Teisės doktrinoje nusistovėjusi nuomonė, kad taikant proporcingumo principą reikia atsakyti į šiuos klausimus: ar priemonė tinkama pasiekti užsibrėžtą tikslą? Ar priemonė

buvo reikalinga pasiekti pageidaujama tikslą? Ar priemonė per daug neapsunkino asmenų, siekiant pagrindinio tikslo? Proporcingumo principas, kartais vadinamas proporcingumo testu. Jis reikalauja, kad siekiant teisėtų tikslų, taikomos tinkamos priemonės ir jos būtinos.

Proporcingumo principo klausimas kyla vertinant valstybių narių elgesį joms veikiant Bendrijos teisės ribose. Europos Sąjunga siekia panaikinti kliūtis laisvam asmenų judėjimui tarp valstybių narių. Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatos paremtos nediskriminavimo dėl pilietybės principų. Valstybėms narėms Europos Bendrijos steigimo sutartis leidžia nukrypti nuo priimtų įsipareigojimų, remiantis aukščiausiais valstybės interesais, valstybei narei nurodžius viršuoju interesu pagrįstą reikalavimą, kurių ėmėsi siekdama tikslo. Valstybė narė turi įrodyti, ar šie reikalavimai proporcingi siekiamam tikslui. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo praktikoje pažymėjo, kad vertinant valstybių narių taikomas priemones, varžančias laisvą asmenų judėjimą, įvertina, ar siekiant užsibrėžto tikslo pasirinktos tinkamos priemonės, ar jos yra būtinos siekiant tokio tikslo. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas ne kartą konstatavo, kad valstybės narės pasirinkdamos netinkamas priemones, arba priemones, kurios nėra būtinos, apriboja Europos Sąjungos garantuojamas teises. Laisvas kapitalo judėjimas kaip ir laisvas asmenų, prekių ir paslaugų judėjimas paremtas nediskriminacijos principu ir gali būti ribojamas tik tomis nacionalinėmis taisyklėmis, kurias galima pateisinti Europos Bendrijos steigimo sutartyje nurodytomis priežastimis arba svarbiausiais bendrojo intereso reikalavimai ir, kurios yra taikomos visiems asmenims bei įmonėms vykdančioms veiklą priimančios valstybės teritorijoje. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas pabrėžia, kad norint tokius nacionalinius aktus pateisinti, jie turi tinkamai užtikrinti siekiamą tikslą ir neperžengti to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti, kad atitiktų proporcingumo principą. Kaip ir visos laisvės, taip ir laisvė teikti paslaugas, gali būti ribojama tik taisyklėmis, pagrįstomis privalomomis bendrojo intereso priežastimis ir taikomos visiems asmenims ar įmonėms. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas gana lanksčiai taiko šiuos bendrojo intereso reikalavimus. Kai kuriais atvejais jis išsamiai išnagrinėja valstybių narių nurodytas pateisinančias priemones, kitais atvejais jis parodo supratingumą valstybių narių atžvilgiu. Europos Bendrijų teisė netrukdo valstybėms narėms taikyti savo teisės aktų paslaugų teikimo sistemoje, tačiau jos neturi būti kliūtis laisvam paslaugų judėjimui. Galiausiai Europos Bendrijų Teisingumo Teismas reikalauja, kad veikslai, kurių imasi valstybė narė, bendrajam interesui apsaugoti, būtų proporcingi tinkamo ir būtino tikslo pasiekimui.

Europos Sąjungos kilmės prekės naudojasi laisvo judėjimo tarp valstybių narių teise. Šia teise valstybės narės įgyvendina siekdamos tiek savo individualių tikslų, tiek ir Europos Sąjungos steigimo sutarties tikslų. Valstybės narės pripažįsta norą didinti prekybos laisvę, bet kartu dažnai pasinaudodama suteikta teise taikyti išimtis, stabdo laisvą prekių judėjimą. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas vertindamas valstybės narės elgesį siekia nustatyti, ar priemonės, kurių valstybė narė ėmėsi yra tinkamos ir reikalingos. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas įvertina priemonės neigiamo poveikio teisiškai saugotiniams interesams pasekmes ir nustato, ar šios pasekmės pateisinamos atsižvelgiant į siekiamo tikslo svarbą. Europos Bendrijos Teisingumo Teismas pabrėžia, kad reiktų atkreipti dėmesį į tai, ar esama mažiau ribojančių priemonių, kuriomis pasiekiamas toks pats rezultatas ir netgi, jeigu nėra mažiau ribojančių priemonių, priemonė negali daryti pernelyg didelio poveikio tų, kuriems jis taikomas interesams. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas išimties taikymo pateisinimo pagrindą tapatina su proporcingumo principu. Tad esminis proporcingumo principo ypatumas yra tai, kad Europos Bendrijų Teisingumo Teismas įvertino ginčytiną priemonę siekiamiems tikslams ir jos neigiamoms pasekmėms konkrečiai laisvei.

## Literatūros sąrašas:

1. „*et al*“. Europos Sąjungos teisė: seminarai. VĮ Teisinės informacijos centras. Vilnius.2005
2. „*et al*“. Europos Sąjungos teisės seminarai. VĮ Teisinės informacijos centras. Vilnius.2006
3. BARNARD. C. Europos Sąjungos materialinė teisė 1d. Vilnius.Eurgrimas.2005
4. BARNARD. C.. Europos Sąjungos materialinė teisė 2d. Vilnius. Eurgrimas. 2006
5. BIRMONTIENĖ T., „*et al*“. Lietuvos Konstitucinė teisė. Lietuvos Tiesės Universitetas. Vilnius. 2002
6. CAIRNS W.. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius. 2000
7. CRAIG P. & De BURCA. G. EU Law. Oxford. University press. 2003
8. DEHOUSSE R. The European Court of Justine. London-New York. St. Martins Press, INC. 1998
9. FAUL J. & NIKPAY A. The EC Law of competition. Oxford university press. 1999
10. CRAIG P. & De BURCA. G. The evolution of EU Law. Oxford. University press. 1999
11. De BURCA G. The Principle of Proportionality and its Application in Community Law (1993)
12. TATHAM A.. Europos Sąjungos teisė. Vilnius. Eugrimas. 1999
13. USHER. J. A., „Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius. Naujoji Rosma. 2001
14. USHER. J.A. Principles derived from private law and European Court of Justine. European Review of Private Law. 1993
15. USHER. J.A. The influence of national concepts on decisions of the European Court of Justine. European Review of Private Law 1976
16. Van GERVEN. W.The European Union. A Polity of States and Peoples. Oxford and Portland, Oregon.2005
17. VITKUS G.. Europos Sąjungos enciklopedinis žodynas. Vilnius. Eurgrimas.2002
18. ŽALIMAS.D.; ŽALTAUSKAITĖ - ŽALIMIENĖ S.; PETRAUSKAS. Z. SALADŽIUS. J. Tarptautinės organizacijos. Vilnius. Justitia. 2001
19. ŽALTAUSKAITĖ - ŽALIMIENĖ. S. Laisvas asmenų judėjimas pagal EB teisę: įsteigimo teisė. Vilnius. Rosma. 2003

### **Teisės norminiai aktai:**

1. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. Valstybės žinios.2004-01-03
2. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Europos Bendrijų oficialių leidinių biuras. Liuksemburgas. 2005
3. Europos Sąjungos sutartis (Suvestinė redakcija)  
2002 m. gruodžio 24 d. Oficialusis leidinys C 325
4. Europos Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija 1992)  
1992 m. rugpjūčio 31 d. Oficialusis leidinys C 224
5. Europos Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija 1997)  
1997 m. lapkričio 10 d. Oficialusis leidinys C 340

### **Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimai:**

1. Byla C-6/54 (*Nytherlands v High Authority*) [1954-1956]
2. Byla C-8/55 (*Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority*) [1954 - 1956]
3. Bylos C-7/56 ir C-3-7/57 (*Algera and others v Assembly*) [1957-1958]
4. Byla C-108/63 (*Merlini v High Authority*) [1965]
5. Byla C-4/73 (*Nold v Commission*) [1974]
6. Byla 63-69/72 (*Werhahn and others v Council and Commission*) [1974]
7. Byla C- 8/55 (*Fédération Charbonniere de Belgique v High Authority*) [1954- 1956]
8. Byla C-11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratsstelle Getreide*) [1970]
9. Byla C-434/04 (*Jan-Erik Anders Ahokainen, Mati Leppik v Virallinen syyttäjä*) [2006]
10. Byla C-359/92 (*Germany v Council*) [1994]
11. Byla C-66/82 (*Fromançais*) [1983]
12. Byla C-331/88 (*R v Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex p FEDESA and others*) [1990]
13. Byla C-174/04 (*Commission v Italy*) [2005]

14. Byla C-157/79 (*Pieck*) [1980]
15. Byla C-118/75 (*Watson and Belmann*) [1976]
16. Byla C-48/75 (*Jean Noel Royer*) [1976]
17. Byla C-348/96 (*Donatella Calfa*) [1999]
18. Byla C-184/99 (*Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottingie-Lovain-Lavve*) [2002]
19. Byla C-60/00 (*Carpenter*) [2002]
20. Byla C-55/94 (*Gerhard*) [1995]
21. Byla C- 17/00 (*De Coster*) [2001]
22. Byla C-212/97 (*Centros*) [1999]
23. Byla C- 367/98 (*Commission v Portugal*) [2002]
24. Bylos C- 515/99 ir C-527/99- C-540/99 (*Hans Reisch & others v Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg*) [2002]
25. Byla C-358/93 ir C-416/93 (*Bordessa Criminal Procecdings agains Aldo Bordessa and Others*) [1995]
26. Byla C-168/04 (*Commission v Austria*) [2006]
27. Bylos (*Placanica, Palazzese, Sorricchio v Tribunale di Larino*) [2007]
28. Byla C-120/78 (*Cassis de Dijon (Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein)*) [1979]
29. Byla C-178/84 (*Commission v Federal Republic of Germany*) [1986]
30. Byla C-170/78 (*Commission v United Kingdom*) [1981]
31. Byla C-181/84 (*E.D. and F.Mann v Intervention Board*) [1986]
32. Byla C- 21/85 (*Maas v Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung*) [1986]
33. Byla C- 302/86 (*Commission v Denmark*) [1988]
34. Byla C-120/76 (*Rewe*) [1979]
35. Byla C-261/81 (*Rau*) [1982]
36. Byla C-159/04 (*Dimosio ir Ioanninon*) [2006]
37. Byla C-72/83 (*Campus Oil*) [1984]

# **THE INTERPRETATION OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE**

## **SUMMARY**

The topic of this thesis is: the interpretation of the principle of proportionality pursuant to the practice of the European Court of Justice. It discusses the very beginning of this principle and its establishment in the law of the European Union: from the 1951 Treaty of Paris to the Treaty establishing a Constitution for Europe. The European Court of Justice explains the principle of proportionality as a concept of justice. The Court uses this principle's criteria, which are sometimes also called a test of proportionality, in its practice. These criteria demand that suitable measures, necessary in settling the disputes that arise in the European Union, are used in the pursuance of lawful aims. The use of the principle of proportionality occupies a special place in evaluating the behaviour of the member states when they operate at the limits of Community law and when national measures, which the Consolidated Treaty of the European Union grants and allows them to use, are debated. The use of these national measures restricts the exercise of the freedoms of contract, i.e. the free movement of services, goods, people, and capital. By interpreting and following the principle of proportionality in the practice of the European Court of Justice, the granted freedoms are guaranteed and the behaviour of the states evaluated in pursuing the set aims of the European Union.

The aim of this thesis is, on the basis of the practice of the European Court of Justice, to reveal the content of the principle of proportionality and the specifics of its use as well as to discuss each specific freedom granted by the European Union in its proper context.