

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedra

Rasos Rašimaitės,
V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės
studijų atšakos studentės

Magistro darbas

**Ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir įsikurti
Europos Sąjungos teritorijoje**

Vadovė: asist. Y. Goldammer
Recenzentė: doc. dr. S. Žalimienė

Vilnius 2008

TURINYS

IŽANGA	2
1. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖS PRINCIPAS KAIP NEPRIKLAUSOMAS TEISIŲ ŠALTINIS	6
<i>1.1. Teisinis Europos Sąjungos pilietybės pagrindas</i>	6
<i>1.2. Teisė laisvai judėti</i>	8
<i>1.3. Teisė apsigyventi</i>	9
<i>1.4. Sutarties 18 straipsnio veikimas</i>	11
<i>1.5. Santykis su kitomis laisvo judėjimo teisėmis</i>	18
<i>1.6. Migracija</i>	21
<i>1.7. Direktyvos 2004/38/EB analizė</i>	25
<i>1.7.1. Kai kurie Direktyvos 2004/38/EB įgyvendinimo Lietuvoje aspektai</i>	28
2. EKONOMIŠKAI NEAKTYVIŲ EUROPOS SAJUNGOS PILIEČIŲ SOCIALINĖS TEISĖS	31
<i>2.1. Solidarumo principo raida</i>	31
<i>2.2. Asmenys, nedirbantys pagal darbo sutartį</i>	32
<i>2.3. Studentai</i>	37
<i>2.4. Asmenys, ieškantys darbo</i>	42
<i>2.5. Europos Sąjungos socialinės pilietybės galimybės ir ribos</i>	46
IŠVADOS	50
LITERATŪROS SĄRAŠAS	53
SANTRAUKA	60
SUMMARY	61

IŽANGA

Temos aktualumas, originalumas. Nors Romos sutarties¹ (1957 m.) 3 straipsnio 1 dalies c punktas numatė vieną iš pagrindinių Europos Bendrijos tikslų – kliūčių laisvam asmenų judėjimui tarp valstybių narių panaikinimą –, tačiau pradinėse Romos sutarties materialinėse normose nebuvo numatyta bendra visų asmenų judėjimo teisė. Tam, kad tokią teisę įgytų, asmuo turėjo būti valstybės narės pilietis ir užsiimti ekonomine veikla.

Mastrichto sutartis² (1992 m.) Europos Bendrijos steigimo sutartį (toliau – Sutartis) papildė antrąja dalimi, pavadinta “Sajungos pilietybė”. Kiekvienam valstybės narės piliečiui suteiktas “Sajungos piliečio” statusas, be to, suteiktos specialios teisės ir pareigos (17-22 str.). Amsterdamo sutartimi³ nuostatos dėl Europos Sąjungos pilietybės patikslintos pažymint, kad “Sajungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo”.

Pastarųjų metų Europos Teisingumo Teismo (toliau – Teismas arba Teisingumo Teismas) dinamiška praktika parodė, kad tai nėra vien tik teorinę vertę turinčios nuostatos, priešingai – Teismas nuėjo daug toliau nei tikrieji valstybių narių ketinimai ir pati nuostatų koncepcija, išvystydamas Europos Sąjungos pilietybės principą iki fundamentalaus valstybių narių piliečių statuso. Kartu su pilietybės instituto raida išplečiama teisė laisvai judėti, Europos Sąjungos pilietybė tampa tiesioginiu teisių šaltiniu išeinant už ekonominio konteksto ribų. Europos Sąjungos piliečiai – nesvarbu, jie ekonomiškai aktyvūs ar ne, - gali naudotis bendra ir savarankiška teise laisvai judėti ir apsigyventi Europos Sąjungoje, laikydamiesi Sutartyje bei antrinės teisės aktuose nustatytų apribojimų ir sąlygų.

Vis daugiau Europos piliečių mokosi, tuokiasi, gyvena ir dirba kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje, nei toje, kurios piliečiai jie yra. 2006 m. sausio 1 d. apie 8,2 mln. Sąjungos piliečių naudojo teisę gyventi kitoje valstybėje narėje⁴. 2006 metais vasario mėnesį Europos Komisijos statistikos agentūros „Eurobarometer“ pateiktos apklausos „Europiečiai ir mobilumas: pirmieji rezultatai“ duomenimis, 53% respondentų, paklaustus, ką jiems reiškia Europos Sąjunga, be euro (44%) ir taikos (36%), atsakė – „laisvę keliauti ir dirbti Europos Sąjungoje“⁵. Nors Sąjungos piliečiai daugiausia

¹ Dokumento tekstą žiūrėti: <<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/index.htm#founding>>.

² Official Journal C, 1992-07-29, Nr. 191-1.

³ Official Journal C, 1997-11-10, Nr. 340-1.

⁴ Report from the Commission. Fifth Report on Citizenship of the Union (2004-05-01 – 2007-06-30) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-24]. Prieiga per internetą:

<http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf>.

⁵ Eurobarometer survey on geographic and labour market mobility, 2006 [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-22] Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/employment_social/workersmobility_2006/>.

informuoti apie teisę apsigyventi kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje (88% respondentų žino apie tokią teisę), vis dėlto beveik pusė apklaustųjų respondentų mano, kad nėra gerai informuoti apie savo, kaip Europos Sąjungos piliečių, teisių turinį⁶. Nenuostabu, nes 2006 m. balandžio 30 d. įsigaliojusi nauja Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje⁷, Europos Teisingumo Teismo praktikos dinamiškumas, tendencijos ir perspektyvos kelia begales klausimų ir skatina daugialypes mokslines analizes.

Pažymėtina, kad šis darbas ne tik papildo negausias mokslines ir praktines analizes dėl ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisių, bet taip pat yra pirmasis tarp magistro darbų, rašytų laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungoje temomis, kuriame, apibendrinant naujausią Teisingumo Teismo praktiką per besivystančią Sąjungos pilietybės koncepcijos prizmę, analizuojama ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungos teritorijoje.

Darbo tikslas – per Teisingumo Teismo dinamišką praktiką ir naująją Pilietybės direktyvą⁸, atkreipiant dėmesį į Europos Sąjungos pilietybės koncepcijos indėlių, atskleisti ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungos teritorijoje apimtį; akcentuojant pagrindines problemas, nusakyti galimas tendencijas.

Darbo objektas – ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungos teritorijoje. Darbo tema puikiai atskleidžia objekto apimtį: analizuojama tik Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti, nepaliekiant Europos Sąjungos piliečių šeimos narių, kurie nėra valstybės narės piliečiai, teisių. Į objekto apimtį taip pat nepatenka ekonomiškai aktyvūs ar ekonomiškai savarankiški asmenys, nors, siekiant apibrėžti ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių statusą, vadovaujantis lyginamuoju metodu, kai kuriose darbo dalyse aptariamas ekonomiškai aktyvių asmenų statusas.

Darbo objektas skirstomas į dvi stambiausias struktūrines dalis. *Pirmojoje dalyje* akcentuojamas Europos Sąjungos pilietybės principas kaip nepriklausomas ekonomiškai

⁶ Flash Eurobarometer reports [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-29]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm>.

⁷ 2004 m. balandžio 29 d. EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir naikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL 2004 L 158, p. 46).

⁸ *Ibid.*

neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisių šaltinis. Neišskiriant konkrečių ekonomiškai neaktyvių asmenų grupių, analizuojamas teisės laisvai judėti turinys, ypač daug dėmesio skiriama Sutarties 17 ir 18 straipsnių analizei, siekiant nustatyti, kokias naujoves ir problemas skatina šių straipsnių taikymas naujausioje Teisingumo Teismo praktikoje, t.y., ar Sutarties 17-18 straipsnių nuostatos sukuria autonomišką ir tiesioginę teisę laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungoje; ar pakeičia “išimtinai vidaus situacijos” taisyklę; ar sukuria savarankiškas teises ekonomiškai neaktyviems asmenims, kokia šių teisių apimtis ir tendencijos. Daug dėmesio skiriama Pilietybės direktyvos⁹ analizei. Trumpai aptariami Direktyvos įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje klausimai.

Antrosios dalies tikslas – ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių socialinių teisių analizė. Socialinės teisės analizuojamos išskiriant tris pagrindines ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijas: asmenis, nedirbančius pagal darbo sutartį, studentus ir darbo ieškančius asmenis. Kategorijų išskyrimą nelėmė Teisingumo Teismo praktikos tendencijos. Šioje dalyje analizuojamas solidarumo principas, jo raida ir perspektyvos išskirtų ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijų aspektu, akcentuojamas diskriminavimo pilietybės pagrindu draudimo principas ir jo įtaka socialinėms ekonomiškai neaktyvių asmenų teisėms. Atskiras poskyris skiriamas Europos Sąjungos socialinės pilietybės galimybių ir ribų aptarimui.

Tyrimo metodai: lyginamasis – lyginant ankstesnius ir vėlesnius Teisingumo Teismo sprendimus ir teisės aktus atskleidžiamas ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti Europos Sąjungos teritorijoje turinys ir apimtis, išskiriamos tendencijos; loginis-sisteminis – analizuojamos Sutarties, antrinės teisės nuostatos, teisės doktrina, Teismo praktikos tendencijos, Lietuvos Respublikos teisės aktai. Šio metodo pagrindu atribojama ekonomiškai neaktyvių asmenų teisė laisvai judėti nuo bendros teisės laisvai judėti, išskiriami tam tikri Pilietybės direktyvos¹⁰ įgyvendinimo Lietuvoje aspektai; istorinis – aptariama istorinė Europos Bendrijos teisės raida, kiek tai susiję su ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teise, padeda identifikuoti naujoves ir perspektyvas, atskleisti idėjų, reformų priežastis; teleologinis – naudojamas siekiant nustatyti, kaip turėtų būti aiškinamos Sutarties, Pilietybės direktyvos¹¹ nuostatos.

Naudoti šaltiniai. Daugiausia darbe vadovautasi naujausia Teisingumo Teismo praktika, kuri Europos Sąjungos teisei suteikia neabejotino dinamiškumo ir yra visų keliamų

⁹ *Cit. op. 7.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

klausimų ir analizių pagrindas, ir naujaja Direktyva 2004/38/EB¹², kuri kodifikavo didžiąją dalį Teisingumo Teismo praktikos. Atsižvelgiant į tai, kad iš literatūros lietuvių kalba nagrinėjamai temai reikšmingas tik iš anglų kalbos išverstos Catherine Barnard knygos *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturios laisvės. Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas* II tomas, remtasi literatūra anglų kalba: 2007 metų leidimo Jo Shaw, Jo Hunt, Chloe Wallance knyga *Economic and Social Law of the European Union*, 2007 metų leidimo Paul Craig, Grainne De Burca knyga *EU Law. Text, Cases and Materials*, 2006 metų leidimo Josephine Steiner, Lorna Woods ir Christian Twigg-Flesner knyga *EU Law*. Svarbiausi moksliniai straipsniai: Sergio Carrera *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, James D. Mather *The Court of Justice and the Union Citizen*, Stefano Giubboni *Free Movement of Persons and European Solidarity*, Francesca Strumia *Citizenship and Free Movement: European and American Features of Judicial Formula for Increased Comity*. Darbe taip pat vadovautasi elektroniniais dokumentais, kurių pagrindą sudaro <http://www.blackwell-synergy.com> ir <http://www.oxfordreference.com> duomenų bazėse skelbti straipsniai.

¹² *Cit. op. 7.*

1. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖS PRINCIPAS KAIP NEPRIKLAUSOMAS TEISIŲ ŠALTINIS

1.1. Teisinis Europos Sąjungos pilietybės pagrindas

Sutarties 17 straipsnio 1 dalis nustato:

Įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo.

Iš to išplaukia, kad dėl Sąjungos pilietybės išvestinio pobūdžio Europos Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybės; Europos Sąjungos pilietybės įgijimo sąlyga yra valstybės narės pilietybės turėjimas – tik asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, yra ir Europos Sąjungos pilietis. Taigi Sąjungos pilietybė visada “prisijungia” prie valstybės narės pilietybės. Tą patvirtina Teisingumo Teismo sprendimas *Micheletti*¹³ byloje, paskelbtas 1992 metais (paraleliai Mastrichto sutarties priėmimui). Šiame sprendime Teismas pasakė, kad valstybės narės ir tik valstybės narės gali suteikti ir panaikinti pilietybę. Tačiau jos negali taikyti apribojimų pilietybei, kurią suteikė kita valstybė narė. Teismas uždraudė taikyti valstybių narių įstatymuose numatytus apribojimus kitos valstybės narės suteiktai pilietybei, nustatant papildomas tokios pilietybės pripažinimo sąlygas¹⁴.

Byloje *Kaur*¹⁵ Anglijos Aukščiausiasis teismas kreipėsi į Teisingumo Teismą dėl valstybės narės laisvės, apibrėžiant pilietybę, apimties ir ypač dėl apribojimų, atsižvelgiant į pagarbą fundamentalioms žmogaus teisėms. Teisingumo Teismas vengė pasisakyti dėl žmogaus teisių įtakos, tačiau patvirtino, kad Bendrijos pilietybė buvo sąlygojama tam tikrų Anglijos deklaracijų.

Palikus klausimą dėl pilietybės spręsti tik valstybėms narėms, atsiranda tam tikrų pasekmių. Europos Sąjungos pilietybė tarsi nėra Bendrijos teisės koncepcija, priešingai, pavyzdžiui, darbuotojo sąvokai. Kadangi kiekviena valstybė narė turi radikaliai skirtingus požiūrius dėl pilietybės, tai gali lemti asmenų, besinaudojančių Bendrijos pilietybės suteikiamomis teisėmis, nelygybę. Vienos valstybės narės sprendimas šiuo klausimu gali turėti ypatingos reikšmės Bendrijos piliečių struktūrai, tačiau, nors šis sprendimas galėtų

¹³ Europos Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-369/90, *Micheletti* (1992) ECR I-04239.

¹⁴ *Ibid.*, sprendimo 10 punktas.

¹⁵ Europos Teisingumo Teismo 2001 m. vasario 20 d. sprendimas byloje C-192/99, *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur* (2001) ECR I-01237.

įtakoti kitas valstybes nares, tai yra sprendimas, kurio kitos valstybės narės visiškai negali įtakoti. Byla *Chen*¹⁶ parodo, kad įvairūs skirtingi požiūriai į pilietybę gali turėti nenumatytų pasekmių, kurios gali būti panaudojamos asmeniui naudinga linkme. Taip pat ši byla parodo, kad valstybės narės negali ginčyti kitos valstybės narės sprendimo dėl pilietybės sąlygų suvaržymo ar atsisakymo suteikti pilietybę. Tai gali turėti aiškias pasekmes naujai priimtoms valstybėms narėms, nesuteikusioms pilietybės Rusijos gyventojams, teisėtai gyvenantiems (dažniausiai ir gimusiems) tose teritorijose. Dėl valstybės narės sprendimo šie asmenys neturi Sąjungos pilietybės, kas įtakoja laisvo judėjimo teises. Daugeliu atveju jų statusas yra toks pat kaip trečiųjų valstybių narių piliečių, kurie yra integravęsi valstybėje narėje. Taigi tokių asmenų statusas Europos Sąjungoje, prisijungus naujoms narėms, atrodo kaip niekad svarbus.

Europos Sąjungos pilietybė lemia išskirtinį valstybių narių piliečių statusą (pilietybė suteikia teises): esant vienodomis sąlygoms su asmenimis turi būti vienodai elgiamasi nepriklausomai nuo jų pilietybės, atsižvelgiant į aiškiai numatytas išimtis¹⁷.

Sutarties 17 straipsnio 2 dalyje pažymima, kad:

Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutarties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas.

Sutarties 18 straipsnio 1 dalis numato:

Kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų.

Sutarties 18 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta Bendrijos institucijų teisė priimti nuostatas, padedančias naudotis šio straipsnio 1 dalyje nurodytomis teisėmis, naudojantis bendro sprendimo priėmimo procedūra, įtvirtinta Sutarties 251 straipsnyje. Nicos sutartis¹⁸ (2001 m.) Sutartį papildė dar viena dalimi:

¹⁶ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02, *Zhu ir Chen* (2004) ECR I-09925.

¹⁷ Europos Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184-99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193, 31 punktas.

¹⁸ *Official Journal C*, 2001-03-10, Nr. 80-1.

Šio straipsnio 2 dalis netaikoma nuostatomis dėl pasų, asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų, leidimų gyventi ar kurių nors kitų dokumentų arba nuostatomis dėl socialinio draudimo ir socialinės apsaugos.

Sutarties 18 straipsnio 1 dalis suteikia Sąjungos piliečiams teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikantis Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų. Teisingumo Teismui reikėjo nuspręsti, ar Sutarties 18 straipsnis tiesiog kodifikavo ankstesnę Teismo praktiką ir tokiu atveju buvo iš esmės nesvarbi, ar ši nuostata reiškė daugiau nei yra sukūrusi Teismo praktika ir nustatyta savarankiška teisė judėti visiems Europos Sąjungos piliečiams, nepriklausomai nuo jų ekonominės padėties. Šiuo atveju Sutarties 18 straipsnis būtų labai svarbus.

Iš pradžių Teisingumo Teismas neatrodė apsisprendęs dėl Sutarties 18 straipsnio reikšmės. Bylose, nagrinėtose po Maastrichto sutarties¹⁹ sudarymo, Teismas padarė nuorodų į Sutarties nuostatas dėl pilietybės, tačiau tik tam, kad papildytų Sutarties 39, 43 ir 49 straipsnių aiškinimą²⁰ (plačiau žr. 1.5. poskyryje). Vėlesnė Teismo praktika visgi nebeleidžia abejoti Sutarties nuostatų dėl pilietybės įtaka Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisėms.

Pažymėtina, jog Sutarties 18 straipsnis suteikia dvi teises: teisę judėti ir teisę įsikurti.

1.2. Teisė laisvai judėti

Sutarties 18 straipsnis aiškiai suteikia teisę laisvai judėti; tai yra pervažiavimo (tranzito) teisė. Ši teisė nėra neribojama. Kaip Teisingumo Teismas pasakė *Wijzenbeek*²¹ byloje, teisė laisvai judėti skiriasi nuo įpareigojimo įrodyti savo kaip Bendrijos piliečio tapatybę. Valstybės narės išlaiko teisę patikrinti asmenų tapatybę, jiems kertant Bendrijos vidaus sienas, ir iš jų reikalauti pateikti galiojančią asmens tapatybės kortelę ar pasą, kad galėtų nustatyti, ar jie yra valstybių narių piliečiai, turintys teisę laisvai judėti, ar trečiųjų šalių piliečiai.²² Todėl Europos Parlamento narys olandas F. A. Wijzenbeek, grįždamas iš Stasbūro į Olandiją, negalėjo vadovautis pilietybės suteikiamomis teisėmis,

¹⁹ Official Journal C, 1992-07-29, Nr. 191-1.

²⁰ Europos Teisingumo Teismo 1996 m. vasario 29 d. sprendimas byloje C-193/94, *Criminal proceedings against Sofia Skanavi and Konstantin Chryssanthakopoulos* (1996) ECR I-00929; Europos Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje C-274/96, *Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz* (1998) ECR I-07637.

²¹ Europos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97, *Wijzenbeek* (1999) ECR I-06207.

²² *Ibid.*, sprendimo 43 punktas.

nepateikdamas asmens tapatybės kortelės ar paso, nes, Teisingumo Teismo nuomone, naudojimosi teise laisvai judėti pagal Sutarties 18 straipsnį prielaida yra ta, kad asmuo gali įrodyti esąs valstybės narės pilietis.²³ Teisė laisvai judėti ribojama Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtomis nuostatomis, kaip matyti iš Teismo sprendimo byloje *Yiadam*²⁴. Teismas konstatavo, kad kompetentingos Jungtinės Karalystės institucijos viešosios tvarkos pagrindais galėjo atsisakyti išduoti leidimą atvykti į šalį žmonių kontrabanda įtariamams Olandijos piliečiams. Tokie apribojimai turi būti taikomi atsižvelgiant į subsidiarumo principą, leidžiančios nukrypti nuostatos turi būti aiškinamos siaurinamai. Komisijos pranešime dėl Direktyvos 64/221/EEB²⁵, Komisijos nuomone, piliečių teisės gali būti ribojamos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos pagrindais, kaip nurodyta Direktyvoje. Tačiau interpretuojant šios Direktyvos, dabar jau Direktyvos 2004/38/EB, nuostatas, valstybė narė turi atsižvelgti į Bendrijos pilietybės esmę ir egzistavimą, ribojimus taikyti proporcingai ir tik jei būtina.

1.3. Teisė apsigyventi

Teisė laisvai judėti žinoma gana seniai, ypač kai ji siejasi su ekonomiškai aktyviais asmenimis. Teisė apsigyventi Romos sutartyje²⁶ nebuvo aiškiai suformuluota, nors Teisingumo Teismas vėliau pripažino ją esant laisvo judėjimo pasekme²⁷. Priėmus direktyvas dėl studentų, pensininkų ir pajamas turinčių asmenų teisės apsigyventi²⁸, ši teisė buvo išplėsta, suteikiant teisę apsigyventi valstybėje narėje ir ekonomiškai neaktyviems asmenims. Maastrichto sutartis šią situaciją pakeitė dar labiau. Dabar Sutarties 18 straipsnyje yra aiškiai įtvirtinta teisė apsigyventi, kuri, kaip *Grzelczyk* byloje

²³ *Cit. op.* 21, sprendimo 42 punktas. Wijsenbeek bylos faktinės aplinkybės susiklostė 1993 m. gruodžio mėn., prieš įsigaliojant Amsterdamo sutarties IV antraštinės dalies nuostatomis. Tačiau Šengeno nuostatos tuo metu jau galiojo ir pagal jas asmuo galėjo per vidaus sienas vykti be patikrinimų. Kadangi naudojimuisi šia laisve taikomos dėl viešosios tvarkos ir nacionalinio saugumo leidžiančios nukrypti nuostatos, Teisingumo Teismas vis dėlto nutarė, kad patikrinimus galima atlikinėti iki bus priimtos bendros taisyklės (sprendimo 43 punktas).

²⁴ Europos Teisingumo Teismo (penktoji kolegija) 2000 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje C-357/98, *R. v Secretary of State for Home Department, ex parte Yiadam* (2000) ECR I-9265, sprendimo 24 punktas.

²⁵ Direktyva Nr. 2004/38/EB pakeitė Direktyvas Nr. 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB, 93/96/EEB ir Reglamento Nr. 1612/68 10 ir 11 straipsnius (MARGOT HORSPOOL & MATTHEW HUMPHREYS. *EU Law*. Oxford: Core Text Series, 2006. 4 edition).

²⁶ BARNARD, Catherine. *Europos Sąjungos materialinė teisė: Keturiolikos laisvės. 2 Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006. II t., p. 248.

²⁷ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99, *Baumbast* (2002) ECR I-07091, sprendimo 81 punktas.

²⁸ 1990m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 28); 1990m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi kitoje valstybėje narėje (OL, 1990 L 180, p. 26); 1993 m. spalio 29 d. Tarybos direktyva 93/96/EEB dėl studentų teisės apsigyventi (OL, 1993 L 317, p. 59).

pareiškė generalinis advokatas Albert, yra bendra visų Bendrijos piliečių “pirminė teisė”²⁹. Šią nuomonę Teisingumo Teismas patvirtino *Baumbast*³⁰ byloje, kur buvo konstatuota, kad teisė apsigyventi yra suteikta kiekvienam Bendrijos piliečiui nepaisant to, ar jis užsiima ekonomine veikla³¹. Šioje byloje migrantas valstybės narės pilietis neatitiko formalaus Direktyvoje dėl teisės apsigyventi numatyto reikalavimo turėti medicinos išlaidų draudimą, apimančią skubios medicinos pagalbos atvejus, tačiau turėjo pakankamai lėšų, kad išlaikytų save ir savo šeimą. Teisingumo Teismas pasakė, kad Sutarties 18 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama atsižvelgiant į direktyvose dėl teisės apsigyventi³² numatytus apribojimus³³, tačiau apribojimai ir sąlygos turi būti taikomi atsižvelgiant į proporcingumo principą. Jungtinės Karalystės institucijų atsisakymas atnaujinti leidimą gyventi šiuo atveju buvo neproporcingas trukdymas naudotis teise apsigyventi. Sprendimas *Baumbast* byloje turėjo įtakos Teismo sprendimams kitose bylose, kur pasakyta, kad Sutarties 18 straipsnio 1 dalis nėra besąlyginė. *Baumbast* byla pakankamai paaiškina ir pagrindinį *Kaba*³⁴ bylos aspektą, kad naudojimasis Bendrijos piliečių teise apsigyventi kitoje valstybėje narėje gali priklausyti nuo valstybių narių teisėtų interesų³⁵, jei priemonės, kurių valstybės imasi, yra proporcingos. Byloje *Kaba*³⁶ Jugoslavijos pilietis A. Kaba neteisėtai atvyko į Jungtinę Karalystę. Vėliau jis susituokė su Jungtinėje Karalystėje dirbusia Prancūzijos piliete. Jai buvo išduotas leidimas penkerius metus gyventi Jungtinėje Karalystėje, o jos vyrui – leidimas pasilikti šalyje tiek pat laiko. Vėliau A. Kaba pateikė prašymą išduoti jam nuolatinį leidimą pasilikti, tačiau jo negavo, kadangi jie su žmona nebuvo išgyvenę Jungtinėje Karalystėje nacionalinių teisės aktų nustatyto ketverių metų laikotarpio. A. Kaba tvirtino, kad nacionalinės teisės nuostatos, iš jo, judėjimo laisve besinaudojančios darbuotojos sutuoktinio, reikalaujančios būti išgyvenusiam ketverius metus Jungtinėje Karalystėje tam, kad jo prašymas būtų svarstomas, buvo griežtesnės nei šalyje įsikūrusių asmenų sutuoktiniams taikomos nuostatos, numatančios, kad judėjimo laisve besinaudojančio asmens sutuoktinis turi būti išgyvenęs vienerius metus. Teisingumo Teismas pripažino, kad, judėjimo laisve besinaudojančių asmenų teisei apsigyventi kitoje valstybėje narėje nesant besąlyginei dėl

²⁹ Generalinio advokato *Albert* 2000 m. rugsėjo 28 d. išvada Europos Teisingumo Teismo byloje C-184/99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193, 120 punktas.

³⁰ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99, *Baumbast* (2002) ECR I-07091.

³¹ *Ibid.*, sprendimo 84 punktas.

³² *Cit. op.* 28.

³³ *Cit. op.* 27, sprendimo 90 punktas.

³⁴ Europos Teisingumo Teismo 2000 m. balandžio 11 d. sprendimas byloje C-356/98, *Kaba* (2000) ECR I-02623.

³⁵ *Cit. op.* 27.

³⁶ *Cit. op.* 34 (*Kaba I*).

Sutarties 18 straipsnio 1 dalyje minimo “apribojimų ir sąlygų laikymosi”, valstybės narės, nustatydamos sąlygas, kuriomis judėjimo laisve besinaudojančių asmenų sutuoktiniams išduodamas nuolatinis leidimas pasilikti, galėjo remtis objektyviais skirtumais tarp savo piliečių ir kitų valstybių narių piliečių.³⁷

Byloje *Trojani*³⁸ Teisingumo Teismas pasisakė priešingai nei *Baumbast* byloje: asmuo, kurio pajamos yra minimalios ir todėl jis yra ekonomiškai priklausomas nuo priimančiosios valstybės narės finansų, neįgyja teisės apsigyventi teritorijoje, kurioje neturi jokio pajamų šaltinio.³⁹ Vis dėlto toks asmuo gali remtis bendrais nediskriminavimo principais.⁴⁰

1.4. Sutarties 18 straipsnio veikimas

Sutarties 18 straipsnyje numatyta teisė laisvai judėti ir įsikurti yra suvaržyta “Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų”⁴¹. Kadangi straipsnyje aiškiai numatyti suvaržymai įgalino valstybes nares taikyti varžančias priemones viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos pagrindais, atrodo, kad Sutarties 18 straipsnis ketina apimti finansines ir sveikatos draudimo sąlygas, kurios buvo įvestos direktyvose dėl teisės apsigyventi⁴² – dabar Pilietybės direktyvos 7 straipsnio 1 dalies b ir c punktuose⁴³ – studentų ar kitų ekonomiškai neaktyvių asmenų atžvilgiu. Todėl kyla klausimas, ar Sutarties 18 straipsnio 1 dalis sukuria kažką naujo, ar tik pervadina esančias teises kaip Europos Sąjungos piliečių teises.

Sutarties 18 straipsnyje numatytos teisės yra suteikiamos visiems Europos Sąjungos piliečiams. Pagal Sutarties 17 straipsnį Europos Sąjungos pilietis – tai kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę. Šis apibrėžimas rodo, kad 18 straipsnyje numatyta teisė laisvai judėti ir įsikurti yra platesnė nei Sutarties 39, 43 ir 49 straipsniuose numatyta teisė laisvai judėti, kadangi nereikia užsiimti jokia ekonomine veikla, pakanka tik būti valstybės narės piliečiu. Tačiau 18 straipsnyje numatytos teisės yra suvaržytos “Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų”⁴⁴. Nebuvo pakankamai aišku, kokias pasekmes ši išlyga turės nustatant, kas gali

³⁷ *Cit. op.* 34, sprendimo 31 punktą.

³⁸ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02, *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* (2004) ECR I-07573.

³⁹ *Ibid.*, sprendimo 36 punktą.

⁴⁰ *Ibid.*, sprendimo 39 punktą.

⁴¹ Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 18 straipsnis 1 dalis (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr. 2-2).

⁴² *Cit. op.* 28.

⁴³ *Cit. op.* 7.

⁴⁴ Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 18 straipsnis 1 dalis (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr. 2-2).

naudotis Europos Sąjungos piliečio teisėmis pagal 18 straipsnį, ir ar ribojantis reikalavimas būti ekonomiškai aktyviam, t.y. turėti pajamų, ir migruoti iš vienos valstybės narės į kitą, bus įtraukti į 18 straipsnį. Toks požiūris reikštų, kad 18 straipsnis neapima tų asmenų, kurie negali pasinaudoti pirminėmis laisvo judėjimo teisėmis, įtvirtintomis Sutarties 39, 43 ir 49 straipsniuose. Atrodo, kad kaip tik tokio požiūrio laikėsi kai kurie Anglijos teismai iškart po Europos Sąjungos pilietybės įvedimo.

Vitale byla⁴⁵ (1996 m.) – viena pirmųjų, kur buvo nagrinėjimas pilietybės klausimas. Ponas Vitale, Italijos pilietis, norėjo gauti leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, nors neturėjo ir neieškojo darbo toje šalyje. Anglijos teismas atmetė jo prašymą motyvuodamas tuo, kad ponas Vitale nėra darbuotojas. Teismas nepripažino, kad Vitale galėtų turėti teisę atvykti į šalį kaip Europos Sąjungos pilietis. Teisingumo Teismas būtų galėjęs laikytis šios pozicijos, tačiau, atrodo, kad jo požiūris į Europos Sąjungos pilietybę daug platesnis, t.y. suteikiamos teisės ne vien ekonomiškai aktyviems asmenims⁴⁶.

Pradžioje buvo neaišku, ar Sutarties 18 straipsnis veikia tiesiogiai. Daugelis valstybių narių, tarp jų ir Jungtinė Karalystė, palaikė poziciją, jog nuostatos neturi tiesioginio veikimo. *Adams*⁴⁷ byloje, kurioje Gerry Adams, Airijos politinės partijos Sinn Fein lyderis, turėjo būti išsiųstas iš Jungtinės Karalystės, vadovaujantis teisės akto nuostatomis dėl terorizmo prevencijos, uždraudžiant atvykti į Jungtinę Karalystę. G. Adams nesutiko su tokios priemonės taikymu ir teigė, kad tai pažeidė jo teisę laisvai judėti pagal Sutarties 18 straipsnį. Teisingumo Teismas nepasisakė dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo.

Šis klausimas taip pat buvo keliamas *Phull*⁴⁸ byloje. Kulwinder Phull, Indijos pilietis, atvyko į Jungtinę Karalystę ir vedė Harpat Phull, šios šalies pilietę, kuri ten pat gyveno. Jie teigė, kad Harpat, kaip Europos Sąjungos pilietė, turėjo tiesiogiai iš Sutarties 18 straipsnio kylančią teisę gyventi savo pilietybės valstybėje ir kad ši teisė apėmė paralelinę teisę į šeimos susijungimą ir dėl to teisę pasilikti šalyje neribotam laikui. Apeliacinis teismas abejojo, ar Sutarties 18 straipsnis apima teisę valstybės piliečiams gyventi savo kilmės valstybėje narėje, manydamas, kad tokia teisė yra valstybės narės vidaus reikalas. Net jei 18 straipsnis turėtų tokį veikimą, kaip teigė pareiškėjai, teise į

⁴⁵ MARGOT HORSPOOL & MATTHEW HUMPHREYS. *EU Law*. Oxford: Core Text Series, 2006. 4 edition, p. 87.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Adams* (1995) All ER (EC) 177.

⁴⁸ Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary for the Home Department, ex parte Phull* (1996) Imm AR 72.

šeimos susijungimą būtų galima vadovautis tik priėmus specialų subordinacinį teisės aktą, panašų į Reglamentą 1612/68/EB⁴⁹.

Nepaisant neaiškumo, kuris liko po *Phull* bylos, ir Apeliacinio teismo pasisakymų *Adams* byloje, kad Teisingumo Teismas turėtų priimti aiškų sprendimą dėl 18 straipsnio veikimo, byloje *Mouncliffe*⁵⁰ Anglijos teismas buvo nedviprasmiškas pasakydamas, kad Sutarties 18 straipsnis jokiais sąlygomis neturi tiesioginio veikimo. Atrodo, kad teismas buvo per daug ambicingas ir įsitikinęs, atsižvelgiant į prieš tai aptartus sprendimus, nusprenddamas, jog Sutarties 18 straipsnis neturi jokio tiesioginio veikimo.

1999 metais generalinis advokatas Cosmas savo išvadoje *Wijensbeek*⁵¹ byloje ėmėsi išsamios Sutarties 18 straipsnio veikimo analizės. Jis pasakė, kad 18 straipsnis turi autonomišką teisinį svorį ir reiškia daug daugiau nei neįpareigojantis pareiškimas pirminės ir antrinės Bendrijos teisės nuostatose. Šiame straipsnyje įtvirtinta teisė pagal lingvistinę išraišką ir Sutarties dvasią savo esme yra “pirminė, saistanti ir fundamentali”⁵², formuluojama kaip konstitucinė nuostata, atsieta nuo tikslo sukurti bendrą rinką ar kitokio ekonominio pobūdžio tikslų. Cosmas nuomone, “Sutarties 18 straipsnis saugo kitokio pobūdžio teisę – tikrą judėjimo teisę, kylančią iš Sąjungos piliečio statuso, nesvarbu, ekonominio ar ne (...)”. Be to, generalinio advokato nuomone, šio straipsnio tikslus ir besąlyginis pobūdis nepaneigiamas dėl to, kad Sutartyje nustatomos sąlygos ir apribojimai laisvam asmenų judėjimui, kas, kai kurių redukcionistų⁵³ nuomone, reikštų nuostatų neefektyvumą ir fundamentalios piliečių teisės paneigimą.

Nepaisant generalinio advokato Cosmas pateiktų išsamių argumentų ir pagrįstumo, kyla klausimas, kaip Sutarties 18 straipsnis gali sukurti nepriklausomą ir besąlyginę teisę, išpildančią tiesioginio veikimo kriterijus, kai pats straipsnio efektyvumas priklauso nuo sąlygų ir apribojimų, numatytų Sutartyje?

Norint atsakyti į šį klausimą, pirmiausia reikia paanalizuoti nuostatos tiesioginio veikimo kriterijus. Tam, kad nuostata būtų tiesiogiai veikianti, ji turi atitikti tris pagrindinius kriterijus, suformuluotus Teisingumo Teismo sprendime *Van Gend en*

⁴⁹ 1968 m. spalio 15 d. Tarybos Reglamentas Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL, 1968 L 257, p. 2).

⁵⁰ Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary for the Home Department, ex parte Mouncliffe* (1996) Imm AR 265.

⁵¹ Generalinio advokato Cosmas 1999 m. kovo 16 d. išvada Europos Teisingumo Teismo byloje C-378/97, *Wijensbeek* (1999) ECR I-06207.

⁵² *Ibid.*, išvados 80 punktas.

⁵³ Redukcionizmas (lot. *reductio* – grąžinimas, atstatymas): 1. filosofijos pažiūra, skelbianti, kad sudėtingi procesai, reiškiniai lengviau paaiškinami, juos suskaidant į paprastesnius ir supaprastinant; 2. *psichol.* Metodologinė nuostata, kuria siekiama reiškinius supaprastinti, traktuoti juos kaip tolygius kito tipo reiškiniams.

*Loos*⁵⁴ byloje: pirma, nuostata turi aiškiai ir tiksliai nustatyti įpareigojimą valstybėms narėms; antra, nuostata turi būti besąlyginė, t.y. nenumatanti apribojimų; trečia, nuostatos įgyvendinimas neturi priklausyti nuo vėlesnių priemonių, kurių savo nuožiūra gali imtis Bendrijos institucijos ar valstybės narės. Sutarties 18 straipsnis tenkina pirmąją sąlygą. Formuluojęs „teisę judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje“ prasmė pakankamai aiški ir glausta. Nors 18 straipsnio 1 dalyje aiškiai nepaminėtos valstybės narės, galima daryti išvadą, kad Sutarties 18 straipsnis netiesiogiai nustato įpareigojimą valstybėms narėms užtikrinti asmenų teisę judėti ir apsigyventi.

Sutarties 18 straipsnio formuluotė rodo, kad numatytos teisės nėra absoliučios, jos ribojamos „Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtuose teisės aktuose nustatytų apribojimų ir sąlygų“, tačiau iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad apribojimai ir sąlygos, numatyti 18 straipsnyje, yra palikti teisminei kontrolei ir tokių apribojimų buvimas neužkerta kelio tiesioginiam straipsnio veikimui.

Sunkiausia nustatyti trečiąjį kriterijų dėl nuostatos įgyvendinimo – nuostatos įgyvendinimas neturi priklausyti nuo vėlesnių priemonių, kurių savo nuožiūra gali imtis Bendrijos institucijos ar valstybės narės. Pirmasis klausimas, į kurį reikia atsakyti, - ar Sutarties 18 straipsnio 2 dalis, numatanti galimas įgyvendinimo priemones, panaikina šio straipsnio 1 dalies tiesioginį veikimą. Vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika dėl Sutarties 39 (darbuotojų teisė laisvai judėti) ir 43 straipsnių (įsisteigimo teisė), nors šiuose straipsniuose aiškiai numatomos teisių įgyvendinimo priemonės, tai nėra kliūtis tiesioginiam straipsnių veikimui. Atitinkamai vien tik tai, kad Sutarties 18 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybė imtis įgyvendinimo priemonių, neužkerta kelio 18 straipsnio 1 dalies tiesioginiam veikimui. Kitas klausimas, į kurį nėra aiškaus atsakymo, - ar Sutarties 18 straipsnio 1 dalies formuluotė dėl apribojimų ir sąlygų, kurios gali būti nustatytos ne tik Sutartyje, bet ir Sutarčiai įgyvendinti priimtuose teisės aktuose, palieka galimybę Bendrijos institucijoms ar valstybėms narėms savo nuožiūra nustatyti priemones nuostatos įgyvendinimui. Kadangi Pilietybės direktyva⁵⁵ suteikia teisę apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje tik Sąjungos piliečiams, turintiems pakankamai lėšų pragyvenimui ir sveikatos draudimą⁵⁶, toks reikalavimas iš esmės riboja teisę laisvai judėti ir apsigyventi. Atrodytų, kad Bendrijos įstatymų leidėjas, nustatydamas tokias sąlygas, naudojasi diskrecija, o tai reikštų, jog nuostata neturi tiesioginio veikimo. Priešingas argumentas – Sutarties 18 straipsnio 1 dalis ribojama “dabar” veikiančiais

⁵⁴ Europos Teisingumo Teismo 1963 m. vasario 5 d. sprendimas byloje 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (1963) ECR I-00161.

⁵⁵ *Cit. op. 7.*

⁵⁶ Direktyvos 2004/38/EB 7 straipsnio 1 d. b p. (OL 2004 L 158, p. 46).

teisės aktais ir neleidžia tokių apribojimų ar sąlygų numatyti ateityje. Jei Sutartyje numatyta teisė nėra paneigiama, tiesiogiai veikianti Sutarties nuostata gali būti ribojama antrinėje teisėje numatytais sąlygomis ir apribojimais⁵⁷.

Priėmus Direktyvą 2004/38/EB⁵⁸ dar kartą iškilo klausimas dėl tiesioginio Sutarties 18 straipsnio veikimo. Svarbiausia tai, kad Sutarties 18 straipsnio 2 dalis yra vienas iš Pilietybės direktyvos teisinių pagrindų, Direktyva išimtinai susijusi su Sąjungos pilietybe ir kai kuriais atvejais laikoma tiesioginės reakcijos į Teisingumo Teismo praktiką teisės laisvai judėti ir vienodų sąlygų taikymo srityje išraiška.

Ar dėl to, kad Pilietybės direktyva iš dalies yra pagrįsta Sutarties 18 straipsnio 2 dalimi, reiškia, jog perkėlus jos nuostatas į nacionalinę valstybių narių teisę 18 straipsnio 1 dalis taps tiesiogiai veikianti? Žinoma, kad ne. Prisimenant tiksliai Sutarties 18 straipsnio formuluotę, kad “kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų”⁵⁹, Pilietybės direktyva yra priemonė, skirta tam, kad Sutartyje numatyta teisė veiktų. Vien tas faktas, kad Sutarties 18 straipsnio 1 dalyje numatoma teisė ribojama tame pačiame straipsnyje numatytais sąlygomis ir jos vykdymas priklauso nuo Pilietybės Direktyvos, reiškia, kad 18 straipsnis neturi tiesioginio veikimo. 18 straipsnio 2 dalis galėtų būti teisiniu pagrindu Pilietybės direktyvai, tačiau naudojimasis Sąjungos piliečių realiomis teisėmis vis tiek priklausys nuo antrinės teisės, o ne nuo 1 dalies *per se*.

Tiesioginį Sutarties 18 straipsnio veikimą geriausiai pagrindžia Teisingumo Teismo praktika. Teisingumo Teismas savo sprendimuose dėl įsisteigimo teisės ir laisvės teikti paslaugas⁶⁰ nurodė, jog vien faktas, kad Bendrijos teisės sistemoje egzistuoja antrinė teisė, automatiškai nekludo Sutarties nuostatų tiesioginiam veikimui. Tam tikrą laiką Teisingumo Teismas visgi vengė spęsti dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo ir sprendė klausimus vadovaudamasis kitais pagrindais⁶¹. Tačiau 2002 m. *Baumbast* byloje⁶² Teisingumo Teismas žengė ryžtingą žingsnį – buvo patvirtintas Sutarties 18 straipsnio tiesioginis veikimas. Ponas Baumbast, Vokietijos pilietis,

⁵⁷ BULVINAITE, Izolda. Union Citizenship and its Role in the Free Movement of Persons Regimes. In *Web Journal of Current Legal* [interaktyvus]. 2003 [žiūrėta 2008-03-26]. Prieiga per internetą: <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2003/issue5/bulvinaite5.html>>

⁵⁸ *Cit. op. 7.*

⁵⁹ Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 18 straipsnis 1 dalis (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr. 2-2).

⁶⁰ Europos Teisingumo Teismo 1974 m. birželio 21 d. sprendimas byloje 2/74, *Reyners* (1974) ECR I-00631; Europos Teisingumo Teismo 1974 m. gruodžio 3 d. sprendimas byloje 33/74, *van Binsbergen* (1974) ECR I-01299.

⁶¹ Europos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97, *Wijsenbeek* (1999) ECR I-06207.

⁶² Europos Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99, *Baumbast* (2002) ECR I-07091.

gyvenantis Jungtinėje Karalystėje, vedė Kolumbijos pilietę, kuri turėjo Kolumbijos pilietybę turinčią dukterį. Jie susilaukė antros dukters, kuri turėjo dvigubą – Vokietijos ir Kolumbijos – pilietybę. Jungtinėje Karalystėje Ponas Baumbast dirbo pagal darbo sutartį, o vėliau įkūrė savo kompaniją. Vėliau jis išvyko iš šalies. Ponai Baumbast turėjo nekilnojamo turto Jungtinėje Karalystėje, jų vaikai ten lankė mokyklą, tačiau neturėjo jokių socialinių garantijų. 1995 m. spalio mėnesį ponai kreipėsi į kompetentingas institucijas prašydama išduoti leidimą neribotam laikui gyventi šalyje, tačiau leidimo negavo. Taip pat buvo atsisakyta atnaujinti pono ir ponios Baumbast leidimus gyventi šalyje.

Teisingumo Teismas pasisakė dėl pono Baumbast kaip Europos Sąjungos piliečio teisės gyventi valstybėje narėje vadovaudamasis Sutarties 18 straipsniu. Ši teisė gali būti ribojama Sutartyje ir antrinėje teisėje numatytais nuostatomis. Įvertinęs bylos aplinkybės, Teismas vadovavosi Direktyva 90/364/EEB⁶³, kurios nuostatos reikalavo, kad Europos Sąjungos piliečiai, norintys gyventi kitoje valstybėje narėje, turi turėti pakankamai pajamų tam, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai, ir turi būti apsidraudę sveikatos draudimu. Baumbast šeima nesinaudojo Jungtinės Karalystės socialine apsaugos sistema. Jie buvo apsidraudę ir naudojami Vokietijos medicininio draudimo. Jungtinės Karalystės institucijos teigė, jog Vokietijos medicininis draudimas nepadengs pirmosios pagalbos gydymo išlaidų Jungtinėje Karalystėje.

Direktyvoje nustatytų sąlygų tikslas – apsaugoti priimančiosios valstybės viešuosius finansus nuo pernelyg didelės naštos, kurią gali sukelti teisė gyventi besinaudojantis asmuo. Tačiau šios sąlygos ir apribojimai turi būti taikomi laikantis proporcingumo principo. Todėl Teismas pasakė, kad teisės gyventi valstybėje narėje, kurią suteikia Sutarties 18 straipsnis, apribojimas, taikant Direktyvos nuostatas tuo pagrindu, kad sveikatos draudimas nepadengia pirmosios pagalbos gydymo išlaidų, suteiktų priimančiojoje valstybėje narėje, yra neproporcingas.⁶⁴ Taip pat Teismas pasakė, kad Europos Sąjungos pilietis, daugiau nedirbantis pagal darbo sutartį (pono Baumbast atvejis), turi teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje pagal Sutarties 18 straipsnį, kuris yra taikomas tiesiogiai. Ši teisė yra suvaržyta Sutartyje numatytais sąlygomis ir apribojimais, tačiau kompetentingos institucijos ir, kai būtina, nacionaliniai teismai turi užtikrinti, kad šie apribojimai ir sąlygos būtų taikomi vadovaujantis bendraisiais

⁶³ 1990m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi kitoje valstybėje narėje (OL, 1990 L 180, p. 26), panaikinta 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimoms narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje (OL 2004 L 158, p. 46).

⁶⁴ *Cit. op.* 27, 93 punktas.

Bendrijos teisės principais ir ypač proporcingumo principu. Darytina išvada, kad valstybės narės, vertindamos, ar yra išpildomi reikalavimai pagal Direktyvą, neturi formaliai ir griežtai taikyti nuostatų, tačiau turi atsižvelgti į konkrečią situaciją ir veikti vadovaujantis proporcingumo principu. Tik tuomet, kai asmuo tampa pernelyg didele našta valstybės narės socialinei sistemai, valstybė narė gali panaikinti leidimą gyventi šalyje.

Nors Teisingumo Teismas aiškiai pasisakė dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo, kai kurie autoriai tuo abejoja. Žiūrint į Teismo sprendimą kaip į visumą, atrodo, kad pareiškėjo teisė apsigyventi pagal Sutarties 18 straipsnį kilo per Direktyvos 90/364/EB⁶⁵ taikymą, privalantį atitikti bendruosius Bendrijos teisės principus. Naudojimasis Sutarties 18 straipsnyje numatyta teise buvo priklausomas nuo vienoje iš direktyvų dėl teisės apsigyventi⁶⁶ numatytų sąlygų. Dėl šios priežasties, James D. Mather nuomone, aiškiai paneigiamas Sutarties 18 straipsnio tiesioginis veikimas⁶⁷.

Nepaisant įvairių diskusijų dėl Sutarties 18 straipsnio veikimo, viską nulemia Teisingumo Teismo pozicija: jei numatyta teisė nėra paneigiama, tiesiogiai veikianti Sutarties nuostata gali būti ribojama antrinėje teisėje numatytomis sąlygomis ir apribojimais. Atsižvelgus į pagrindinius *Baumbast* bylos aspektus bei turint omenyje, kad Teisingumo Teismo praktika, kalbant apie Sąjungos pilietybės institutą, pasižymi dinamiškumu, darytina išvada, kad Sutarties 18 straipsnis yra tiesiogiai veikiantis – Sąjungos piliečiai gali tiesiogiai vadovautis Sutarties 18 straipsnio nuostatomis nacionaliniuose valstybių narių teismuose.

Po sprendimo *Baumbast* byloje nebuvo sukurta bendra teisė laisvai judėti visiems Sąjungos piliečiams. Teismas pasakė, kad teise apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje, tiesiogiai taikant Sutarties 18 straipsnį, gali naudotis Europos Sąjungos piliečiai, kurie daugiau nebesinaudoja teise apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje kaip darbuotojai migrantai⁶⁸. Tai reiškia, kad Sutarties 18 straipsniu, kaip paskutine išėjimi, daugiau gali remtis buvę darbuotojai migrantai, nei, pavyzdžiui, ekonomiškai neaktyvūs asmenys.

⁶⁵ *Cit. op.* 63.

⁶⁶ *Cit. op.* 28.

⁶⁷ JAMES D. MATHER. The Court of Justice and the Union Citizen. *European Law Journal*, 2005, nr. 6, 11 tomas, p. 722-743.

⁶⁸ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99, *Baumbast* (2002) ECR I-07091, sprendimo 3 punktas.

1.5. Santykis su kitomis laisvo judėjimo teisėmis

Santykis tarp teisių, įtvirtintų Sutarties 18 straipsnyje, ir kitų Sutartyje numatytų teisių laisvai judėti nėra aiškus. Galbūt 18 straipsnyje numatytas teisės būtų galima laikyti tik konsoliduojančiomis prieš tai įtvirtintas teises, numatytas trijose direktyvose dėl teisės apsigyventi (Direktyvos 93/365, 93/96 ir 90/364)⁶⁹, ypač, kai teisės gali būti ribojamos Sutartyje nustatytais sąlygomis ir ribojimais.

Byloje *Wijzenbeek*⁷⁰ Teismas sprendė, ar, atsiradus Europos Sąjungos pilietybės institutui, sienų kontrolė tapo neteisėta. Šioje byloje Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad valstybės narės turėjo teisę tikrinti Europos Sąjungos piliečių, keliaujančių tarp valstybių narių, asmens dokumentus (šiuo atveju pasus) nepaisant fakto, kad visi valstybių narių piliečiai yra Europos Sąjungos piliečiai. Tačiau Teismas pabrėžė, kad baudos dėl tokių taisyklių nesilaikymo turi būti proporcingos atsižvelgiant į Europos Sąjungos pilietybės institutą ir teisę judėti iš vienos valstybės narės į kitą. Taigi Teismas atskyrė teisę laisvai judėti tarp valstybių narių nuo galimybės tai daryti neturint asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų. Vadinasi, šis Teismo sprendimas daro prielaidą, jog, nors Europos Sąjungos piliečiams daug lengviau kirsti valstybių narių sienas, vien pilietybės nepakanka norint sukurti Sąjungą be vidinių sienų.

Martinez Sala byloje⁷¹ generalinis advokatas La Pergola pabrėžė, kad įvedus Europos Sąjungos pilietybę, asmenys įgyja naują statusą – “naują asmenų teisinę padėtį, papildančią jų jau turimą statusą”⁷², o Sutarties 18 straipsnis šį naują statusą papildė teise laisvai judėti ir apsigyventi. Tokiu atveju išeitu, kad Sutarties 39, 43 ir 49 straipsnių ir 18 straipsnio nuostatos veikia atskirai, o 18 straipsnyje numatytos Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisės nėra vien tik simbolinės reikšmės ir antraeilės, palyginti su specialiomis Sutartyje įtvirtintomis asmenų laisvo judėjimo teisėmis.

Visgi Teisingumo Teismas dažnai laikosi pozicijos, kad nėra reikalo taikyti Sutarties 17 ir 18 straipsnių, jei yra taikomas specialus straipsnis, kaip pavyzdžiui, Sutarties 39 straipsnis. Byloje *Atoir Oteiza Olazabal*⁷³ Oteiza Olazabal (baskas) iš Ispanijos atvyko į Prancūziją, kur manomai dirbo, ir paprašė prieglobsčio, kurio negavo. 1991 metais už 1988 metais įvykdytą pramoninko pagrobimą Bilbao (Ispanijoje)

⁶⁹ *Cit. op.* 28.

⁷⁰ Europos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97, *Wijzenbeek* (1999) ECR I-06207.

⁷¹ Europos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *Martinez Sala prieš Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691.

⁷² Generalinio advokato A. La Pergola 1997 m. liepos 1 d. išvada Europos Teisingumo Teismo byloje C-85/96, *Martinez Sala prieš Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691, 20 punktas.

⁷³ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 26 d. sprendimas byloje C-100/01, *Atoir Oteiza Olazabal* (2002) ECR I-10981.

dalyvaujant ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) teroristinėje organizacijoje, Olazabal Prancūzijoje buvo nuteistas 18 mėnesių nelaisvės (iš jų 8 mėn. lygtinai) ir jam uždrausta 4 metus apsigyventi Prancūzijoje dėl viešosios tvarkos drumstimo, bauginant visuomenę ar ją terorizuojant. Atlikęs bausmę, Olazabal, būdamas Bendrijos pilietis, kreipėsi dėl apsigyvenimo leidimo išdavimo. Prancūzijos administracija neišdavė tokio leidimo, tačiau nusprendė nebetaikyti antrosios bausmės – draudimo 4 metus gyventi Prancūzijoje – ir išdavė leidimą laikinai apsigyventi Prancūzijoje (nuo 1992 m. spalio mėn. iki 1996 m. rugpjūčio mėn.). Tačiau šiuo leidimu Olazabal buvo uždrausta apsigyventi 9 departamentuose. 1996 metais Olazabal, iki tol gyvenęs Hauts-de-Seine departamente, sugalvojo persikelti į Pyrenees-Atlantique departamentą, kuris ribojasi su Baskų autonomine bendruomene, teigdamas, kad ten susirado darbą. Vidaus reikalų ministras 1996 metų kovo mėnesį uždraudė Olazabal apsigyventi 31 pietvakarių Prancūzijos departamente, tarp jų ir Pyrenees-Atlantique departamente, nes buvo nustatyta, kad Olazabal ir toliau palaiko ryšius su ETA, taip siekiant laikyti jį atokiau nuo Ispanijos sienos. Be to Hauts-de-Seine prefektas uždraudė jam išvykti iš departamento be leidimo.

Teisingumo Teismui buvo pateiktas klausimas, kokios Sutarties nuostatos taikytinos šioje byloje. Atsakydamas į šį klausimą Teismas išaiškino: kadangi Oteiza Olazabal dirbo Prancūzijoje, jam taikomos Sutarties 39 straipsnio nuostatos, tačiau netaikomi 12 ir 18 straipsniai. Šiuo atveju 12 straipsnis netaikytinas, nes jis įtvirtina bendrąjį nediskriminavimo pilietybės pagrindais reikalavimą, kuris taikomas atskirai tik Bendrijų teisės nustatytais atvejais. 18 straipsnis, kuris įtvirtina kiekvieno Bendrijos piliečio teisę laisvai judėti ir apsigyventi Europos Sąjungoje, netaikytinas, nes konkrečiau ši teisė įtvirtinta 39 straipsnyje. Teismas konstatavo, jog dėl to, kad bylos faktams buvo taikomas Sutarties 39 straipsnis, sprendime nebuvo būtina aiškinti 18 straipsnio⁷⁴.

Teismo vadovavimąsi Sutarties 39, 43 ir 49 straipsniais greičiausiai galima paaiškinti tuo, kad nusistovėjusios Sutarties nuostatos (ir antrinės teisės aktai) numato aiškesnį ir labiau išplėtotą teisių sąrašą. Tačiau net ir tada, kai byla išsprendžiama remiantis bendraisiais Sutarties straipsniais dėl laisvo asmenų judėjimo, Teisingumo Teismas gali atsižvelgti į pilietybei taikomus principus. Pavyzdžiui, *Carpenter* byla⁷⁵, kurioje daug svarbos teikiama žmogaus teisių apsaugai, yra geras bylos dėl pilietybės pavyzdys. Šioje byloje Didžiosios Britanijos pilietis sėkmingai užginčijo savo pilietybės valstybės imigracijos taisykles, pagal kurias jo filipinietė žmona būtų buvusi deportuota, remdamasis tuo, kad deportacija pažeistų jo teisę į šeimos gyvenimo gerbimą, kuri

⁷⁴ *Cit. op.* 73, sprendimo 26 punktas.

⁷⁵ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-60/00, *Mary Carpenter v Secretary of State for the Home Department* (2002) ECR I-06279.

laikoma fundamentalia asmens teise⁷⁶, ir todėl pablogintų sąlygas, kuriomis jis naudojosi įgyvendindamas laisvę teikti paslaugas. Teismas pasakė, kad valstybės narės gali taikyti nacionalines priemones, trukdančias laisvam paslaugų teikimui, tik jei tokios priemonės nepažeidžia fundamentalių teisių⁷⁷.

Galiausiai, nors, pavyzdžiui, *Ioannidis* byloje⁷⁸, Teisingumo Teismas nusprendė, kad nebūtina svarstyti argumentų, pagrįstų Sąjungos pilietybės nuostatomis, kadangi bylos faktai aiškiai parodė, jog darbo ieškantis asmuo turėjo teises pagal Sutarties 39 straipsnį, tačiau nebuvo jokių požymių, parodančių Teismo požiūrį į Sąjungos piliečio statusą kaip antraeilį, palyginti su darbuotojo ar darbo ieškančio asmens statusu.

Ursula Elsen byloje⁷⁹ ponia Elsen, Vokietijos pilietė, persikėlusį gyventi į Prancūziją, tačiau dirbdama Vokietijoje, kreipėsi į Vokietijos kompetentingas institucijas dėl laikotarpio, skirto vaiko auginimui, įskaitymo į privalomo draudimo terminą, reikalingą senatvės pensijai gauti, tačiau jos prašymas nebuvo patenkintas. Vokietijos institucijos teigė, kad prašymas neatitinka reikalavimų, numatytų nacionaliniuose įstatymuose, kadangi vaikas buvo auginamas ne Vokietijoje, o tėvai, kaip pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantys asmenys, negalėjo pateikti įrodymų dėl privalomų įmokų mokėjimo vaiko auginimo metu ar prieš jam gimstant. Teismas pasakė, kad tokios nacionalinės nuostatos yra nepalankios Sąjungos piliečiams, kurie pasinaudojo teise laisvai judėti ir įsikurti Sąjungos teritorijoje, kaip numatyta Sutarties 18 straipsnyje, kadangi persikeldamas gyventi į kitą valstybę narę, nors dirbdamas savo pilietybės valstybėje (šiuo atveju Vokietijoje), Sąjungos pilietis automatiškai praranda galimybę, kad periodas, skirtas vaiko auginimui priimančiojoje valstybėje narėje, būtų įskaitytas į privalomo draudimo terminą, reikalingą senatvės pensijai gauti⁸⁰. Teismas pažymėjo, kad socialinės apsaugos išmokos yra mokamos net jei apdraustasis, kuris išimtinai dirbo tik savo kilmės valstybėje narėje, persikelia gyventi į kitą valstybę narę. Tai neabejotinai padeda užtikrinti ne tik laisvą darbuotojų judėjimą pagal Sutarties 39 straipsnį, bet ir visų Europos Sąjungos piliečių laisvą judėjimą pagal Sutarties 18 straipsnį⁸¹.

Commission v. Sweden byloje⁸² buvo sprendžiama, ar Švedijos Karalystės nacionaliniai įstatymai, pagal kuriuos kapitalo prieaugio, susidariusio dėl privataus

⁷⁶ *Ibid.*, sprendimo 41 punktą.

⁷⁷ *Cit. op.* 75, sprendimo 40 punktą.

⁷⁸ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-258/04, *Ioannidis* (2005) ECR I-08275.

⁷⁹ Europos Teisingumo Teismo 2000 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje C-135/99, *Ursula Elsen v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* (2000) ECR I-10409.

⁸⁰ *Ibid.*, sprendimo 34 punktą.

⁸¹ *Ibid.*, sprendimo 35 punktą.

⁸² Europos Teisingumo Teismo 2007 m. sausio 18 d. sprendimas byloje C-104/06, *Commission v Sweden* (2007) ECR I-00671.

gyvenamojo būsto arba teisės gyventi privačiame kooperatiniame būste perleidimo, apmokestinimas atidedamas, jei naujai įsigyjamas būstas taip pat yra nacionalinėje teritorijoje, pažeidžia šalies įsipareigojimus pagal Sutarties 18, 39, 43 straipsnius. Pasisakydamas dėl laisvo asmenų judėjimo ribojimo, Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį ir į Sutarties 18 straipsnyje įtvirtintą Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisę⁸³.

Atrodo, kad Teisingumo Teismas vis daugiau svarbos suteikia nuostatomis dėl Sąjungos pilietybės, o Sutarties 18 straipsnį įtraukia į bylos analizę net tada, kai sprendimas galėtų būti priimtas vadovaujantis kitais pagrindais.

1.6. Migracija

Viena svarbiausių Bendrijos teisės taisyklių yra kontraversiškoji “išimtinai valstybės vidaus situacijos” taisyklė. Vadovaujantis šia taisykle, tam, kad atvejis patektų į Bendrijos teisės reglamentavimo sritį, privalo būti tam tikras judėjimas tarp valstybių narių, sienų kirtimas, kuris prisidėtų prie vidaus rinkos sukūrimo. Bendrijos teisė negali būti taikoma, jei visa situacija apsiriboja vienos valstybės narės teritorija ir nėra jokio veiksnio, kuris sietų su atveju, numatytu Bendrijos teisėje. Taigi, kai situacija nepatenka į Bendrijos teisės taikymo sritį, ji sprendžiama pagal nacionalinę teisę, o kadangi nacionalinė teisė suteikia daugeliu atveju mažiau teisių, tai sukuria “atvirkštinę asmenų diskriminaciją”⁸⁴ (prekių ar paslaugų), kurie lieka vienoje valstybėje narėje.

Per pastaruosius du dešimtmečius buvo “pasikėsinta” į reikalavimą judėti tarp valstybių narių tam, kad būtų taikoma Bendrijos teisė. Iš vienos pusės tokios išvados galima prieiti naudojant pagrindinių laisvių kontekstą, iš kitos – pilietybės.

Kalbant apie fundamentalias laisves, Teismo praktikoje yra buvę atvejų, kai judėjimas tarp valstybių narių, tiesiogiai neprisidedant prie vidaus rinkos sukūrimo, buvo pakankamas pagrindas taikyti Bendrijos teisę. Galima tvirtinti, kad tai nebuvo nesusiję su vidaus rinkos⁸⁵ sukūrimo termino pabaiga, padidėjusia pagrindinių laisvių svarba Bendrijoje ar Europos Sąjungos pilietybės instituto įvedimu, nors kai dėl pastarojo, byloje *Uecker ir Jacquet*⁸⁶ Teismas pasakė, kad Sutarties 17 straipsnyje įtvirtinta Bendrijos

⁸³ *Cit. op.* 82, sprendimo 15, 30 punktai.

⁸⁴ Atvirkštinė diskriminacija kyla tada, kai valstybės narės pilietis yra mažiau palankioje padėtyje, nes jis negali vadovautis apsauginėmis Bendrijos teisės nuostatomis, o kitos valstybės narės pilietis, esant tokioms pačioms aplinkybėms, gali vadovautis ta pačia nuostata. CATHERINE BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, 2004, p. 32.

⁸⁵ Apibrėžta Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 14 straipsnio 2 dalyje (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr.2-2).

⁸⁶ Europos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 5 d. sprendimas byloje C-64/96, *Land Nordrhein-Westfalen prieš Uecker* (1997) ECR I-03171, bylos 23 punktas.

pilietybės koncepcija neišplečia Sutarties nuostatų reguliavimo srities *ratione materiae* ir toms valstybių narių vidaus situacijoms, kurios neturi jokių sąsajų su Bendrijos teise. Bet kokia diskriminacija, kurią valstybės narės nacionaliniai subjektai gali patirti pagal šios valstybės teisę, patenka į šios teisės taikymo sritį ir todėl turi būti sprendžiami pagal tos valstybės vidaus teisinę sistemą⁸⁷. Todėl Norvegijos ir Rusijos pilietės K. Uecker ir V. Jacquet, dirbusios Vokietijos universitetuose užsienio kalbų dėstytojomis ir ištekėjusios už Vokietijos piliečių, negalėjo, vadovaudamosi Bendrijos teise, užsitikrinti nuolatinių darbo sutarčių (o ne terminuotų). Teismas pažymėjo, kad Bendrijos teisės aktai dėl laisvo darbuotojų judėjimo negalėjo būti taikomi tokiems darbuotojams (moterų sutuoktiniams), kurie niekada nesinaudojo teisėmis laisvai judėti Bendrijoje⁸⁸.

Kalbant apie pilietybę, Teismas pasakė, kad bet kuris Europos Sąjungos pilietis, besinaudojantis teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje (kaip nurodyta Sutarties 18 straipsnyje), patenka į Bendrijos teisės veikimo sritį⁸⁹. Kaip matyti iš pilietybės nuostatų, Teismas nebereikalauja, kad judėjimas prisidėtų prie vidaus rinkos sukūrimo.

Keliuose pastaruosiuose Teismo sprendimuose dėl piliečių teisių galime pastebėti šios tendencijos tęsinį ar net išplėtimą. Byloje *D'Hoop*⁹⁰ panelei D'Hoop buvo atsisakyta skirti išmoką, mokamą pirmojo darbo ieškančiam asmeniui, kadangi vidurinę išsilavinimą ji įgijo kitoje valstybėje narėje nei jos pilietybės valstybė, motyvuojant tuo, kad šis atvejis nepatenka į Sutarties 39 straipsnio taikymo sritį. Teisingumo Teismas pasakė, kad situacijos, patenkančios į Bendrijos teisės taikymo sritį, apima ir tuos atvejus, kai naudojamosi Sutartyje numatytomis fundamentaliomis laisvėmis, įskaitant pačią svarbiausią – teisę laisvai judėti ir įsikurti Bendrijos teritorijoje, kaip pripažinta Sutarties 18 straipsnyje⁹¹. Teismas atmetė Didžiosios Britanijos Vyriausybės argumentus, kad paties judėjimo fakto nepakanka tam, jog asmuo patektų į Bendrijos teisės taikymo sritį ir kad asmuo turi užsiimti veikla (pavyzdžiui, profesiniu mokymu), kuri patektų į Sutarties taikymo sritį.

Teisingumo Teismo sprendimas *Garcia Avello*⁹² byloje dar labiau išplėtė ribas. Teismas taikė Bendrijos teisę, kai vaikai, vienos valstybės narės piliečiai, gyveno kitoje

⁸⁷ *Cit. op.* 86.

⁸⁸ *Cit. op.* 96, sprendimo 17 punktą.

⁸⁹ Europos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *Martinez Sala prieš Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691.

⁹⁰ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-224/98, *D'Hoop* (2002) ECR I-06191.

⁹¹ *Ibid.*, sprendimo 29 punktą.

⁹² Europos Teisingumo Teismo 2003 m. spalio 2 d. sprendimas byloje C-148/02, *Carlos Garcia Avello* (2003) ECR I-11613, bylos 27 punktą.

valstybėje narėje ir prieš tai nesinaudojo judėjimo teise. Tokiu požiūriu Teismas vadovavosi tolesnėje savo praktikoje ir daug diskusijų sukėlusioje *Chen*⁹³ byloje.

Pora iš Kinijos atvyko į Jungtinę Karalystę, kai ponias Chen buvo šeštą mėnesį nėščia. *Belfast* (Airijos teritorijoje, tačiau Jungtinės Karalystės politinėje teritorijoje) ji pagimdė dukterį Kateriną ir abi išvyko į *Cardiff* (Anglijoje). Pagal Airijos įstatymus, Airijoje gimęs asmuo įgyja šios šalies pilietybę, jei neturi teisės į kitos šalies pilietybę. Katerina prarado Kinijos pilietybę, kadangi gimė Airijoje. Taigi Katerina įgijo Airijos pilietybę. Pagal Anglijos įstatymus, tėvai neturėjo teisės gyventi Jungtinėje Karalystėje, tačiau Katerina neturėjo teisės gyventi Kinijoje. Nė vienas iš asmenų nebuvo ekonominė našta Jungtinei Karalystei ir neatrodė, kad tokia kada nors bus. Nepaisant to, kompetentingos institucijos ponias Chen ir Katerinai atsisakė išduoti leidimus ilgą laiką gyventi šalyje. Airijos ir Didžiosios Britanijos Vyriausybės nepritarė tam, kad Katerina turi teises pagal Bendrijos teisę, kadangi ji nepersikėlė iš vienos valstybės narės į kitą; Katerina visą laiką gyveno Jungtinėje Karalystėje. Teisingumo Teismas atmetė šiuos argumentus. Vadovaudamasis savo sprendimu *Garcia Avello* byloje⁹⁴, Teismas pasakė, kad situacija, kai vienos valstybės narės pilietis visą laiką gyvena priimančiojoje valstybėje narėje, negali būti prilyginta vidaus situacijai⁹⁵. Būtinai ryšys su Bendrijos teise gali atsirasti, kai asmuo, turintis valstybės narės pilietybę (kaip šiuo atveju Airijos pilietybę), gyvena kitoje valstybėje narėje (kaip šiuo atveju Jungtinėje Karalystėje). Taigi Teismas išsivertė be reikalavimo fiziškai judėti tarp valstybių narių. Taip pat Teismas pasakė, kad galimybė naudotis laisvo judėjimo teisėmis nėra apribota reikalavimu įgyti teisinį statusą; vaikai gali naudotis Bendrijos laisvo judėjimo teisėmis.

Kas *Chen* ir *Garcia Avello* bylose yra nauja nei prieš tai buvusioje Teisingumo Teismo praktikoje? Pirmiausia, visose prieš tai buvusiose bylose Teismas, nors ir netiesiogiai, tačiau atsižvelgė į ekonominį elementą, taikydamas Bendrijos teisę. *D'Hoop* byloje buvo sprendžiama dėl išmokos, kurią turi teisę gauti Belgijos piliečiai, ieškantys pirmojo darbo, skyrimo Belgijos pilietei, kuri grįžo į savo kilmės valstybę toliau studijuoti ir ieškoti darbo, baigusi vidurinę mokyklą Prancuzijoje. *Carpenter*⁹⁶ byloje Jungtinės Karalystės pilietis, kuris prašė jo žmonai, tečiosios valstybės pilietei, leisti apsigyventi su juo Jungtinėje Karalystėje, buvo paslaugų teikėjas tiek savo šalyje, tiek

⁹³ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02, *Zhu ir Chen* (2004) ECR I-09925.

⁹⁴ *Cit. op.* 92.

⁹⁵ *Cit. op.* 16, sprendimo 19 punktą.

⁹⁶ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-60/00, *Carpenter* prieš *Secretary of State for the Home Department* (2002) ECR I-06279.

kitoje valstybėje narėje. Taigi šioje situacijoje buvo tam tikras ekonominis elementas, nors teisės jo žmonai suteikimas realiai neprisidėjo prie jo statuso kaip paslaugų teikėjo.

Chen byloje⁹⁷ jokio ekonominio, net netiesioginio, elemento negalėtumėme surasti. Vaikui, kuriam sprendimo priėmimo metu tebuvo ketveri, tikrai reikės eilės metų (preziuruojant, kad jis liks Bendrijos teritorijoje), kol jis taps ekonomiškai aktyvus ir galės prisidėti prie vidaus rinkos kūrimo. Toks pat atvejis *Garcia Avello* byloje⁹⁸, kur Teismas sprendė dėl vaikų pavardės pakeitimo.

Antra, visose bylose, išskyrus *Chen* ir *Garcia Avello*, asmenys fiziškai judėjo iš vienos valstybės narės į kitą. *Chen* byloje Katerina gimė Jungtinės Karalystės politinėje teritorijoje ir toliau ten gyveno (nors buvo tam tikras vidinis judėjimas iš Šiaurės Airijos į Velsą). *Garcia Avello* atveju, vaikai gimė Belgijoje ir ten visada gyveno.

Taigi kyla klausimas, ar Teismas nebereikalauja judėti iš vienos valstybės narės į kitą ir prisidėti prie vidaus rinkos sukūrimo (bent jau netiesiogiai), ar Teismas apskritai nebereikalauja kirsti kitos valstybės narės sienos. Kad ir koks būtų atsakymas į šį klausimą, tai būtų kelias, kuriuo nebūtų teisinga sekti. Nereikėtų pamiršti, kad daugelis Bendrijos piliečių niekada nemigruos iš vienos valstybės narės į kitą ir neturės jokio ryšio su kita valstybe nare. Tokie Bendrijos piliečiai neturės galimybės pasinaudoti palankesnėmis Bendrijos teisės nuostatomis. Tuo tarpu kiti Bendrijos piliečiai, turintys paprasčiausią ryšį su kita valstybe nare arba pasinaudoję teise laisvai judėti (nesant jokio ekonominio elemento) ir nepaisant to, kad neprisidėjo prie vidaus rinkos kūrimo, naudosis palankesnėmis Bendrijos teisės nuostatomis. Tai reikš diskriminaciją ir, šiuo atveju, šio traktavimo nebus galima pagrįsti reikalavimu prisidėti prie vidaus rinkos sukūrimo, kaip buvo anksčiau.

Vadovaujantis *Chen*⁹⁹ byla pateiktinas praktinis pavyzdys šiuo klausimu. 2003 metais Airijos Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad teisė gyventi Airijoje automatiškai nesuteikiama tėvams, ne Airijos piliečiams, kurių vaikas yra Airijos pilietis¹⁰⁰. Priešingai, vaikui, turinčiam Airijos pilietybę, automatiškai bus suteikta teisė į kitą valstybę narę vykti kartu su globėju ir pastarasis pagal Bendrijos teisę turės teisę kartu gyventi kitoje valstybėje narėje. Taigi aiškiai kyla diskriminacijos problema, ne pilietybės, o migracijos, konkrečiau, nemigracijos, pagrindu. Vaikas, kuris pasilieka Airijoje, bus prastesnėje padėtyje, nei vaikas, kuris juda į kitą valstybę narę. Kas blogiausia, šis skirtingas

⁹⁷ *Cit. op.* 16.

⁹⁸ *Cit. op.* 92.

⁹⁹ *Cit. op.* 16.

¹⁰⁰ TRYFONIDOU ALINA. C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the home department: further cracks in the “Great Wall” of the European Union? *European Public Law*, 2005, nr. 4, 11 tomas, p. 527-541.

traktavimas negali būti pagrindžiamas jokiais pagrindais, net tuo pagrindu, kad vaikas, kuris juda iš vienos valstybės narės į kitą, prisideda prie vidaus rinkos sukūrimo.

Matyt, *Chen* byloje¹⁰¹ Teismas vengė kalbėti apie diskriminaciją pilietybės pagrindu, kadangi tai akivaizdžiai galėjo iškelti priešingą problemą, atsiradusią dėl tokio bylos sprendimo, - priešingos diskriminacijos sukūrimą.

Nors Teisingumo Teismas pripažino faktą, kad tradiciškai reikalaujamas ryšys su Bendrijos teise nebeatitinka dabartinės situacijos, tačiau savo sprendimuose nesistengė aiškiai nurodyti, kokio ryšio reikalaujama tam, kad atvejis patektų į Bendrijos teisės reguliavimo sritį, priešingai daugelyje bylų pakankamu ryšiu su Bendrijos teise laikė visai nežymias sąsajas. Viso šito pasekmė, Bendrijos teisės taikymo ribų praplėtimas, tuo pačiu didesnis neaiškumas teisėje.

1.7. Pilietybės direktyvos 2004/38/EB analizė

Nors nuostatas dėl Bendrijos pilietybės Teisingumo Teismas interpretavo vadovaudamasis galiojančia antrine teise, Sutartis specialiai nustato, kad Taryba gali priimti nuostatas, numatančias padėti naudotis 18 straipsnio 1 dalyje nurodytomis teisėmis¹⁰². Komisija iškėlė tikslą konsoliduoti antrinę teisę, veikusią laisvo asmenų judėjimo srityje. Remiantis 2000 metų gruodžio mėnesį Nicoje vykusio Europos Tarybos susirinkime Prezidento pasakyta baigiamąja kalba, Komisija pasiūlė priimti Pilietybės direktyvą, kuri Europos Tarybos ir Parlamento buvo priimta (ne vien Sutarties 18 straipsnio pagrindu) 2004 metų balandžio 29 dieną¹⁰³. Šios Direktyvos priėmimu žengtas itin svarbus žingsnis laisvo judėjimo teisės raidoje: iš paprastos ekonominės teisės ji tapo konkrečia tikros Sąjungos pilietybės išraiška. Direktyva į vieną priemonę sujungia Bendrijos laisvo judėjimo ir apsigyvenimo *acquis*, įskaitant visas tris direktyvas¹⁰⁴, suteikdama šiai teisei daugiau skaidrumo ir padarydama ją paprastesnę Sąjungos piliečiams ir nacionalinėms administracijoms. Kokias pagrindines naujoves pristatė ši Direktyva?

Pirmiausia, Direktyva panaikino nesuderintą teisės laisvai judėti reguliavimą. Ji pakeičia, integruoja ir papildo veikiančius Bendrijos teisės aktus, išskirdama atskiras asmenų kategorijas: darbuotojus, asmenis, besiverčiančius privačia praktika, studentus ir kitas ekonomiškai neaktyvias asmenų grupes. Tai yra teigiamas žingsnis į priekį, kadangi

¹⁰¹ *Cit. op.* 16.

¹⁰² Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 18 straipsnis 2 dalis (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr. 2-2).

¹⁰³ JOSEPHINE STEINER, LORNA WOODS AND CHRISTIAN TWIGG-FLESNER. *EU Law*. Oxford University press, 2006. 9 Edition, p. 517;

¹⁰⁴ *Cit. op.* 28.

išskyrus atskiras asmenų kategorijas, išplečiamas siauras požiūris, kas dažnai suardydavo Sąjungos pilietybės koncepcijos vieningumą. Taip pat Direktyva kodifikuoja pagrindinius Teisingumo Teismo praktikoje suformuotus principus, taip supaprastindama ir sustiprindama Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungoje bei sumažindama besitęsiančius reguliavimo skirtumus tarp priimančiosios valstybės narės piliečių ir Sąjungos piliečių, besinaudojančių teise laisvai judėti.

Direktyva nepanaikina reikalavimo Sąjungos piliečiams užsiimti ekonomine veikla arba, ekonomiškai neaktyvių asmenų atveju, turėti pakankamai lėšų ir visapusi sveikatos draudimą, norint įsikurti kitoje valstybėje narėje.

Esminė direktyvos naujovė, ypač ekonomiškai neaktyvių asmenų atžvilgiu, yra tai, kad teisėtai ir be pertraukų penkerius metus priimančiojoje valstybėje narėje išgyvenę Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai įgyja besąlyginę teisę nuolat joje gyventi. Ši teisė yra aiški Europos pilietybės išraiška.

Direktyva aiškiai patvirtina priimančiojoje valstybėje narėje gyvenančių Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisę turėti tokias pat sąlygas kaip priimančiosios valstybės narės piliečiai.

Numatytos dvi šios teisės išimtys: priimančioji valstybė narė neprivalo studentams ir kitiems ekonomiškai neaktyviems asmenims suteikti teisės į socialinę paramą per pirmuosius tris gyvenimo valstybėje narėje mėnesius ar teikti šiems asmenims paramą išlaikymo išlaidoms studijų metu padengti (stipendijas, paskolas).

Supaprastintos sąlygos ir administraciniai formalumai, taikomi Bendrijos piliečiams, norintiems laisvai judėti ir apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Direktyvoje nustatyta, kad, pavyzdžiui, norint valstybėje narėje gyventi trumpiau nei tris mėnesius, vienintelis reikalavimas yra turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę (pasą); norint gyventi ilgiau nei tris mėnesius, leidimo gavimo reikalavimas pakeistas galimybe užsiregistruoti valstybės narės vietos kompetentingoje institucijoje, jei priimančiosios šalies nacionaliniai įstatymai tai numato ir jei to paties reikalaujama iš valstybės narės piliečių. Pažymėtina ir tai, kad Direktyvos 5 straipsnio 4 dalis įtraukia Teisingumo Teismo sprendimo *Royer*¹⁰⁵ byloje aspektą. Teismas šioje byloje pasakė, kad vien tik formalių reikalavimų, keliamų valstybės narės piliečiui atvykstant, judant, apsigyvenant priimančiojoje valstybėje narėje, nesilaikymas negali būti pagrindas išsiuntimui iš šalies¹⁰⁶. Todėl Direktyvoje numatyta, kad “Jei Sąjungos pilietis (...) neturi būtinų

¹⁰⁵ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-48/75, *Jean Noel Royer* (1976) ECR I-00497.

¹⁰⁶ *Ibid.*, sprendimo 38 punktą.

kelionės dokumentų (...), atitinkama valstybė narė, prieš gražindama juos, suteikia tokiems asmenims visas pagrįstas galimybes gauti būtinus dokumentus (...)"¹⁰⁷.

Nors Direktyva patobulina ir supaprastina administracinius formalumus tiems Sąjungos piliečiams, kurie nori apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui, tačiau ji neišsprendžia problemos dėl vienodo elgesio principo taikymo, t.y. įrodymų, patvirtinančių, jog Sąjungos pilietis turi pakankamai lėšų pragyvenimui ir sveikatos draudimą, pateikimo¹⁰⁸. Direktyvos 8 straipsnio 4 dalis numato, kad "Valstybės narės negali nustatyti tam tikros sumos, kurią jos laiko "pakankamai ištekliais", tačiau turi atsižvelgti į atitinkamo asmens asmeninę padėtį". Todėl vienas didžiausių sunkumų pateikiant įrodymus dėl pakankamų išteklių, su kuriuo susiduria, pavyzdžiui, studentai, pensininkai ir kiti ekonomiškai neaktyvūs asmenys, lieka neišspręstas.

Sąjungos piliečių teisė į šeimos susijungimą nuo šiol teikiama ir partnerystę įregistravusiems asmenims; šeimos nariams teikiamos naujos teisės Sąjungos piliečių mirties arba santuokos ar įregistruotos partnerystės nutraukimo atveju.

Šia Direktyva detalizuoti teisės apsigyventi valstybėje narėje apribojimai viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos pagrindais, siekiant užtikrinti efektyvesnę administracinę ir teisinę apsaugą, kai valstybė narė imasi priemonių, varžančių teisę apsigyventi, taip pat garantuoti apsaugą dėl išsiuntimo iš šalies nepilnamečiams ir ilgai gyvenantiems priimančiojoje valstybėje narėje asmenims. Komisijos nuomone, kuriant laisvą, saugią ir teisingą Europą, ateityje išsiuntimas iš šalies apskritai nebus pateisinamas.

Nors Direktyvoje 2004/38/EB numatytas aukštesnis apsaugos lygis ir daugiau teisinių saugiklių norint apriboti teisę laisvai judėti ir įsikurti priimančiosios valstybės narės teritorijoje viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos pagrindais, tačiau, nepaisant to, reikia turėti omenyje, kad valstybės narės per daug dažnai klaidingai (ar per daug liberaliai) interpretuoja viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo koncepcijas, taip pakenkdamos garantijoms, numatytoms Teisingumo Teismo praktikoje, Bendrijos sutartyse ir Direktyvoje 64/221/EB¹⁰⁹. Taigi laisvo judėjimo apribojimai gali tapti rintomis kliūtėmis ir kelti grėsmę pačios teisės egzistavimui.

¹⁰⁷ Direktyvos 2004/38/EB 5 straipsnio 4 dalis (OL 2004 L 158, p. 46).

¹⁰⁸ Direktyvos 7 straipsnyje numatyta: "Visi Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės šalyje ilgiau kaip tris mėnesius, jei jie: (b) turi pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai ir turi visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje (...)" (OL 2004 L 158, p. 46).

¹⁰⁹ Report by the European Parliament on the Commission report on the implementation of Directives special measures concerning the movement and residence of citizens of Union which are justified on grounds of public policy, public security or public health, FINAL A5-0207/2000, 18 July 2000.

Didžiausias Komisijos prioritetas – kontroliuoti, kad Direktyva būtų teisingai įgyvendinama¹¹⁰. Nuo 2006 m. birželio iki 2007 m. vasario mėn. pradėta 19 pažeidimo procedūrų dėl nepranešimo apie nacionalines įgyvendinimo priemones: 2007 m. birželio mėn. pradėta 15 procedūrų, keturios iš jų perduotos Teisingumo Teismui. 2007 m. Komisija pradėjo tyrimą perkėlimo priemonių atitikčiai iširti. Tačiau jau dabar, išnagrinėjus skundus, peticijas ir Europos Parlamento klausimus, nustatytos kelios problemų keliančios sritys, susijusios su neteisingu direktyvos įgyvendinimu¹¹¹.

Trečiosios šalies pilietybę turintys šeimų nariai ir toliau susiduria su problemomis, susijusiomis ne tik su leidimu atvykti, bet ir su leidimo gyventi kortelių išdavimu. Nors jau vien dėl šeiminio ryšio jie turi teisę gyventi su Sąjungos piliečiais, kai kurios valstybės narės reikalauja, kad jie pateiktų dokumentus arba atliktų procedūras, kurie nėra leidžiami šia Direktyva.

Daug skundų susiję su kliūtimis laisvam Sąjungos piliečių judėjimui į kitą valstybę narę dėl pasienio tarnybų ir oro vežėjų reikalaujamų dokumentų. 2005 m. birželio mėn. Komisija pakvietė visas valstybes nares patikrinti, kad nacionaliniai teisės aktai ir praktika, įskaitant oro linijų taikomas taisykles ir oro linijoms taikomas taisykles, atitinka Bendrijos teisę. Po Komisijos įsikišimo šios srities skundų iš esmės daugiau negaunama¹¹².

1.7.1. Kai kurie Direktyvos 2004/38/EB įgyvendinimo Lietuvoje aspektai

Atlikus tyrimą dėl teisės laisvai judėti įgyvendinimo Lietuvoje, paaiškėjo, kad, nors Lietuva iš Europos Bendrijų Komisijos 2007 m. sausio 31 d. gavo oficialų pranešimą dėl Direktyvos 2004/38/EB neperkėlimo laiku į nacionalinę teisę, t.y. iki 2006 m. balandžio 30d., tačiau pažeidimo procedūra buvo nutraukta, gavus atsakymą iš Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, kad Direktyvos nuostatos iš esmės jau yra perkeltos į Lietuvos Respublikos teisę galiojančiais ir Europos Bendrijų Komisijai notifikuotais teisės aktais.

Vadovaujantis Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pateikta informacija, perkėlus Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, su

¹¹⁰ Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui – 2005 m. Hagos programos įgyvendinimo ataskaita [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-19]. Prieiga per internetą: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0333:FIN:LT:HTML>>.

¹¹¹ Report from the Commission. Fifth Report on Citizenship of the Union (2004-05-01 – 2007-06-30) [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-24]. Prieiga per internetą:

<http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf>.

¹¹² *Ibid.*

problemomis dėl Europos Sąjungos piliečių, besinaudojančių laisvo judėjimo teise ir atvykstančių į Lietuvą, nesusiduriama; nė vienas Europos Sąjungos pilietis nebuvo išsiųstas iš Lietuvos.

Pažymėtina, kad vienas svarbiausių būdų valstybių narių Bendrijos teisės pažeidimams aptikti – iš piliečių gaunami laiškai. Šiuo atžvilgiu reikėtų paminėti Komisijos ir valstybių narių 2002 m. liepos mėnesį įsteigtą ir sėkmingai veikiančią SOLVIT mechanizmą¹¹³. SOLVIT padeda Sąjungos piliečiams ir verslo subjektams greitai rasti praktiškus problemų, keliamų dėl neteisingo nacionalinių administravimo institucijų Bendrijos teisės taikymo, sprendimus per nustatytą dešimties savaičių laikotarpį. SOLVIT centrai buvo įsteigti visose 27 valstybėse narėse, taip pat Islandijoje, Lichtenšteine ir Norvegijoje. Visi centrai priklauso nacionalinėms administracijoms, Komisijos vaidmuo – prižiūrėti jų veiklą ir padėti tinklui veikti.

SOLVIT centro Lietuvoje atstovės pateiktais duomenimis pastaruoju metu gauti du skundai (iš Airijos piliečio ir dvigubą Graikijos-Prancūzijos pilietybę turinčio asmens) dėl procedūrinių kliūčių, norint pasinaudoti laisvo judėjimo teise Lietuvos Respublikoje. Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties¹¹⁴ 99 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad “Europos Sąjungos valstybės narės piliečiui, atvykusiam gyventi į Lietuvos Respubliką ilgiau negu 3 mėnesius per pusę metų, (...) jo teisei gyventi Lietuvos Respublikoje patvirtinti išduodama vidaus reikalų ministro nustatytos formos pažyma”. Atitinkamai šio įstatymo 104 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad Europos Sąjungos valstybės narės piliečio teisei nuolat gyventi Lietuvoje patvirtinti išduodama vidaus reikalų ministro nustatytos formos pažyma¹¹⁵. Šiuo metu Sąjungos piliečiai gali gauti pažymą, patvirtinančią jų teisę nuolat gyventi Lietuvoje¹¹⁶, tačiau negali gauti pažymos, numatytos Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 99 straipsnio 1 dalyje¹¹⁷, kadangi dar nėra parengtas šio įstatymo 99 straipsnio 3 dalį įgyvendinantis vidaus reikalų ministro įsakymas. Vietoje pažymos, patvirtinančios Sąjungos piliečio teisę gyventi Lietuvoje, išduodadami Europos Bendrijos valstybės narės piliečio leidimai gyventi. Pažymėtina, kad Pilietybės direktyva¹¹⁸ nenumato reikalavimo Sąjungos piliečiams turėti leidimą gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, priimančioji valstybė narė gali tik reikalauti iš

¹¹³ Žr.: <http://ex.europa.eu/solvit>.

¹¹⁴ Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539 (su pakeitimais ir papildymais).

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ LR vidaus reikalų ministro įsakymas dėl pažymos Europos Sąjungos valstybės narės piliečio teisei nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje patvirtinti išdavimo tvarkos aprašo ir Europos Sąjungos valstybės narės piliečio šeimos nario leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo, pratęsimo ir panaikinimo Europos Sąjungos valstybės narės piliečio šeimos nariams, kurie nėra Europos Sąjungos valstybės narės piliečiai, tvarkos aprašo patvirtinimo (Valstybės žinios, 2007-10-31, Nr. 113-4607).

¹¹⁷ *Cit. op.* 114.

¹¹⁸ *Cit. op.* 7.

Sąjungos piliečių užsiregistruoti atitinkamose institucijose¹¹⁹. Gavus skundus dėl procedūrinių kliūčių, iškilusių Sąjungos piliečiams, norintiems pasinaudoti laisvo judėjimo teise Lietuvoje, SOLVIT atstovai išsiuntė raštišką paklausimą Migracijos departamentui prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Daugiau skundų dėl kliūčių, norint pasinaudoti teise laisvai judėti Lietuvos teritorijoje, kol kas gauta nėra. Vadinasi, priėmus Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 99 straipsnio 3 dalį įgyvendinantį įsakymą¹²⁰, kliūčių laisvam Sąjungos piliečių judėjimui Lietuvoje nebeturėtų kilti.

2007 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl Direktyvos 2004/38/EB taikymo Europos Parlamentas paragino Komisiją „nedelsiant pateikti išsamų vertinimą, kaip valstybės narės įgyvendina Direktyvą 2004/38/EB ir ją perkelia į nacionalinę teisę, taip pat pasiūlymus remiantis šios direktyvos 39 straipsniu“¹²¹. Europos Parlamentas pavedė „atsakingam Parlamento komitetui iki 2008 m. birželio 1 d., bendradarbiaujant su nacionaliniais parlamentais, įvertinti šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę problemas ir išsiaiškinti pažangiausią patirtį ir priemones, dėl kurių galėtų atsirasti diskriminacija tarp Europos Sąjungos piliečių“¹²².

¹¹⁹ Direktyvos 2004/38/EB 8 straipsnis (OL 2004 L 158, p. 46).

¹²⁰ *Cit. op.* 114.

¹²¹ 2007 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje taikymo [interaktyvus]. 7 punktas [Žiūrėta 2008-03-19]. Prieiga per internetą:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0534+0+DOC+XML+V0//LT>>.

¹²² *Ibid.*, 8 punktas.

2. EKONOMIŠKAI NEAKTYVIŲ EUROPOS SĄJUNGOS PILIEČIŲ SOCIALINĖS TEISĖS

2.1. *Solidarumo principo raida*

Nors Teisingumo Teismo praktikos Sutarties 39 straipsnio (darbuotojų laisvas judėjimas) taikymo srityje pakanka, kad būtų galima kalbėti apie socialinę pilietybę¹²³, nors ir suvaržytą į darbo rinką orientuotais principais, nėra jokių abejonių, kad suintensyvėjęs Sutarties 12 ir 18 straipsnių taikymas Teismo praktikoje veda prie dar universalesnio požiūrio į Europos Sąjungos pilietybės koncepciją, kaip visa apimančios ir esminės Europos identiteto dalies. Plačiai interpretuodamas Sąjungos pilietybės nuostatas, pradėdant *Martinez Sala* byla¹²⁴, Teismas suteikė netikėtą dinamiškumą nuostatoms, reglamentuojančioms galimybę pasinaudoti valstybių narių socialinėmis apsaugos sistemomis daugiašaliu lygmeniu. Kai kurie autoriai mano¹²⁵, kad Sutarties 18 ir 12 straipsnių bendras taikymas Teismo praktikoje lėmė perėjimą nuo rinkos pilietybės prie socialinės pilietybės, kuri tampa laisva nuo ekonominės integracijos reikalavimų ir suvaržymų.

Solidarumo modelis, kylantis iš Teisingumo Teismo praktikos, kuris įteisina ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių socialines teises priimančiojoje valstybėje narėje, yra daugiau apimantis ir kokybiškai kitoks nei tas, kuris numatytas Sutarties 39 straipsnyje. Išsiskiria skirtingas solidarumo modelis, kuris yra pagrįstas piliečio, kaip tokio, statusu, kuris darosi vis universalesnis ir nėra grindžiamas asmenų kategorijomis, t.y. asmens funkcinė ar ekonomine padėtimi bendrojoje rinkoje. Kaip Michael Dougan ir Eleanor Spaventa pažymi, Europos Sąjungos pilietybės įvedimas perkelia dėmesį nuo supratimo, orientuoto į rinką, kur teisę į socialinę gerovę lemia ekonominis darbuotojo našumas, prie platesnio suvokimo, kai socialinės teisės suteikiamos ekonomiškai neaktyviems solidarios bendruomenės nariams¹²⁶.

Pareiškimas, kad įvedus Sąjungos pilietybę ir susiejus su ja teisę laisvai judėti Sąjungos teritorijoje, valstybės narės prisiėmė tam tikrą finansinį solidarumą tarp priimančiosios valstybės narės piliečių ir kitos valstybės narės piliečių, ypač jei sunkumai,

¹²³ Laikantis įtraukimo ideologija pagrįsto požiūrio į pilietybę yra plačiai apibrėžiami galimi naudos turėtojai – tai yra ne tik piliečiai (tiek ekonomiškai aktyvūs, tiek neaktyvūs), bet ir teisėtai gyvenantys trečiųjų šalių piliečiai. Pagal šį požiūrį tokie piliečiai naudojami plačiomis pilietinėmis, politinėmis, ekonominėmis ir socialinėmis teisėmis. Tokio modelio pilietybė kartais vadinama “socialine pilietybe” ir Sąjungai plėtojantis reiškiasi plačiu Europos Sąjungos socialinės politikos spektru.

¹²⁴ *Cit. op.* 71.

¹²⁵ Žr. WHITE R. *EC Social Security Law*. England: Harlow, 1999.

¹²⁶ DOUGAN, M. ir SPAVENTA, E. “Whish You Weren’t Here...”. *New Models of Social Solidarity in the European Union*. In *Social Welfare and EU Law*. Hart Publishing, 2005, p. 181.

su kuriais susiduriama dėl naudojimosi teise apsigyventi, yra laikini, labai drąsus. Tai rodo stiprėjantį solidarumo laipsnį tarp valstybių narių ir didesnes galimybes ekonomiškai neaktyviems Europos Sąjungos piliečiams. Be to Direktyva 2004/38/EB¹²⁷ įveda dar didesnę socialinę atsakomybę tarp valstybių narių, ypač numačius naują nuostatą dėl besąlyginės teisės gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, su galimybe naudotis tos šalies socialinės apsaugos sistemos teikiamomis garantijomis, kitos valstybės narės piliečiams, išgyvenusiems šalyje nepertraukiamą penkerių metų laikotarpį¹²⁸.

Pirmą kartą apie ekonomiškai neaktyvių asmenų judėjimo teisę pagalvota 1990 metais priėmus tris direktyvas: dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi¹²⁹; dėl teisės apsigyventi kitoje valstybėje narėje¹³⁰; dėl studentų teisės apsigyventi¹³¹ (šios direktyvos pakeistos Pilietybės direktyva¹³²).

2.2. Asmenys, nedirbantys pagal darbo sutartį

Novatoriškai taikydamas kai kurias Sutarties nuostatas, Teisingumo Teismas sustiprina laisvo judėjimo doktriną. Kitoks požiūris į laisvą judėjimą, suliejant pilietybės ir nediskriminavimo principus, aiškiai pastebimas daugelyje Teismo bylų, pradedant *Martinez Sala* byla¹³³.

Martinez Sala byla – pirmoji, kurioje Teisingumo Teismas svarstė dėl Europos Sąjungos pilietybės reikšmės ir apimties. Šia byla buvo pradėtas procesas atsiejant teisių įgijimą nuo reikalavimo būti ekonomiškai aktyviam. *Martinez Sala* buvo Ispanijos pilietė, gyvenusi Vokietijoje nuo 1968 m., kai jai buvo 12 metų. Visą laiką ji dirbo įvairius darbus ir turėjo leidimą gyventi. 1993 m., kai pagimdė ji neturėjo jokio leidimo gyventi, tačiau turėjo pažymą, nurodančią, jog ji yra pateikusi prašymą leidimo gyventi šalyje pratęsimui. Vokietijos valdžios institucijos atsisakė skirti jai pašalpą vaiko auginimui, remiantis tuo, kad ji nebuvo Vokietijos pilietė ir neturėjo leidimo gyventi. Jei *Martinez*

¹²⁷ *Cit. op. 7.*

¹²⁸ Direktyvos 2004/38/EB 16 straipsnis (OL 2004 L 158, p. 46).

¹²⁹ 1990m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 28).

¹³⁰ 1990m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi kitoje valstybėje narėje (OL, 1990 L 180, p. 26).

¹³¹ 1993 m. spalio 29 d. Tarybos direktyva 93/96/EEB dėl studentų teisės apsigyventi (OL, 1993 L 317, p. 59).

¹³² *Cit. op. 7.*

¹³³ *Cit. op. 71.*

Sala būtų buvusi darbuotoja, ji pagal Reglamento 1612/68/EEB 7 straipsnio 2 dalį¹³⁴ būtų turėjusi teisę į pašalpą kaip socialinę lengvatą. Atsižvelgiant į bylos faktus, jos nebuvo galima laikyti ekonomiškai aktyvia ar ekonomiškai nepriklausoma. Todėl Teisingumo Teismas vadovavosi nuostatomis dėl pilietybės.

Teismas nutarė, kad kaip valstybės narės pilietė, teisėtai gyvenanti kitos valstybės narės teritorijoje pagal šios valstybės narės nacionalines teisės nuostatas, ji patenka į Sutarties nuostatų taikymo sritį *ratione personae*, todėl ji gali naudotis Sutarties 17 straipsnio 2 dalyje numatytais teisėmis, įskaitant Sutarties 12 straipsnyje nustatytą teisę būti nediskriminuojamam dėl pilietybės visoje Sutarties taikymo srityje *ratione materiae*¹³⁵. Tai yra taikytina ir tokiems atvejams, kai valstybė narė išmoka, kuri yra skiriama visiems teisėtai jos teritorijoje gyvenantiems asmenims, delsia arba atsisako skirti dėl tos priežasties, kad pareiškėja neturi dokumento (leidimo gyventi), kurio valstybės narės piliečiai turėti neprivalo. Teisingumo Teismas pripažino, kad Martinez Sala buvo tiesiogiai diskriminuojama dėl pilietybės pažeidžiant Sutarties 12 straipsnį, ir, kadangi tai buvo tiesioginė diskriminacija, ji negalėjo būti objektyviai pateisinama. Šiame sprendime Teismas nematė reikalo pasisakyti dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo. Pakako fakto, kad ji teisėtai gyvena priimančiojoje valstybėje narėje, patvirtinančio naudojimąsi teise pagal šį straipsnį, kad ji patektų į Sutarties taikymo sritį *ratione personae*.

Kaip vaiko auginimo pašalpa, dėl kurios kreipėsi Martinez Sala, pateko į Sutarties taikymo sritį, leidžiant jai pasinaudoti Sutarties 12 straipsniu? Teisingumo Teismas teisingai pastebėjo, kad pašalpa pagal Reglamento 1612/68/EEB 7 straipsnio 2 dalį¹³⁶ buvo socialinė nauda (angl. – *social advantage*) ir šeimos pašalpa (angl. – *family benefit*) pagal Reglamento 1408/71 4 straipsnio 1 dalies h punktą¹³⁷. Šios pašalpos pagal griežtas sąlygas, numatytas reglamentuose, skiriamos tik ekonomiškai aktyviems asmenims, kitaip tariant, dirbantiems arba savarankiškai besiverčiantiems asmenims. Pareiškėja nebuvo ekonomiškai aktyvi. Tačiau, Teismo nuomone, nepaisant to, kadangi pašalpa pateko į Sutarties taikymo sritį *ratione materiae*, Martinez Sala galėjo vadovautis teise nebūti diskriminuojamai taikant Bendrijos teisę ir kreiptis dėl pašalpos vaiko auginimui.

¹³⁴ 1968 m. spalio 15 d. TARYBOS REGLAMENTAS (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL 1968 L 257, p. 15).

¹³⁵ *Cit. op.* 71, sprendimo 62 punktas.

¹³⁶ *Cit. op.* 49.

¹³⁷ 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL, 1971 L 149, p. 35).

Šiame sprendime per Sąjungos pilietybės ir vienodo traktavimo principų prizmę padedami pamatai laisvam asmenų judėjimui. Nors Teismas dar nepasiruošęs pasisakyti dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo, tačiau jis papildė Bendrijos *acquis*¹³⁸ teisėto gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje, nepaisant asmens ekonominio statuso, sampratą¹³⁹.

Kai kurie autoriai mano¹⁴⁰, kad šis Teismo sprendimas atveria duris kažkam, kas panašu į universalų nediskriminavimo principą, apimantį galimybę pasinaudoti visomis socialinės paramos teikiamomis garantijomis ir visa tai yra Europos Sąjungos pilietybės instituto įvedimo pasekmė. Kiti autoriai mano¹⁴¹, kad šios bylos įtaka ta, jog vienodo elgesio principas nebėra laikomas priemone tikslui pasiekti, o tapo pačios Sąjungos tikslu¹⁴².

Iš kitos pusės, vertinant *Martinez Sala* bylos faktus, atrodo, kad Teismas taip užtikrintai taikė nuostatas dėl Sąjungos pilietybės tik padrąsintas ekonominio aspekto *Martinez Sala* laisvame judėjime. Pirmąkart atvykusi į Vokietiją *Martinez Sala* dirbo pagal darbo sutartį; jos teisė laisvai judėti priklausė nuo gerai patikrintų Sutarties nuostatų taikymo. Nors sprendimo priėmimo metu *Sala* nebedirbo, ji teisėtai gyveno Vokietijoje. Jos atvykimas ir apsigyvenimas Vokietijoje buvo teisėti pagal galiojančią teisę. Todėl tai, kad Teismas taikė Sutarties nuostatas dėl Sąjungos pilietybės, nėra taip ambicinga, kaip atrodo. Kadangi dinaminis judėjimo teisės aspektas priklauso nuo žinomų nuostatų, pilietybės nuostatas Teismas panaudojo tik norėdamas pagrįsti nediskriminacinį laisvo judėjimo aspektą: Europos Sąjungos pilietis migrantas turi teisę naudotis socialinės paramos garantijomis tokiomis pat sąlygomis kaip ir priimančiosios valstybės narės piliečiai.

*Trojani*¹⁴³ byloje Teisingumo Teismas sujungia Sąjungos pilietybės principą ir laisvą asmenų judėjimą. Šioje byloje labiau nei kada nors anksčiau Teismas pasinaudoja Sąjungos pilietybės ir diskriminavimo draudimo nuostatomis tam, kad pagrįstų teisę į

¹³⁸ *Acquis* arba *acquis communautaire* kilo iš prancūzų kalbos ir apima statutinę ir nerašytinę teisę, taikomą Europos Sąjungoje.

¹³⁹ STRUMIA, Francesca. *Citizenship and Free Movement: European and American Features of a Judicial Formula for Increased Comity*. In *Columbia Journal of European Law* [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2008-03-25]. Prieiga per internetą: <http://www.law.harvard.edu/academics/graduate/sjd_candidates/francescstrumia/CJEL%20Strumia%20Article%2012%203%20FINAL.pdf>.

¹⁴⁰ Žr. FRIES, S. ir SHAW, J. *Citizenship of the Union: First Steps in the Court of Justice*. *European Public Law*, 1998, nr. 4, p. 533.

¹⁴¹ Catherine Jacqueson - lecturer in European Union Law, Faculty of Law, Copenhagen University, Post-doctoral Research Fellow in European and Comparative Law, Research Centre, St John's College, Oxford.

¹⁴² SHAW, Jo; HUNT, Jo; WALLANCE, Chloe. *Economic and Social Law of the European Union*, Palgrave Macmillan Law Masters, 2007, p. 305.

¹⁴³ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02, *Michel Trojani prieš Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* (2004) ECR I-07573.

socialinės paramos garantijas aiškiai ekonomiškai neaktyviam migrantui. Teisingumo Teismas tiesiogiai susidūrė su Sutarties 18 straipsnio ribojančiomis sąlygomis, kadangi klausimą dėl Trojani teisės apsigyventi pagal šią nuostatą specialiai iškėlė nacionalinis teismas.

Trojani, Prancūzijos pilietis, dalyvaujantis perintegravimo programoje „Gelbėjimo armija“ (religinė labdaros organizacija), kur jam buvo suteikta pastogė, maistas ir kas savaitę mokami pinigai išlaikymui, kreipėsi į Belgijos kompetentingas institucijas dėl socialinės paramos – minimalių pragyvenimo lėšų pašalpos („*minimex*“). Iš pradžių Teismas nurodė, kad šioje situacijoje ponas Trojani neturi teisės apsigyventi Belgijos teritorijoje pagal Sutarties 18 straipsnį, neturėdamas pakankamų lėšų pragyvenimui, Direktyvos 90/364¹⁴⁴ prasme, ir kad tokios teisės nepripažinimas nereiškia, jog viršijama tai, kas yra būtina šios Direktyvos tikslui pasiekti. Tai reikštų, kad Belgijos institucijos galėjo atsisakyti skirti pašalpą ir, jei būtina, išsiųsti Trojani iš šalies. Tačiau Teismas, argumentuodamas pirmąją savo sprendimo dalį, vadovavosi *Martinez Sala*¹⁴⁵ bylos sprendimu ir pasuko kitu keliu. Teismas pasakė, kad jei valstybės narės ekonomiškai neaktyvaus Sąjungos piliečio teisei apsigyventi gali taikyti sąlygą dėl pakankamų pragyvenimo lėšų, tai nereiškia, kad toks asmuo, teisėtai gyvenantis priimančiojoje valstybėje narėje, negali naudotis fundamentaliu vienodo elgesio principu, kaip numatyta Sutarties 12 straipsnyje. Teisėtas gyvenimas priimančiojoje valstybėje narėje įgalina poną Trojani neatitikti visų laisvam judėjimui Bendrijoje keliamų sąlygų¹⁴⁶. Taigi faktas, kad Trojani negali pasinaudoti teise gyventi pagal Sutarties 18 straipsnį arba Direktyvą 90/364 (dabar Direktyvą 2004/38/EB)¹⁴⁷ neįtakoja asmens teisės į vienodą elgesį Sutarties taikymo srityje¹⁴⁸. Teisėtas gyvenimas valstybėje narėje įgalina asmenį naudotis tokia pat socialine apsauga, kokia naudojasi priimančiosios valstybės narės piliečiai. Jei priimančioji valstybė narė tokiomis aplinkybėmis nori paneigti asmens galimybę pasinaudoti socialinėmis garantijomis, ji gali panaikinti leidimą gyventi tuo pagrindu, kad asmuo neturi pakankamai lėšų pragyvenimui. Paskutinė Sąjungos piliečių apsauga tokioje situacijoje, pagal Teisingumo Teismo praktiką, yra tai, kad pasinaudojimas socialinės apsaugos sistema negali reikšti automatiško leidimo gyventi panaikinimo ar išsiuntimo iš šalies. Kitaip tariant, valstybės narės neturi teisės sulyginti dvi situacijas – pasinaudojimą

¹⁴⁴ *Cit. op.* 63.

¹⁴⁵ Europos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *Martinez Sala prieš Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691.

¹⁴⁶ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02, *Michel Trojani prieš Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* (2004) ECR I-07573, sprendimo 43 punktas.

¹⁴⁷ *Cit. op.* 7.

¹⁴⁸ *Cit. op.* 38, sprendimo 40 punktas.

socialinės paramos garantijomis ir nepakankamų pragyvenimo lėšų turėjimą. Prieš panaikindamos leidimą gyventi, valstybės narės privalo atlikti tinkamą tyrimą dėl pragyvenimo lėšų pakankamumo ir proporcingai taikyti ribojančias sąlygas.

Martinez Sala ir *Trojani* bylos¹⁴⁹ susijusios su asmenų padėtimi, kurių statusas priimančiojoje valstybėje narėje atrodė neaiškus, o teisės kaip Sąjungos piliečių nepagrįstos, kadangi jie netenkino pakankamų pragyvenimo lėšų ir sveikatos draudimo sąlygų, numatytų direktyvose dėl teisės apsigyventi (dabar – Direktyvos 2004/38/EB 7 str. 1 d. b) punktas)¹⁵⁰. Tačiau Teisingumo Teismas abiem atvejais nusprendė išimtinai pilietybės ar gyvenimo pagrindu, remiantis tuo, kad Sąjungos piliečiai, teisėtai gyvenantys priimančiojoje valstybėje narėje, turi teisę naudotis tokia pat socialine apsauga, kokia naudojasi priimančiosios valstybės narės piliečiai.

Trojani teisė gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, skirtingai nei *Martinez Sala*¹⁵¹ ir kitose ankstesnėse bylose dėl laisvo asmenų judėjimo, neatsižvelgiant į jo kaip į darbuotojo migranto praeitį, buvo pagrįsta daugiau priimančiosios valstybės narės nacionaline teise nei Bendrijos teise. Nors Teismo argumentacija ir taikyti principai tokie pat kaip ankstesnėse bylose, *Trojani* byla žymiai skiriasi nuo logikos, pagrįstos gamybos faktorių mobilumu, ir gali būti laikoma byla, kuri pagrindžia kai kurių mokslininkų įsitikinimą, jog Sąjunga ketina išplėsti savo socialinę reikšmę¹⁵². *Trojani* byloje Teisingumo Teismas pirmą kartą pripažino vienodo traktavimo principą Sąjungos pilietybės instituto pagrindu, nekreipdamas dėmesio į jokių ekonominius faktorius. Ponas Trojani nebuvo nei ekonomiškai aktyvus, nei finansiškai nepriklausomas. Tačiau tvirtas priklausomumas nuo nacionalinės teisės susilpnina sprendimo pažangumo bruožus. Kaip bebūtų, Teisingumo Teismas savo sprendimuose patvirtina augantį susidomėjimą laisvu asmenų judėjimu atskiroms asmenų kategorijoms, stiprinant idėją suteikti bendrą teisę laisvai judėti visiems Europos Sąjungos piliečiams.

¹⁴⁹ *Cit. op.* 71 ir 38.

¹⁵⁰ Direktyva 2004/38/EB (OL 2004 L 158, p. 46).

¹⁵¹ *Cit. op.* 71.

¹⁵² STRUMIA, Francesca. Citizenship and Free Movement: European and American Features of a Judicial Formula for Increased Comity. In *Columbia Journal of European Law* [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2008-03-25]. Prieiga per internetą: <http://www.law.harvard.edu/academics/graduate/sjd_candidates/francescastrumia/CJEL%20Strumia%20Article%2012%203%20FINAL.pdf>.

2.3. Studentai

Kalbant apie asmenų mobilumą Europos Sąjungoje, studentų kategorija atsiduria ant ribos tarp ekonomiškai aktyvių ir ekonomiškai neaktyvių asmenų. Viena vertus, studentai papildo ekonomiškai aktyvių asmenų kategoriją, kadangi jie ruošiasi ekonominei veiklai ateityje, t.y. studentų statusas struktūriškai orientuotas į ekonomiškai aktyvių asmenų statusą¹⁵³. Kita vertus, studentai nėra ekonomiškai aktyvūs “čia ir dabar”.

Kaip ir asmenų, nedirbančių pagal darbo sutartį, atveju, per Sąjungos pilietybės institutą Teismas išplėtė sąlygas, pagal kurias Sąjungos piliečiai studentai įgyja teisę į socialines garantijas priimančiojoje valstybėje narėje.

*Gravier*¹⁵⁴ byloje Prancūzijos pilietis, studijuojantis komiksų piešimo meno kursuose Belgijoje, turėjo sumokėti registracijos mokesį, taikomą tik kitos valstybės narės piliečiams. Kadangi Sutarties 150 straipsnis numato, jog “Bendrija įgyvendina profesinio mokymo politiką (...)”¹⁵⁵, Teisingumo Teismas pasakė, kad Belgija negalėjo diskriminuoti studento dėl profesinio mokymo pilietybės pagrindu vadovaujantis Sutarties 12 straipsniu. Kadangi galimybė pasinaudoti profesiniu mokymu skatina laisvą asmenų judėjimą, numatytos sąlygos profesiniam mokymui patenka į Sutarties taikymo sritį, todėl registracijos mokeskis, taikomas tik kitų valstybių narių piliečiams, prieštarauja Sutarties 12 straipsniui. Parama studijoms, susidedanti iš studento stipendijų ir paskolų, nepatenka į nuostatos, draudžiančios diskriminavimą, veikimo sritį¹⁵⁶. Tačiau studentams migrantams, kurie yra darbuotojų migrantų šeimos nariai, tokia parama studijoms gali būti suteikiama¹⁵⁷. Teismas išskiria du skirtingus studentų statuso aspektus: potencialaus darbuotojo, kuris užsitarnavo vienodą socialinę apsaugą, ir ekonomiškai neaktyvaus migranto, kuris vis dar negali būti priskirtas jokiai asmenų kategorijai, kuriai suteikta teisė laisvai judėti. Pastarieji studentai turi pasikliauti savo pačių finansiniu pajėgumu, susidurdami su pragyvenimo išlaidomis.

Teismo sprendimas *Gravier*¹⁵⁸ byloje, reikalaujant visiems Sąjungos piliečiams studentams taikyti vienodas sąlygas dėl profesinio mokymo kaip priimančiosios valstybės narės piliečiams studentams ir taip visas finansines pasekmes perkeltiant valstybėms narėms, turėjo didžiulį potencialą. Teisingumo Teismas “profesinį mokymą” šiame

¹⁵³ *Cit. op.* 152.

¹⁵⁴ Europos Teisingumo Teismo 1985 m. vasario 13 d. sprendimas byloje 293/83, *Gravier v. City of Liege* (1985) ECR 00593.

¹⁵⁵ Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 150 straipsnio 1 dalis (Valstybės žinios, 2004-01-03 Nr. 2-2).

¹⁵⁶ *Cit. op.* 154, sprendimo 15-16 punktai.

¹⁵⁷ *Cit. op.* 7, 24 straipsnis; *Cit. op.* 135.

¹⁵⁸ *Cit. op.* 154.

kontekste interpretavo plečiamai, nurodydamas, kad tai apima bet kurią ugdymo formą, kuri parengta profesijai ar amatui įgyti, net jei tai apėmė dalį nespecializuoto ugdymo¹⁵⁹.

Blaizot byloje, kur veterinarijos studentas *Blaizot*, Prancūzijos pilietis, turėjo mokėti registracijos mokestį („*minerval*“) Belgijos universitete, Teisingumo Teismas pasakė, kad profesinis mokymas gali apimti universitetinį mokymą, šiuo atveju, veterinarijos studijas. Nei Sutarties nuostatos, nei joje numatyti tikslai nesuponuoja to, kad „profesinio mokymo“ sąvoka turėtų būti apribota, iš jos pašalinant universitetinį mokymą¹⁶⁰. Kadangi tarp valstybių narių universitetinis mokslas ir kitos studijos traktuojami labai skirtingai, todėl universitetinio mokymo pašalinimas iš „profesinio mokymo“ sąvokos sąlygotų nevienodą Sutarties taikymą skirtingose valstybėse narėse. Taigi universitetinis mokymas, skirtas daugiau profesinei veiklai, nei bendrų žinių patobulinimui, nors teisės nuostatos nereikalauja įgyti tokių žinių, buvo įtrauktas į „profesinio mokymo“ sąvoką. Teismas pasirinko kitą kelią, siekdamas apriboti finansines pasekmes, kaip numatyta *Gravier*¹⁶¹ byloje, valstybėms narėms – apribojo nediskriminavimo principo interpretavimą. *Lair* ir *Brown* bylose Teismas pasakė, kad tik pašalpos, skirtos padengti mokesčius, susijusius su „priėjimu“ prie profesinio mokymo, tokius kaip registracijos mokestis, mokestis už mokslą, patenka į diskriminacijos draudimo sritį, tuo tarpu išlaikymo, mokymo pašalpos, kurias teikia valstybė, siekiant universitetinių studijų, nepatenka į šią sritį¹⁶².

Vėlesniame *Raulin*¹⁶³ bylos sprendime Teisingumo Teismas pasakė, kad nediskriminavimo principas, kylantis iš Sutarties 12 ir 150 straipsnių, reiškia, kad Sąjungos piliečiai, priimti į profesinio mokymo kursus kitoje valstybėje narėje, turi teisę apsigyventi joje kursų trukmės laikui, tačiau priimančioji valstybė narė gali teisėtai numatyti sąlygas teisei gyventi, tokias kaip galėjimas padengti pragyvenimo išlaidas ir sveikatos draudimo turėjimas. Šios bylos sprendimo esmė buvo išreikšta Direktyvoje 93/96 dėl studentų teisės apsigyventi¹⁶⁴ (dabar pakeista Pilietybės Direktyvos 2004/38/EB

¹⁵⁹ *Cit. op.* 154, sprendimo 30 punktas.

¹⁶⁰ Europos Teisingumo Teismo 1988 m. vasario 2 d. sprendimas byloje 24/86, *Blaizot v. University of Liege* (1988) ECR 379, sprendimo 20 punktas.

¹⁶¹ *Cit. op.* 154.

¹⁶² Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-197/86, *Brown v. Sec'y of State for Scotland* (1988) ECR I-3205; Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-39/86, *Lair* (1988) ECR I-3161, sprendimo 15 punktas.

¹⁶³ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-357/89, *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* (1992) ECR I- 1027.

¹⁶⁴ 1993 m. spalio 29 d. Tarybos direktyva 93/96/EEB dėl studentų teisės apsigyventi (OL, 1993 L 317, p. 59), panaikinta 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje (OL 2004 L 158, p. 46).

7 str. 1 d. c) punktu). Maastrichto sutartis¹⁶⁵ įvedė naują, 149 straipsnį, pareidagavusį Sutarties 150 straipsnį, tačiau nuostatos suformuluotos labai atsargiai, pirminę atsakomybę dėl švietimo sistemos pripažįstant valstybėms narėms ir Bendrijos vaidmeniui skiriant tik papildomą, pagalbinę reikšmę. Sutarties 149 straipsnis aiškiai pasako, kad nebus bandoma harmonizuoti ar statyti į pavojų valstybių narių skirtumus šioje srityje ir kad Taryba priima skatinančias priemones pagal bendrą sprendimo priėmimo procedūrą (Sutarties 251 straipsnis), numatydamą tikslus, į kuriuos bus orientuojami Bendrijos veiksmai. Atitinkamai, Sutarties 150 straipsnis numato tikslus profesinio mokymo srityje, į kuriuos orientuojasi Bendrija imdamasi veiksmų.

Vadovaujantis aptartu teisiniu pagrindu ir Teisingumo Teismo praktika, atrodytų, kad argumentai *Grzelczyk*¹⁶⁶ byloje, kurioje Prancūzijos pilietis, studijuojantis Belgijoje, kreipėsi su prašymu dėl „*minimex*“ pašalpos (minimalių pajamų Belgijoje garantija), vadovaudamasis Sutarties 12 straipsniu, nebus sėkmingi. Tačiau Europos Sąjungos pilietybės įtaka pasirodė esanti didesnė, nei buvo manyta.

Teisingumo Teismas pasakė, kad nuo to laiko, kai buvo priimtas sprendimas *Brown* byloje¹⁶⁷, atsiradus Bendrijos pilietybės institutui, Bendrijos prigimtis itin pasikeitė. Faktas, jog Bendrijos pilietis studijuoja kitos valstybės narės, nei jo pilietybės valstybė, universitete, pats savaime negali užkirsti kelio pasinaudoti Sutarties 12 straipsnyje numatytu diskriminacijos pilietybės pagrindu draudimu¹⁶⁸. Šis sprendimas panaikino principą, numatytą *Brown* byloje: kai valstybė narė savo piliečiams nekelia sąlygos dirbti pagal darbo sutartį, norint pretenduoti į tam tikras socialines lengvatas, tai to paties (*Martinez Sala* byloje – patekti į Reglamento 1612/68/EEB¹⁶⁹ taikymo sritį *ratione materiae*) negali būti reikalaujama iš kitų valstybių narių piliečių migrantų, norinčių gauti tokias pat socialines lengvatas.

Taigi Teisingumo Teismo argumentavimas gerokai pasikeitė. Todėl *Grzelczyk* byloje¹⁷⁰ Teismas Bendrijos taikymo sritį *ratione materiae* apibrėžė remdamasis ne faktu, kad pašalpa pateko į Reglamento 1612/68/EEB¹⁷¹ taikymo sritį, kaip siūlyta *Martinez Sala* byloje¹⁷², bet tuo, kad R. Grzelczyk iš tiesų, t.y. faktiškai, judėjo. Grzelczyk teisė

¹⁶⁵ Valstybės žinios, 2004-01-03, Nr. 2-2.

¹⁶⁶ Europos Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184-99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193.

¹⁶⁷ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-197/86, *Brown v. Sec'y of State for Scotland* (1988) ECR I-3205.

¹⁶⁸ *Cit. op.* 149, sprendimo 36 punktas.

¹⁶⁹ 1968 m. spalio 15 d. Tarybos Reglamentas Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL, 1968 L 257, p. 2).

¹⁷⁰ *Cit. op.* 17.

¹⁷¹ *Cit. op.* 49.

¹⁷² *Cit. op.* 71.

laisvai judėti ir įsikurti tiesiogiai pagrįsta Sutarties 18 straipsniu. Nepaisant to, kad Sutarties 18 straipsnyje numatytos teisės yra ribojamos “Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų” ir kad Direktyva dėl studentų teisės apsigyventi¹⁷³ numato reikalavimą turėti pakankamai lėšų pragyvenimui ir sveikatos draudimą, nėra jokių nuostatų, aiškiai užkertančių kelią studentų teisei į socialinę paramą.

Teismas nagrinėjo Studentų direktyvos 93/96/EEB¹⁷⁴ nuostatą, reikalaujančią, kad judejimo teise besinaudojantys studentai turėtų pakankamai lėšų, ir pasakė, kad nors valstybė narė gali panaikinti leidimą gyventi, jei studentas neturi pakankamų pajamų, tačiau leidimo gyventi panaikinimas negali būti automatiškas. Tokie Teismo argumentai sukuria dilemą: nors teisėtas gyvenimas valstybėje narėje įgalina asmenis būti vienodai traktuojamiems, tačiau naudojimasis teise būti vienodai traktuojamam gali būti įrodymas, kad pareiškėjas priimančiajai valstybei narėi yra per didelė ekonominė našta.

*Grzelczyk*¹⁷⁵ byloje Teismas sprendė klausimą dėl galimybės studentui, Sąjungos piliečiui, tęsiančiam studijas kitoje valstybėje narėje nei jo kilmės valstybė, pasinaudoti socialine apsauga. Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Direktyva dėl studentų teisės apsigyventi¹⁷⁶ nenumatė jokios teisės į išlaikymo pašalpą, nors, iš kitos pusės, nebuvo nuostatų, kliudančių gauti socialinės apsaugos išmokas.

*Bidar*¹⁷⁷ byloje Teismas susidūrė su pastarąja situacija dar kartą – studentas, Prancūzijos pilietis, kuris gyveno ir buvo įgijęs vidurinį išsilavinimą Jungtinėje Karalystėje, kreipėsi į Jungtinės Karalystės valdžios institucijas dėl subsidijuojamos paskolos, padengiančios studijų išlaidas. Taigi kilo klausimas, ar tokia paskola, nepaisant ribojančių sąlygų, numatytų Direktyvoje dėl studentų teisės apsigyventi¹⁷⁸ ir ankstesnių Teismo sprendimų *Brown* ir *Lair* bylose¹⁷⁹, patenka į Sutarties taikymo sritį dėl diskriminacijos draudimo pagal Sutarties 12 straipsnį. Teisingumo Teismas, sekdamas savo sprendimu *Grzelczyk* byloje¹⁸⁰ ir vadovaudamasis Europos Sąjungos pilietybės koncepcija bei Bendrijos kompetencijos pasikeitimais švietimo ir profesinio mokymo srityje, pasakė, kad tokia paskola studentams jau patenka į Sutarties 12 straipsnio taikymo sritį¹⁸¹. Teismas pabrėžė, kad “ekonomiškai neaktyvus Sąjungos pilietis, teisėtai

¹⁷³ *Cit. op.* 164.

¹⁷⁴ *Cit. op.* 164.

¹⁷⁵ *Cit. op.* 17.

¹⁷⁶ *Cit. op.* 164.

¹⁷⁷ Europos Teisingumo Teismo 2005 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-209/03, *Deny Bidar prieš London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills* (2005) ECR I-02119.

¹⁷⁸ *Cit. op.* 164.

¹⁷⁹ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-197/86, *Brown v. Sec'y of State for Scotland* (1988) ECR I-3205; Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-39/86, *Lair* (1988) ECR I-3161.

¹⁸⁰ *Cit. op.* 17.

¹⁸¹ *Cit. op.* 177, sprendimo 31-42 punktai.

gyvenantis priimančiojoje valstybėje narėje tam tikrą laiko tarpą ar turintis leidimą gyventi, gali remtis Sutarties 12 straipsniu”¹⁸². Lieka sunku suderinti teises, kurias Teismas suteikė Sąjungos piliečiams *Grzelczyk* ir *Bidar* bylose, su Direktyvos 2004/38/EB 24 straipsnio 2 dalimi, kuri aiškiai išreiškia valstybių narių norą: “Nukrypstant nuo šio straipsnio 1 dalies (aut. pastaba – teisė į vienodą traktavimą), priimančioji valstybė narė neįpareigojama (...) iki įgyjant nuolatinio gyvenimo šalyje teisę, suteikti paramą studijoms, įskaitant profesinį parengimą, susidedančią iš studento stipendijų ar paskolų, asmenims, išskyrus darbuotojus, savarankiškai dirbančiuosius, tokį statusą išlaikančius asmenis ar jų šeimos narius”¹⁸³.

Teisingumo Teismas akcentavo, kad jo sprendimas buvo paremtas naująja Pilietybės direktyva¹⁸⁴, kuri garantuoja vienodą elgesį Sutarties taikymo srityje visiems Sąjungos piliečiams, gyvenantiems kitos valstybės narės teritorijoje nei jų kilmės valstybė, ir kuri numato galimybę valstybėms narėms suvaržyti teisę į išlaikymo pašalpas studentams, kurie neįgijo nuolatinio gyventojų statuso priimančiojoje valstybėje narėje. Kai studentai negali vadovautis Pilietybės direktyva 2004/38/EB tam, kad įgytų teisę į išlaikymo pašalpą, jie gali remtis Sutarties 18 ir 12 straipsniais, patvirtindami savo teisę į vienodas galimybes gauti išlaikymo pašalpą kaip ir tos valstybės narės piliečiai, tuo pagrindu, kad išlaikymo pašalpa nuo šiol patenka į Sutarties taikymo sritį.

Galiausiai Teisingumo Teismas *Bidar*¹⁸⁵ byloje akcentavo ryšį tarp valstybės narės ir migranto, leisdamas priimančiajai valstybei narei įvesti būtinas sąlygas, keliamas pareiškėjo teisių įgijimui, tokias kaip tam tikro laipsnio integracijos reikalavimas priimančiojoje valstybėje narėje, tačiau Teismas nurodė, kad negali būti reikalaujama parodyti ryšį su valstybės narės darbo rinka.

Sistemiškai pritaikius principus, patvirtintus skirtingose laisvo judėjimo bylose, šis sprendimas pateikia vertingą asmenų laisvo judėjimo doktrinos žemėlapi¹⁸⁶. Iš kitos pusės, Teismo argumentai patvirtina Sąjungos pilietybės ribas: teisėtas gyvenimas šalyje, kurį suteikia priimančioji valstybė narė, yra pagrindas norint įgyti kitas Sąjungos piliečių teises, kas suardo Sąjungos pilietybės nepriklausomumą¹⁸⁷.

¹⁸² *Ibid.*, sprendimo 56 punktas.

¹⁸³ Direktyvos 24 straipsnio 2 dalis (OL 2004 L 158, p. 46).

¹⁸⁴ *Cit. op.* 7.

¹⁸⁵ *Cit. op.* 177.

¹⁸⁶ *Cit. op.* 152, p. 741. Sprendimas pateikia apibendrintą finansinio solidarumo koncepciją, išreikštą *Grzelczyk* byloje (sprendimo 56 punktas), socialinės paramos sąlygas teisėtai priimančiojoje valstybėje narėje gyvenantiems ekonomiškai neaktyviems Sąjungos piliečiams (sprendimo 37 punktas), integracijos laipsnį priimančiojoje valstybėje narėje, kurio ypač gali būti reikalaujama iš studentų ir ieškančių darbo asmenų, norinčių gauti socialinę paramą (sprendimo 57-58 punktai).

¹⁸⁷ *Ibid.*

Pastarieji Teisingumo Teismo sprendimai aiškiai parodo, kad Europos Sąjungos pilietybės įvedimas pakeitė ankstesnius apribojimus dėl studentų teisės pasinaudoti priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema.

2.4. Asmenys, ieškantys darbo

Bylose *D'Hoop*¹⁸⁸, *Collins*¹⁸⁹ ir *Ioannidis*¹⁹⁰ Teisingumo Teismas sprendė dėl ieškančių darbo asmenų, kurie vadovavosi Sutarties 39 straipsniu, siekiančių gauti pašalpas, skirtas darbo ieškantiems asmenims.

Collins byloje¹⁹¹ ponas Collins, turintis Amerikos ir Airijos pilietybes, atvyko į Jungtinę Karalystę, kur prieš tai mokėsi, ieškoti darbo ir pateikė paraišką pašalpai, skirtai darbo ieškantiems asmenims, gauti, tačiau kompetentingos institucijos atsisakė šią pašalpą skirti. Ponas Collins nebuvo nei darbuotojas Bendrijos teisės prasme, nei nuolatinis gyventojas priimančiojoje valstybėje narėje. Teisingumo Teismas poną Collins laikė ieškančiu darbo asmeniu, patenkančiu į Sutarties 39 straipsnio veikimo sritį. Sutarties 39 straipsnis pripažįsta vienodo traktavimo principą asmenims, ieškantiems darbo, kiek tai susiję su įsidarbinimu, bet ne su socialine parama¹⁹². Ankstesnėse bylose Teisingumo Teismas buvo linkęs suteikti socialinę paramą darbo ieškantiems asmenims, vadovaudamasis vienodo traktavimo principu, tačiau tai buvo pasiruošęs daryti tik asmenims, kurie anksčiau jau dirbo priimančiojoje valstybėje narėje ir buvo išlaikę glaudesnę ryšį su darbuotojo statusu Bendrijos teisės prasme. *Collins* byloje Teismas išplečia socialinės paramos apimtį darbo ieškantiems asmenims, vadovaudamasis Sąjungos pilietybės nuostatomis. Tačiau šioje byloje Sąjungos pilietybės institutas reikalingas daugiau spragos užpildymui nei apibendrintos teisės į socialinę paramą pagrindimui. Ieškantys darbo Sąjungos piliečiai turi teisę vadovautis bendru vienodo traktavimo principu pagal Sutarties 12 straipsnį. Interpretuojant pagal Sąjungos pilietybės nuostatas¹⁹³, socialinė parama negali nepatekti į šio straipsnio taikymo sritį ir negali būti pašalinta iš vienodo traktavimo principo pagal Sutarties 39 straipsnį. Atrodo, kad vadovavimasis Sąjungos pilietybės ir diskriminavimo draudimo nuostatomis šioje byloje, realizuoja kai kurių autorių, kurie Europos Sąjungos pilietybės nuostatose išvelgė

¹⁸⁸ Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-224/98, *D'Hoop* (2002) ECR I-06191.

¹⁸⁹ Europos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 23 d. sprendimas byloje C-138/02, *Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions* (2004) ECR I-02703.

¹⁹⁰ Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-258/04, *Ioannidis* (2005) ECR I-08275.

¹⁹¹ *Cit. op.* 189.

¹⁹² *Cit. op.* 189, sprendimo 56-58 punktai.

¹⁹³ *Cit. op.* 189, sprendimo 63 punktas.

socialinės paramos garantijų padidinimo potencialą darbo ieškantiems asmenims, viltį¹⁹⁴. Daugelį ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijų Sąjungos pilietybės nuostatos gali veikti palankiai; darbo ieškantys asmenys yra vienintelė kategorija, galinti išvengti sąlygos turėti pakankamai išteklių pragyvenimui priimančiojoje valstybėje narėje¹⁹⁵. Tačiau Teisingumo Teismas riboja darbo ieškančių asmenų teisę į socialinę paramą, patvirtindamas, kad ši teisė gali būti ribojama reikalavimu gyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Be abejo, toks reikalavimas turi būti proporcingas siekiamam tikslui ir pagrįstas aplinkybėmis, nepriklausančiomis nuo asmens pilietybės¹⁹⁶. Nuolatinio gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje reikalavimas gali būti pagrindžiamas siekiu užtikrinti tikrą ryšį tarp asmens, ieškančio darbo, ir darbo rinkos. Teismas pasirinko laipsnišką traktavimą. Kuo ilgiau migrantas gyvena priimančiojoje valstybėje narėje, kuo labiau integruojasi, tuo daugiau teisių jam suteikiama. Martinez Sala Vokietijoje gyveno pakankamą laiko tarpą, kad prisidėtų prie šalies kapitalo; Grzelczyk gan trumpą laiko tarpą gyveno šalyje, todėl jo teisė į socialinę paramą gan ribota; *Collins* byloje Teismas konstatavo, kad Collins turi teisę į paramą, teikiamą ieškančiam darbo asmeniui, tačiau teisė gali būti apribota, esant objektyviai pagrindžiamam valstybės narės reikalavimui užtikrinti, jog yra tam tikras ryšys tarp pareiškėjos ir darbo rinkos¹⁹⁷.

Tam tikras ryšys su darbo rinka randamas *D'Hoop*¹⁹⁸ byloje. Ponia D'Hoop buvo Belgijos pilietė. Ji kreipėsi į kompetentingas Belgijos valdžios institucijas dėl bedarbio pašalpos (angl. – *tideover allowance*), suteikiamos pirmojo darbo ieškantiems asmenims, kol pavyks susirasti darbą, tačiau buvo atsisakyta tokią pašalpą skirti tuo pagrindu, kad vidurinę išsilavinimą ponia D'Hoop buvo įgijusi Prancūzijoje.

Teisingumo Teismas vadovavosi savo sprendimu *Grzelczyk*¹⁹⁹ byloje ir Sąjungos pilietybės nuostatomis. Teismas konstatavo, kad D'Hoop pateko į pilietybės nuostatų taikymo sritį *ratione personae*, nes buvo Belgijos pilietė, o kadangi judėjo Bendrijoje, tai pateko ir į Sutarties nuostatų taikymo sritį *ratione materiae*, net jei judėjo tada, kai dar buvo tik mokykloje, o ne profesinio lavinimo kurso studentė. Baigusi mokslus priimančiojoje valstybėje narėje, D'Hoop net ir savo kilmės valstybėje galėjo vadovautis vienodo traktavimo principu. Teismas konstatavo, kad teisė laisvai judėti nebūtų visiškai veiksminga, jeigu valstybės narės piliečiui, grįžusiam į kilmės valstybę, nacionaliniuose

¹⁹⁴ *Cit. op.* 152.

¹⁹⁵ Pažymint, kad ieškantiems darbo asmenims netaikomos jokios *de iure* pakankamų išteklių turėjimo sąlygos, naudojantis laisvo judėjimo teise, šis aspektas pastato juos į geresnę situaciją, nei, pavyzdžiui, studentus.

¹⁹⁶ *Cit. op.* 189, sprendimo 73 punktas.

¹⁹⁷ *Cit. op.* 189.

¹⁹⁸ *Cit. op.* 90.

¹⁹⁹ *Cit. op.* 17.

teisės aktuose būtų galima nustatyti sankcijas už naudojimąsi galimybe laisvai judėti Europos Sąjungos teritorijoje. Taigi D’Hoop galėjo vadovautis diskriminavimo draudimo principu prieš savo kilmės valstybę. Viena vertus, būtų galima teigti, kad nacionalinės teisės nuostata ją diskriminavo netiesiogiai: kad gautų pašalpą, vidurinį išsilavinimą asmenys turėjo įgyti Belgijoje. Toks reikalavimas turėjo poveikį kitų valstybių narių piliečiams (taip pat kai kuriems Belgijos piliečiams kaip D’Hoop), todėl pažeidė Sutarties 18 straipsnį, nebent tokį reikalavimą būtų galima objektyviai pateisinti. Kita vertus, Belgijos teisės nuostatą galima vertinti kaip (tiesiogiai) diskriminuojančią ne dėl pilietybės, o dėl to, kad D’Hoop naudojosi savo teise laisvai judėti. Nacionalinė teisė, susiedama pereinamojo laikotarpio bedarbio pašalpos skyrimą su sąlyga, kad reikalaujami diplomai būtų įgyti Belgijoje, sudaro mažiau palankias sąlygas kai kuriems savo piliečiams vien dėl to, kad jie pasinaudojo savo teise laisvai judėti, kad įgytų išsilavinimą kitoje valstybėje narėje. Toks nevienodas elgesys prieštarauja principui, pagrindžiančiam Europos Sąjungos piliečio statusą, t.y. vienodo traktavimo principui. Kaip bebūtų, Teismas aiškiai nepasisakė dėl netiesioginės diskriminacijos, kalbėdamas daugiau apie teisės nuostatas, kurios asmenims, besinaudojantiems teise laisvai judėti, sudaro mažiau palankias sąlygas.

Teisingumo Teismo praktikoje mobilumo svarba padidėja, tuo pačiu judėjimas Bendrijoje reikalauja tam tikro finansinio solidarumo tarp valstybių narių. Nepakankamas kooperavimasis tarp valstybių narių sukelia vieną didžiausių kliūčių, siekiant Europos Sąjungos socialinės pilietybės.

Byloje *Ioannidis*²⁰⁰ baigęs vidurinę mokyklą Graikijoje šios šalies pilietis I. Ioannidis 1994 m. atvyko į Belgiją, kur įgijo kineziterapijos specialybės diplomą, o vėliau užsiregistravo į asmenų, ieškančių darbo visai dienai, sąrašą. Nuo 2000 m. spalio 10 d. iki 2001 m. birželio 29 d. suinteresuotasis asmuo, dirbdamas pagal darbo sutartį Prancūzijoje techniku medikų asociacijoje, dalyvavo apmokėtuose profesinio rengimo kursuose. 2001 m. rugpjūčio 7 d. sugrįžęs į Belgiją, I. Ioannidis pateikė prašymą paskirti laukimo išmoką (tokią pat kaip *D’Hoop*²⁰¹ byloje). Belgijos kompetentingos institucijos šį prašymą atmetė argumentuodamos tuo, kad I. Ioannidis nebuvo įgijęs vidurinio išsilavinimo vienoje iš trijų nacionalinių Belgijos bendruomenių įsteigtoje, dotuojamoje arba pripažintoje mokymo įstaigoje. Teisingumo Teismas dar kartą patvirtino, kad nacionalinės teisės aktų leidėjo siekis užtikrinti prašymą paskirti tokias išmokas

²⁰⁰ *Cit. op.* 78.

²⁰¹ *Cit. op.* 90.

pateikusio asmens ir atitinkamos geografinės darbo rinkos realų ryšį yra teisėtas²⁰². Tačiau vienintelis reikalavimas, susijęs su vidurinio mokslo baigimo diplomo gavimo vieta, yra pernelyg bendras ir išimtinis. Jis neteisingai suteikia pirmenybę veiksmui, kuris nebūtinai atspindi realų ir faktinį prašymą paskirti išmoką pateikusio asmens ir atitinkamos geografinės darbo rinkos ryšio laipsnį, pašalindamas bet kokį kitą tokių ryšių atspindintį veiksnį. Todėl jis viršija tai, kas būtina norint pasiekti tikslą²⁰³. Apskritai gali būti diskutuojama dėl to, ar tie, kurie turi pastovesnį ryšį su priimančiąja valstybe nare, turi daugiau teisių. Kai kurie teigia, kad toks požiūris suderinamas su Pilietybės direktyva²⁰⁴.

*De Cuyper*²⁰⁵ byloje Teisingumo Teismas sprendė, ar gyvenimo vietos reikalavimas valstybėje, kuri skiria ir moka pašalpą nedirbančiam savo šalies piliečiui, kuriam daugiau nei 50 metų ir kuris atleistas nuo įsipareigojimo būti pasirengusiam dirbti, reiškia Sąjungos piliečio teisės laisvai judėti ir įsikurti suvaržymą, prieštaraujantį Sutarties 17 ir 18 straipsnių nuostatomis. *De Cuyper*, Belgijos pilietis, dirbo šioje valstybėje ir vėliau gavo bedarbio pašalpą. Kadangi jis išsikraustė į Prancūziją, pagal Belgijos įstatymus prarado teisę į pašalpą.

Tiek Teisingumo Teismas, tiek generalinis advokatas savo nuomonėje priėjo išvadą, kad šiuo atveju gyvenamosios vietos reikalavimas neprieštarauja Sutarties 17 ir 18 straipsniams ir yra pagrindžiamas Bendrijos pašalpų neperkėlimo principu.

Generalinis advokatas Geelhoed pažymėjo, kad tai nebuvo pensijos pašalpa ir nors nedirbantysis neturėjo būti tinkamas darbui, jis galėjo užsiregistruoti kaip ieškantis darbo asmuo, parodant, kad jis yra tinkamas²⁰⁶. Prieita prie išvados, kad tokia pašalpa nesiskiria nuo pašalpų, skiriamų nesavanoriško nedarbo atvejais, todėl gali būti prilyginama bedarbio pašalpai. Tokia pašalpa laikoma socialinės apsaugos garantija, skirta dirbantiesiems. Kadangi darbo rinkos ir socialinės apsaugos politika pirmiausia yra valstybių narių kompetencija, kur Bendrija atlieka koordinavimo ir pagalbinę funkciją, prieita prie išvados, jog valstybės narės turi teisę nedarbo pašalpas naudoti kaip politikos instrumentą, o gyvenamosios vietos reikalavimas padėtų atlikti situacijos monitoringą. Be to, pašalpos perkėlimas reikštų neteisingą konkurenciją tarp darbo rinkų ir galėtų baigtis neproporcinga finansine našta priimančiajai valstybei narei.

²⁰² *Cit. op.* 78, sprendimo 38 punktas.

²⁰³ *Cit. op.* 78, sprendimo 39 punktas.

²⁰⁴ *Cit. op.* 7.

²⁰⁵ Europos Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 8 d. sprendimas byloje C-406/04, *Gerald De Cuyper v Office national de l'emploi* (2006) ECR I-6947.

²⁰⁶ 2006 m. vasario 2 d. generalinio advokato *Geelhoed* išvada Europos Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 8 d. byloje C-406/04, *Gerald De Cuyper v Office national de l'emploi* (2006) ECR I-6947.

Teismas pasakė, kad nors reikalavimas gyventi Belgijoje, norint gauti pašalpą, reiškia Sutarties 18 straipsnyje numatytų teisių suvaržymą, tačiau tai yra pateisinama, siekiant stebėti užimtumo ir De Cuyper šeimos padėtį. Toks pateisinimas yra objektyviai pagrįstas visuomenės interesų pagrindais, nepriklausomai nuo asmens pilietybės, bei yra proporcingas, kadangi mažiau ribojančios priemonės, pavyzdžiui, dokumentų pateikimas, reikštų mažesnę ir nepakankamą efektyvumą. Taigi teisė laisvai judėti ir įsikurti suteikiama kiekvienam Sąjungos piliečiui pagal Sutarties 18 straipsnį, nekliudo taikyti gyvenimo vietos išlygos, skirtos nedirbančiam asmeniui, vyresniam nei 50 metų, ir kuriam netaikomas reikalavimas būti tinkamu darbui, kaip sąlygos, norint išlaikyti teisę gauti bedarbio pašalpą.

Akivaizdu, kad būtent Europos Sąjungos pilietybės instituto įvedimas paskatino Teisingumo Teismą nukrypti nuo ankstesnės praktikos, kada darbo ieškantiems asmenims nebuvo suteikiama teisė į socialinę paramą pagal Sutarties 39 straipsnį, ir dave impulso naujam darbo ieškančių asmenų teisių interpretavimui, atsižvelgiant į bendresnę Europos Sąjungos piliečių vienodo traktavimo teisę.

2.5. Europos Sąjungos socialinės pilietybės galimybės ir ribos

Nereikėtų pervertinti fundamentalių laisvių ribų vadovaujantis Sutarties 18 straipsniu, o ypač ribų apimties, suteikiant Sąjungos piliečiams autonominę teisę į socialinės apsaugos teikiamas garantijas priimančiojoje valstybėje narėje. Šios ribos susijusios su kylančia neišvengiama įtampa tarp “pilnos” asmenų judėjimo laisvės Sąjungos teritorijoje ir decentralizuotų, t.y. veikiančių tik nacionaliniu lygmeniu, socialinės apsaugos garantijų.

Bendrijos teisė vis dar gan aiškiai vaizduoja ekonomiškai neaktyvių piliečių teises kaip sąlygines, priklausančias nuo “sumažėjusių išteklių testo”²⁰⁷. Ekonomiškai neaktyvūs Europos Sąjungos piliečiai, ketinantys apsigyventi kitoje valstybėje narėje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui, turi pateikti įrodymus, jog jie turi “pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai” ir “visavertį sveikatos draudimą priimančiojoje valstybėje narėje”²⁰⁸. Naudojimasis priimančiosios valstybės

²⁰⁷ STEFANO GIUBBONI. Free Movement of Persons and European Solidarity. *European Law Journal*, 2007, nr. 3, p. 376.

²⁰⁸ *Cit. op.* 7, 7 straipsnio 1 dalies b punktas.

socialinės paramos sistema sukuria pagrindą teisės gyventi šalyje praradimui, nors vadovaujantis Teismo praktika išsiuntimo priemonė neturi būti automatinė to pasekmė²⁰⁹.

Nors valstybių narių teisė, nustatant sąlygas ribojančias laisvę, numatytą Sutarties 18 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvoje 2004/38/EB, buvo apribota, tačiau Teismo praktikoje nebuvo visiškai panaikinta. Valstybės narės vis dar išlaiko sąlygų kontrolę socialinėms teisėms, bent jau ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių atžvilgiu, ir gali, nors ir laikantis proporcingumo principo reikalavimų, nustatyti minimalaus pragyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje termino sąlygą teisių įgijimui. Socialinė parama yra socialinio (nacionalinio) suvereniteto (solidarumo) sritis, kuri daugiausiai ir efektyviausiai kontroliuojama Europos Sąjungos valstybių narių. Šiame kontekste nieko nereiškia, kad socialinės apsaugos prasmė yra daug platesnė nei koncepcija, kuria Teisingumo Teismas tradiciškai vadovavosi interpretuodamas Reglamentą 1408/71²¹⁰. Čia, kaip tiesiogiai išplaukia iš Direktyvos 2004/38/EB 24 straipsnio, socialinės apsaugos terminas turi autonominę reikšmę, apimančią bet kurias socialines garantijas ir paslaugas, kurios apsunkina valstybės narės išdą.

Collins bylos²¹¹ sprendimu Teisingumo Teismas, įvertindamas riziką, o gal labiau dėl politinės svarbos (ir reikšmingumo žiniasklaidoje), valstybėms narėms pasiuntė raminančią žinią dėl “socialinės gerovės turizmo” spektro, pasakydamas, kad jų prerogatyva, kontroliuojant socialinės paramos sritį, nepažeidžiama. Teismas pažymėjo, kad Sutartis neužkerta kelio valstybių narių nacionaliniuose įstatymuose numatyti, kad teisė į pašalpą, suteikiamą darbo ieškantiems asmenims, priklauso nuo teisėto gyvenimo šalyje sąlygos, tačiau toks reikalavimas turi būti pagrįstas objektyviomis, nuo asmens pilietybės nepriklausančiomis aplinkybėmis bei proporcingas nacionalinio įstatymo siekiamiems tikslams. Šių ribojančių taisyklių įvedimas pateisinamas siekiant tikslo užtikrinti stiprų ir teisėtą ryšį su priimančiosios valstybės narės darbo rinka bei užkirsti kelią asmenų judėjimui, siekiant “parazitiškai” pasipelnyti iš socialinės paramos sistemų skirtumų tarp valstybių narių.

Pabrėždamas tai, kad ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių laisvė judėti baigiasi, kai tokie asmenys tampa našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos

²⁰⁹ *Cit. op.* 7, 14 straipsnio 2 ir 3 dalys.

²¹⁰ 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL, 1971 L 149, p. 35). Reglamentas numato tam tikrą solidarumo laipsnį tarp valstybių narių darbuotojų migrantų atžvilgiu, išdėstydamas socialinės apsaugos garantijų perkėlimo iš kilmės valstybės narės į kitą valstybę narę sąlygas; numatydamas socialinio draudimo periodų skirtingose valstybėse narėse sumavimo sąlygas. Tai, kad Reglamentas taikomas tik darbuotojams ir studentams, rodo jo suderinamumą su laisvu asmenų judėjimu tik tam tikroms asmenų kategorijoms. Dėl kitų asmenų kategorijų (nepatenkančių į tradicinės laisvo judėjimo kategorijas) socialinių teisių Bendrijos teisė “tyli”.

²¹¹ *Cit. op.* 189.

sistemai, Teisingumo Teismas parodė aišką politinį realizmą, tokiu būdu pademonstruodamas, kad jis nenori ir negali atsisakyti pusiausvyros tarp interesų, esančių pavojuje, derintojo vaidmens: balansuojama tarp visa apimančios Sąjungos piliečių laisvo judėjimo garantijos ir finansinio valstybių narių socialinių paramos sistemų stabilumo. Toks polinkis į atsargumą ir santūrumą dažnai pastebimas Teismo praktikoje, kuris gana dažnai yra linkęs nustatyti galimą fiskalinį ar sprendimų, liečiančių tik valstybių narių socialinio suvereniteto sritis, poveikį.

Žinoma, negalima paneigti fakto, kad Teisingumo Teismas suvaidino solidarumo skatintojo vaidmenį: nediskriminavimo principo liberalizavimas sąlygojo tam tikro laipsnio finansinio solidarumo atsiradimą tarp priimančiosios valstybės narės ir kitos valstybės narės piliečių. Šia prasme Teismas jau pasiekė tam tikrą pozityvios integracijos laipsnį tarp nacionalinių socialinės apsaugos sistemų, nustatydamas Bendrijos piliečiams tam tikrą teisėto gyvenimo, susijusio su autonomiška galimybe pasinaudoti priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema, prielaidą.

Bendrijos įstatymų leidėjai, nors ir atsargiau, pasuko ta pačia kryptimi kaip ir Teisingumo Teismas ir didele apimtimi kodifikavo pastarojo praktiką. Direktyvoje 2004/38/EB²¹² būtent solidarumo principas yra naudojamas kaip pagrindas – ir gradacija – teisės gyventi ir socialinės apsaugos priimančiojoje valstybėje narėje įvairioms asmenų kategorijoms suteikimui. Su solidarumo principu susijęs asmenų statuso išskyrimas: iš vienos pusės – darbuotojai ir ekonomiškai aktyvūs asmenys, iš kitos – Sąjungos piliečiai, nedalyvaujantys ekonominiame procese. Vadovaujantis šiuo principu, taip pat atskiriamas asmenų, kurie istoriškai ilgą laiką gyveno priimančiojoje valstybėje narėje, statusas nuo asmenų, kurie dar neturi stipraus ir ilgalaikio ryšio, t.y. nėra pilnai integravęsi į priimančiosios valstybės narės socialinę struktūrą.

Iš esmės socialinio solidarumo nacionalinės šaknys ir pagrindai paaiškina šiuos skirtumus ir ribas. Taip pat paaiškina, kodėl Europos Sąjungai dar toli iki universalios ir besąlyginės teisės laisvai judėti patvirtinimo. Transnacionalinis solidarumas, kiek tai liečia ekonomiškai neaktyvius Sąjungos piliečius, lieka sąlyginis ir gali būti pažadėtas tik tokia apimtimi, kiek tai nekels pavojaus nacionalinėms socialinės paramos sistemoms.

Norint apeiti šiuos suvaržymus, reikėtų tam tikro laipsnio pozityvios įvairių nacionalinių sistemų integracijos, daug didesnės nei tos, kuri gali būti pasiekama teismo keliu ar normatyviniais metodais koordinuojant nacionalines socialinės apsaugos sistemas (pavyzdžiui, nustačius sąsajos kriterijų, pagrįstą gyvenamąja vieta ir *lex loci domicilii*). Esminė įtampa, egzistuojanti tarp asmenų laisvo judėjimo Europos Sąjungos teritorijoje ir

²¹² *Cit. op. 7.*

apsirūpinimo socialine parama, dalinai galėtų būti pašalinta centralizavus socialinės apsaugos sistemas Bendrijos valdymo lygiu. Visiška judėjimo laisvė Sąjungos teritorijoje pareikalautų iš valstybių narių didele apimtimi atsisakyti savo socialinės paramos politikos kontrolės ir galimybės turėti atskiras socialinės apsaugos sistemas. Nepaisant individualių valstybių narių interesų, šalys turėtų įsipareigoti Bendrijos socialinei apsaugos struktūrai²¹³.

Net jei ignoruotumėme išdėstytas teorines problemas, šiuo metu sunku įsivaizduoti socialinės apsaugos galimybę, tiesiogiai kylančią iš Bendrijos reguliavimo.

²¹³ STEFANO GIUBBONI. Free Movement of Persons and European Solidarity. *European Law Journal*, 2007, nr. 3, p. 376.

IŠVADOS

1. Europos Sąjungos pilietybės įvedimas Sutarties 17 straipsniu ir Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir įsikurti įtvirtinimas Sutarties 18 straipsnyje turi didžiulę reikšmę. Teisingumo Teismas panaudojo Sąjungos pilietybės principą išplėsdamas laisvo judėjimo teises ir garantuodamas vienodo traktavimo principo taikymą pagal Sutarties 12 straipsnį ekonomiškai neaktyviems Sąjungos piliečiams. Apribojimai, kuriuos valstybės narės gali taikyti ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių teisei laisvai judėti, turi būti interpretuojami vadovaujantis asmenų, kaip Sąjungos piliečių, statusu ir atitikti proporcingumo principą;
2. Įvedus Europos Sąjungos pilietybę, asmenys įgyja naują statusą – naują asmenų teisinę padėtį, papildančią jų jau turimą statusą, o Sutarties 18 straipsnis šį naują statusą papildė teise laisvai judėti ir apsigyventi. Sutarties 39, 43 ir 49 straipsnių ir 18 straipsnio nuostatos veikia atskirai, o 18 straipsnyje numatytos Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisės nėra vien tik simbolinės reikšmės ir antraeilės, palyginti su specialiomis Sutartyje įtvirtintomis asmenų laisvo judėjimo teisėmis. Teisingumo Teismas vis daugiau svarbos suteikia nuostatoms dėl Sąjungos pilietybės, o Sutarties 18 straipsnį įtraukia į bylos analizę net tada, kai sprendimas galėtų būti priimtas vadovaujantis kitais pagrindais;
3. Laisvo judėjimo teisė apima teisę atvykti ir teisę apsigyventi Europos Sąjungos valstybėje narėje, tačiau šios teisės nėra besąlyginės. Priimančioji valstybė narė gali atsisakyti leisti kitos valstybės narės piliečiams atvykti į šalį arba gali juos iš valstybės narės išsiųsti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos pagrindais; valstybės narė išlaiko teisę patikrinti asmenų tapatybę jiems kertant Bendrijos vidaus sienas. Teisė apsigyventi pagal Sutarties 18 straipsnio 1 dalį yra tiesiogiai veikianti teisė; ji gali priklausyti nuo valstybių narių teisėtų interesų, jei priemonės, kurių valstybė narė imasi, yra proporcingos;
4. Nors Teisingumo Teismas aiškiai pasakė, kad ekonomiškai neaktyvūs Sąjungos piliečiai Sąjungos pilietybės pagrindu pagal tiesiogiai veikiantį Sutarties 18 straipsnį turi teisę gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, naudojimąsi Sutarties 18 straipsnyje įtvirtinta laisve vis dar tam tikru laipsniu priklauso nuo ekonominių reikalavimų, numatytų Sutartyje. Atrodo, kad ir naujoji Pilietybės direktyva,

kurios teisinis pagrindas iš dalies yra Sutarties 18 straipsnio 2 dalis, nepakeičia faktinės padėties. Ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir įsikurti interpretavimas ir plėtojimas paliktas dinamiškai Teisingumo Teismo praktikai;

5. Sutarties 18 straipsnis yra tiesiogiai taikomas, t.y. Europos Sąjungos piliečiai gali tiesiogiai juo remtis nacionaliniuose valstybių narių teismuose. Nors dėl Sutarties 18 straipsnio tiesioginio veikimo, pritaikius nuostatos tiesioginio veikimo kriterijus, ar, atsižvelgus į tai, kad Sutarties 18 straipsnio 1 dalyje numatoma teisė ribojama tame pačiame straipsnyje numatytais sąlygomis, o jos vykdymas priklauso nuo Pilietybės Direktyvos, kyla daug diskusijų, viską paaiškina ir nulemia Teisingumo Teismo išsakyta pozicija: jei numatyta teisė nėra paneigiama, tiesiogiai veikianti Sutarties nuostata gali būti ribojama antrinėje teisėje numatytais sąlygomis ir apribojimais;
6. Sutarties 17 ir 18 straipsnių taikymas Teisingumo Teismo praktikoje pakeitė “išimtinai vidaus situacijos” taisyklę. Teismas nebereikalauja, kad judėjimas prisidėtų prie vidaus rinkos sukūrimo, o kai kuriais atvejais net išsiverčiama be reikalavimo fiziškai judėti tarp valstybių narių, kad atsirastų būtinas ryšys su Bendrijos teise, reikalingas siekiant pasinaudoti laisvo judėjimo teisėmis;
7. Pilietybės direktyva kodifikuoja pagrindinius Teisingumo Teismo praktikoje suformuotus principus, taip supaprastindama ir sustiprindama Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti bei sumažindama besitęsiančius reguliavimo skirtumus tarp priimančiosios valstybės narės piliečių ir Sąjungos piliečių, besinaudojančių teise laisvai judėti. Direktyvoje nepanaikinamas reikalavimas ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių atžvilgiu turėti pakankamai lėšų ir sveikatos draudimą, norint įsikurti priimančiojoje valstybėje narėje, tačiau įvesta esminė naujovė – besąlyginė nuolatinio gyvenimo teisė, įgyjama po nepertraukiamo ir teisėto penkerių metų gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje. Ši teisė – aiški Europos pilietybės išraiška. Priėmus Direktyvą, teise laisvai judėti pasinaudoti daug paprasčiau: Sąjungos piliečių teisės numatytos viename dokumente, supaprastinti administraciniai formalumai, įvesta daugiau saugiklių dėl išsiuntimo iš priimančiosios valstybės narės;

8. Teisingumo Teismas išplėtė diskriminavimo draudimo pilietybės pagrindu principą iki beveik universalaus principo, taikomo visiems Sąjungos piliečiams. Tai įtakojo ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių socialinių teisių išplėtimą. Vienodo traktavimo principo pripažinimas ekonomiškai neaktyviems Sąjungos piliečiams neabejotinai yra naujas žingsnis ir parodo, kad pilietybės svarba „užkodota“ ne vien tik formaliose Sutarties nuostatose, bet ir jų potenciale, kuri gali atskleisti tik dinamiška Teismo praktika;
9. Sekant Teisingumo Teismo praktika, aiškiai pastebimos perėjimo nuo rinkos pilietybės link socialinės pilietybės, kuri tampa laisvesnė nuo ekonominės integracijos reikalavimų ir suvaržymų, tendencijos. Išsiskiria solidarumo modelis, pagrįstas piliečio, kaip tokio, statusu, kuris darosi vis universalesnis ir nėra grindžiamas asmenų kategorijomis. Pilietybės direktyva, numačiusi nuostatą dėl besąlyginės nuolatinės teisės gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, įveda dar didesnę socialinę atsakomybę tarp valstybių narių;
10. Transnacionalinis solidarumas, kiek tai liečia ekonomiškai neaktyvius asmenis, lieka sąlyginis ir gali būti pripažintas tik tokia apimtimi, kiek tai nekelia pavojaus nacionalinei priimančiosios valstybės narės socialinei paramos sistemai. Naudojimasis priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistema sukuria pagrindą teisės gyventi šalyje praradimui, nors, vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, išsiuntimo priemonė neturi būti automatinė to pasekmė.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai:

1. Europos Sąjungos sutartis (Official Journal C, 1992-07-29, Nr. 191-1);
2. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (Official Journal C, 1997-11-10, Nr.340-1);
3. Nicos sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (Official Journal C, 2001-03-10, Nr.80-1);
4. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis (Valstybės žinios, 2004-01-03, Nr. 2-2);
5. 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (pakeistas) (OL, 1971 L 149, p. 35);
6. 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (pakeistas) (OL, 1968 L 257, p. 2);
7. 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir naikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL, 2004 L 158, p. 46);
8. 1993 m. spalio 29 d. Tarybos direktyva 93/96/EEB dėl studentų teisės apsigyventi (OL, 1993 L 317, p. 59);
9. 1990 m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi (OL, 1990 L 180, p. 28);
10. 1990 m. birželio mėn. 28 d. Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi kitoje valstybėje narėje (OL, 1990 L 180, p. 26);
11. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (su pakeitimais ir papildymais) (Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539);
12. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas dėl pažymos Europos Sąjungos valstybės narės piliečio teisei nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje patvirtinti išdavimo tvarkos aprašo ir Europos Sąjungos valstybės narės piliečio

šeimoms nario leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo, pratęsimo ir panaikinimo Europos Sąjungos valstybės narės piliečio šeimoms nariams, kurie nėra Europos Sąjungos valstybės narės piliečiai, tvarkos aprašo patvirtinimo (Valstybės žinios, 2007-10-31, Nr. 113-4607).

Specialioji literatūra:

1. ARNULL, Anthony. *The European Union and its Court of Justice*. Oxford: EC Law Library, 1999;
2. BARNARD, Catherine. *Europos Sąjungos materialinė teisė: Keturiolikos laisvės. 2 Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006. II t.;
3. BESSON, Samantha; UTZINGER, Andre. Introduction: Future Challenges of European Citizenship – Facing a Wide-Open Pandora’s Box. *European Law Journal*, 2007, 13 t., nr. 5, p. 573-590;
4. CARRERA, Sergio. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? *European Law Journal*, 2005, 11 t., nr. 6, p. 699-721;
5. CRAIG Paul; DE BURCA, Grainne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 4 Edition. Oxford University press, 2007;
6. EPINEY, Astrid. The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship. *European Law Journal*, 2007, 13 t., nr. 5, p. 611-622;
7. GIUBBONI, Stefano. Free Movement of Persons and European Solidarity. *European Law Journal*, 2007, 13 t., nr. 3, p. 360-379;
8. HARTLEY, Trevor C. *EU Law in a Global Context: Text, Cases and Materials*. Cambridge, 2004;
9. HORSPOOL, Margot; HUMPHREYS, Matthew. *EU Law*. 4 Edition. Oxford: Core Text Series, 2006;
10. JACOBS, Francis G. Citizenship of the European Union – A Legal Analysis. *European Law Journal*, 2007, 13 t., nr. 5, p. 591-610;
11. LENAERTS, Koen; VAN NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. Second Edition. Sweet & Maxwell, 2006;
12. MATHER, James D. The Court of Justice and Union Citizen. *European Law Journal*, 2005, 11 t., nr. 6, p. 722-743;
13. REICH, Norbert. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union. *European Law Journal*, 2005, 11 t., nr. 6, p. 675-698;

14. SHAW, Jo; HUNT, Jo; WALLANCE, Chloe. *Economic and Social Law of the European Union*, Palgrave Macmillan Law Masters , 2007;
15. STEINER, Josephine; WOODS, Lorna; TWIGG-FLESNER, Christian. *EU Law*. 9 Edition. Oxford University press, 2006;
16. TRYFONIDOU, Alina. C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the home department: further cracks in the “Great Wall” of the European Union? *European Public Law*, 2005, nr. 4, 11 tomas, p. 527-541;
17. WERNICKE, Stephan. Au nom de qui? The European Court of Justice between Member States, Civil Society and Union Citizens. *European Law Journal*, 2007, 13 t., nr. 3, p. 380-407.

Praktinė medžiaga:

1. Europos Teisingumo Teismo 2007 m. sausio 18 d. sprendimas byloje C-104/06, *Commission v Sweden* (2007) ECR I-00671;
2. Europos Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 8 d. sprendimas byloje C-406/04, *Gerald De Cuyper v Office national de l'emploi* (2006) ECR I-6947;
3. Europos Teisingumo Teismo 2005 m. kovo 15 d. sprendimas byloje C-209/03, *Deny Bidar prieš London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills* (2005) ECR I-02119;
4. Europos Teisingumo Teismo 2005 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje C-258/04, *Ioannidis* (2005) ECR I-08275;
5. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 23 d. sprendimas byloje C-138/02, *Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions* (2004) ECR I-02703;
6. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje C-456/02, *Michel Trojani prieš Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* (2004) ECR I-07573;
7. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 19 d. sprendimas byloje C-200/02, *Zhu ir Chen* (2004) ECR I-09925;
8. Europos Teisingumo Teismo 2003 m. vasario 6 d. sprendimas byloje C-92/01, *Stylianakis prieš Elliniko Dimosio* (2003) ECR I-01291;
9. Europos Teisingumo Teismo 2003 m. spalio 2 d. sprendimas byloje C-148/02, *Carlos Garcia Avello* (2003) ECR I-11613;

10. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-60/00, *Carpenter prieš Secretary of State for the Home Department* (2002) ECR I-06279;
11. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-224/98, *D'Hoop* (2002) ECR I-06191;
12. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-413/99, *Baumbast* (2002) ECR I-07091;
13. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 26 d. sprendimas byloje C-100/01, *Atoir Oteiza Olazabal* (2002) ECR I-10981;
14. Europos Teisingumo Teismo 2001 m. vasario 20 d. sprendimas byloje C-192/99, *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur* (2001) ECR I-01237;
15. Europos Teisingumo Teismo 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje C-184-99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193;
16. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. balandžio 11 d. sprendimas byloje C-356/98, *Kaba* (2000) ECR I-02623;
17. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje C-357/98, *R. prieš Secretary of State for Home Department, ex parte Yiadom* (2000) ECR I-9265;
18. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje C-135/99, *Ursula Elsen v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* (2000) ECR I-10409;
19. Europos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-378/97, *Wijsenbeek* (1999) ECR I-06207;
20. Europos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *Martinez Sala prieš Freistaat Bayern* (1998) ECR I-02691;
21. Europos Teisingumo Teismo 1998 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje C-274/96, *Bickel and Franz* (1998) ECR I-07637;
22. Europos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 5 d. sprendimas byloje C-64/96, *Land Nordrhein-Westfalen prieš Uecker* (1997) ECR I-03171;
23. Europos Teisingumo Teismo 1992 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-357/89, *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* (1992) ECR I-1027;
24. Europos Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-369/90, *Micheletti* (1992) ECR I-04239;

25. Europos Teisingumo Teismo 1988 m. vasario 2 d. sprendimas byloje 24/86, *Blaizot v. University of Liege* (1988) ECR 379;
26. Europos Teisingumo Teismo 1988 m. birželio 21 d. sprendimas byloje C-39/86, *Lair prieš Universität Hannover* (1988) ECR I-3161;
27. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-197/86, *Brown v. Sec'y of State for Scotland* (1988) ECR I-3205;
28. Europos Teisingumo Teismo 1985 m. vasario 13 d. sprendimas byloje 293/83, *Gravier v. City of Liege* (1985) ECR 00593;
29. Europos Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje C-48/75, *Jean Noel Royer* (1976) ECR I-00497;
30. Europos Teisingumo Teismo 1974 m. birželio 21 d. sprendimas byloje 2/74, *Reyners* (1974) ECR I-00631;
31. Europos Teisingumo Teismo 1974 m. gruodžio 3 d. sprendimas byloje 33/74, *van Binsbergen* (1974) ECR I-01299;
32. Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary for the Home Department, ex parte Mounciffe* (1996) Imm AR 265;
33. Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary for the Home Department, ex parte Phull* (1996) Imm AR 72;
34. Anglijos Apeliacinio teismo sprendimas byloje *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Adams* (1995) All ER (EC) 177;
35. 1997 m. liepos 1 d. generalinio advokato A. La Pergola išvada byloje C-85/96, *Martinez Sala v. Freistaat Bayern* (1998), ECR I-2691;
36. 1999 m. kovo 16 d. generalinio advokato Cosmas išvada Europos Teisingumo Teismo byloje C-378/97, *Wijsenbeek* (1999) ECR I-06207;
37. 2000 m. rugsėjo 28 d. generalinio advokato Albert išvada Europos Teisingumo Teismo byloje C-184/99, *Grzelczyk* (2001) ECR I-06193;
38. 2006 m. vasario 2 d. generalinio advokato Geelhoed išvada Europos Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 8 d. byloje C-406/04, *Gerald De Cuyper v Office national de l'emploi* (2006) ECR I-6947;
39. Trečioji Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui apie Direktyvų 93/96, 90/364 ir 90/365 dėl Sąjungos studentų, ekonomiškai neaktyvių piliečių ir pensininkų teisės apsigyventi taikymą (Europos Sąjungos oficialus leidinys, 2006 C 104, p. 20).

Elektroniniai dokumentai:

1. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties (1957 m.) tekstas: <<http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/index.htm#founding>>;
2. 2007 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje taikymo [interaktyvus]. 7 punktą [žiūrėta 2008-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0534+0+DOC+XML+V0//LT>>;
3. Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui – 2005 m. Hagos programos įgyvendinimo ataskaita [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0333:FIN:LT:HTML>>;
4. Report from the Commission. Fifth Report on Citizenship of the Union (2004-05-01 – 2007-06-30) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-24]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf>;
5. Report from the Commission. Fourth Report on Citizenship of the Union (2001-05-01 – 2004-04-30) [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-24]. Prieiga per internetą: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0695:FIN:EN:PDF>>;
6. European Commission. *European Union citizenship, a wide set of rights and obligations* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007-09-11]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/fsj_citizenship_intro_en.htm>;
7. European Commission. *New legislation will simplify conditions and administrative formalities for applying EU citizens' right to move and reside freely throughout the European Union* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007-09-11]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/movement/fsj_citizenship_movement_en.htm>;

8. European Commission. *Free movement within the EU - a fundamental right* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007-09-11]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm>;
9. Eurobarometer survey on geographic and labour market mobility, 2006 [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-22] Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/employment_social/workersmobility_2006/uploaded_files/documents/FIRST%20RESULTS_Web%20version_06.02.06.pdf>;
10. European Commission. *Flash Eurobarometer reports. European Union citizenship* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-03-24]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf>;
11. STRUMIA, Francesca. Citizenship and Free Movement: European and American Features of a Judicial Formula for Increased Comity. In *Columbia Journal of European Law* [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2008-03-25]. Prieiga per internetą: <http://www.law.harvard.edu/academics/graduate/sjd_candidates/francescastrumia/CJEL%20Strumia%20Article%2012%203%20FINAL.pdf>.

SANTRAUKA

Europos Sąjungos pilietybės koncepcija, pirmiausia pristatyta Maastrichto sutartimi (1992 m.), vėliau patikslinta Amsterdamo sutartimi (1997 m.), ilgai buvo laikoma tuščiu pažadu. Nors pradžioje ši simbolinės reikšmės koncepcija nesukūrė naujų teisių, tačiau dabar tapo esmine kylančioje Europos santvarkoje. Dėl Teisingumo Teismo dinamiškos praktikos ir jos kodifikavimo naujojoje Direktyvoje 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje koncepcijos vaidmuo pradėjo keistis. Europos Sąjungos pilietybė pamažu tampa tiesioginiu teisių šaltiniu išeinant už ekonominio konteksto ribų.

Darbe analizuojama ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir įsikurti Sąjungos teritorijoje. Pagrindinis darbo tikslas – aptarti esamą ir potencialiai galimą laisvo judėjimo principo išplėtimą ekonomiškai neaktyvių Sąjungos piliečių atžvilgiu.

Pirmoje darbo dalyje akcentuojamas Europos Sąjungos pilietybės principas kaip nepriklausomas ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių teisių šaltinis. Analizuojamas teisės laisvai judėti turinys, ypač daug dėmesio skiriama Sutarties 17 ir 18 straipsnių analizei, siekiant nustatyti, kokias naujoves skatina ir problemas kelia šių straipsnių taikymas naujausioje Teisingumo Teismo praktikoje, t.y., ar Sutarties 17-18 straipsnių nuostatos sukuria autonomišką ir tiesioginę teisę laisvai judėti ir įsikurti Europos Sąjungoje; ar pakeičia “išimtinai vidaus situacijos” taisyklę; ar sukuria savarankiškas teises ekonomiškai neaktyviems asmenims, kokia šių teisių apimtis ir tendencijos. Daug dėmesio skiriama Pilietybės direktyvos analizei. Trumpai aptariami Direktyvos įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje klausimai.

Antroji dalis skirta ekonomiškai neaktyvių Europos Sąjungos piliečių socialinių teisių analizei, išskiriant tris pagrindines ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijas: asmenis, nedirbančius pagal darbo sutartį, studentus ir darbo ieškančius asmenis. Šioje dalyje analizuojamas solidarumo principas, jo raida ir perspektyvos išskirtų ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijų aspektu, akcentuojamas diskriminavimo pilietybės pagrindu draudimo principas ir jo įtaka socialinėms ekonomiškai neaktyvių asmenų teisėms. Atskiras poskyris skiriamas Europos Sąjungos socialinės pilietybės galimybių ir ribų aptarimui.

SUMMARY

The Right of Economically Inactive European Citizens to Move and Reside Freely Within the Territory of European Union

First introduced by the Maastricht Treaty, and subsequently revised by the Amsterdam Treaty, European Union (EU) citizenship long remained an empty promise. Even if it did not offer much in terms of new rights at first, EU citizenship has now become a key element of the rising European polity. Recently, indeed, and thanks primarily to the European Court of Justice's (ECJ) case-law and its codification in Directive 2004/38/EC on the rights of movement and residence of EU citizens and their family, things have started to change. European citizenship is slowly becoming a direct source of rights outside the economic context.

This academic master work explores the right of economically inactive EU citizens to move and reside freely within the territory of European Union. The main purpose of this work is to review the existing and potential extension as well as challenges to the principle of free movement of economically inactive EU citizens. Part I of this work highlights the principle of EU citizenship as an independent source of rights of economically inactive people. This part explores the material scope of free movement rights concentrating on the added value of Articles 17-18 EC: whether the new provisions introduce an autonomous and directly effective right to move and reside in a Member State; whether Article 17 and 18 change the law as it relates to 'wholly internal situations'; whether Articles 17 and 18 contribute to the creation of new substantive rights for EU nationals who are neither economically active nor economically self-sufficient; what are the limits and tendencies of these rights. It is also analyzed what the impact of the recent legal developments in the freedom of movement dimension, such as the ECJ case law and the new Directive 2004/38/EC, is. Part II focuses on the tension between freedom of movement for economically inactive people and the principle of social solidarity. Three categories of economically inactive people are examined, the first concerning access to social assistance for non-workers, the second concerning access to social or educational assistance for students, and the third concerning access to various kinds of job-seeker's allowance for persons seeking work. Here the principle of non-discrimination is highlighted as having huge impact to social rights of economically inactive EU citizens. Separate section is taken for the exploration of potentialities and limits of social citizenship.