

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Andros Gavėdaitės
V kurso, tarptautinės ir Europos Sąjungos
teisės šakos studentės

Magistro darbas

ES pilietybės teisinis turinys ir praktiniai taikymo aspektai

Vadovė: doc. dr. Skirgailė Žalimienė

Recenzentas: doc. dr. Vaidotas A. Vaičaitis

Vilnius, 2020

TURINYS

ĮVADAS	3
1. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖS SAMPRATA.....	7
1.1. Europos Sąjungos pilietybės genezė ir teisinis pagrindas.....	7
1.2. Europos Sąjungos pilietybės ir nacionalinės pilietybės santykis.....	10
1.3. Nediskriminavimo principas kaip nacionalinės valstybių narių kompetencijos ribojimas	14
2. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖS GARANTUOJAMŲ TEISIŲ TURINYS IR JŲ PRAKTINIS TAIKYMAS.....	19
2.1. Direktyvos 2004/38/EB reikšmė ir jos santykis su laisvu asmenų judėjimu	20
2.2. Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išvestinė teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje	25
2.3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo įtaka plečiant Europos Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių <i>ratione personae</i> taikymo sritį.....	30
3. TREČIŲJŲ ŠALIŲ PILIEČIŲ GALIMYBĖS NAUDOTIS EUROPOS SAJUNGOS PILIEČIO STATUSU	36
3.1. Imigrantų investuotojų programų Europos Sąjungos valstybėse narėse analizė	37
3.2.1. Pilietybės suteikimas investicijos principu („ <i>citizenship by investment</i> “)....	38
3.1.2. Apsigyvenimo teisė investicijos principu („ <i>residency by investment</i> “).....	42
3.2. Imigrantų investuotojų programų santykis su Europos Sąjunga ir jų įtaka Europos Sąjungos pilietybės taikymui	43
3.3. Imigrantų investuotojų programų kritika ir problematika	46
IŠVADOS	50
LITERATŪROS SĄRAŠAS	53
SANTRAUKA.....	64
SUMMARY	65

IVADAS

Nagrinėjamos temos aktualumas. Europos Sąjungos pilietybė (toliau – „ES pilietybė“ arba „Sąjungos pilietybė“) šiais laikais yra pagrindinis ir neatsiejamas kiekvieno Europos Sąjungos (toliau – „ES“) valstybės narės piliečio statusas¹ ir vaidina svarbų vaidmenį jų kasdieniniame gyvenime. Tai užtikrina Maastrichto sutartimi įvestas ES pilietybės institutas, dabar reglamentuojamas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo² (toliau – „SESV“) 20 straipsnyje. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – „ESTT“ arba „Teisingumo Teismas“) pirmininko Koen Lenaerts nuomone, Sąjungos pilietybė turėtų būti suprantama plačiau nei tik „penktoji laisvė“³, nes jos įvedimas ne tik išplėtė *ratione personae* taikymo sritį visiems ES piliečiams, bet ir suteikė galimybę naudotis išimtiniais ES pilietybės teisiniu turiniu, apimančiu socialines, ekonomines bei politines teises. Tačiau pažymėtina, kad ES pilietybės statusu ir jos suteikiamomis teisėmis, šiais laikais naudojasi ne tik Sąjungos, bet ir trečiųjų šalių piliečiai.

Vadovaujantis naujausiais Eurostat duomenimis, 2018 metais visoje ES buvo išduota apie 3,2 mln. leidimų gyventi Sąjungos teritorijoje asmenims iš trečiųjų šalių, iš kurių 915 000 leidimų gyventi išduoti dėl šeimos priežasčių⁴. Tokią galimybę suponuoja Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje⁵ (toliau – „Direktyva 2004/38/EB“), teisė į privatą ir šeimos gyvenimą⁶ bei ESTT praktika, kuria aiškinami klausimai dėl atitinkamų asmenų patekimo į šeimos nario apibrėžtį ir kitų su ES piliečiu susijusių asmenų galimybės pasinaudoti išvestine teise judėti ir apsigyventi priimančiosios valstybės narės teritorijoje. Palankus Teisingumo Teismo aiškinimas tokių asmenų atžvilgiu lemia platų išvestinių teisių *ratione personae* taikymą, taip įpareigodamas valstybes nares atsižvelgti ir palengvinti įvažiavimo ir apsigyvenimo teisę bei leidimų gyventi jos teritorijoje suteikimą. Tokį aiškinimą lemia visuotinis mobilumas, kaip viena reikšmingiausių šių laikų globalizacijos pasėkmių, kuomet asmenys yra skatinami migruoti, ieškant palankesnių

¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. rugsėjo 13 d. sprendimas *Rendón Marin*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, 69 punktą

² Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, OL 2016 C 202/01, p. 47-199

³ LENAERTS, K. *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice*. ERA Forum, 13, 2013, p. 570

⁴ Eurostat. *Residence permits - statistics on first permits issued during the year* [interaktyvus], 2018 [žiūrėta 2020 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=456573#First_residence_permits_by_reason>

⁵ 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 158/77, p. 46-61

⁶ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/02, p. 389-405, 7 straipsnis

darbo, pragyvenimo ar švietimo sąlygų. Todėl Sąjunga yra priversta atitinkamai reaguoti ir ieškoti būdų užtikrinti ES piliečių teisių įgyvendinimą, neužkertant galimybės šeimos susijungimui.

Spartėjanti migracija taip pat lemia didelį trečiųjų šalių piliečių susidomėjimą atvykti į ES, dalyvauti vidaus rinkoje ir naudotis jos suteikiamomis teisėmis bei privilegijomis. 2018 metais maždaug 672 300 asmenų įgijo vienos iš 27 valstybių narių pilietybę, o kartu ir Sąjungos pilietybę.⁷ 84 procentai visų pilietybės įgijėjų prieš tai buvo trečiųjų šalių piliečiai.⁸ Tokį rodiklį galėjo paskatinti Europos Komisijos komunikate dėl strategijos „Europa 2020“ numatyta geresnė migrantų, suprantamų kaip trečiųjų šalių piliečių, integracija, kaip vienas pagrindinių tikslų pasiekti didesnę užimtumo lygį⁹. Dar viena priežastis, paskatinusi suteikti trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš tai neturėjo jokių ryšių su ES ir jos piliečiais, galimybę įgyti Sąjungos pilietybę yra valstybių narių siekis prisitaikyti prie dabartinių rinkos sąlygų, stimuliuoti šalies ekonomiką ir pritraukti kuo daugiau investicijų į valstybės biudžetą, reaguojant į finansinius sunkumus, kuriuos sukėlė tokie ekonominiai ir socialiniai veiksniai kaip ekonomikos krizė, emigracija ar nedarbingumas. Todėl trijų valstybių narių vyriausybės ėmėsi veiksmų, kurie iš vienos pusės praplečia ES vidaus rinkos ribas, iš kitos - mažina nacionalinės pilietybės tiesioginio ryšio sąsają su ją suteikusia valstybe, įteisinant specialius valstybinių mechanizmus, dar vadinamus imigrantų investuotojų programomis (*angl. „Immigrant investor programs“*). Tokiu būdu teisinė pilietybės samprata tampa daug lankstesnė, o jos taikymo sritis asmenims platesnė.

ES pilietybės institutas ir jo teisinio turinio įgyvendinimo klausimai yra plačiai išanalizuoti įvairioje mokslinėje literatūroje bei kituose magistro darbuose, todėl šiuo magistro darbu yra siekiama atsižvelgti į Sąjungos pilietybės ir ja suteikiamų teisių plėtą praktinį taikymą asmenų atžvilgiu. Tokio pobūdžio analizė yra svarbi siekiant įrodyti, jog ES pilietybė nebegali būti laikoma išskirtine privilegija suteikiama tik įprastos natūralizacijos būdu pripažintiems ES piliečiams, nes tampa lengviau prieinama asmenims už patrauklią kainą.

Darbo tikslas. Vadovaujantis teisine literatūra, galiojančiomis teisės aktų nuostatomis, ES institucijų ataskaitomis bei Teisingumo Teismo praktika konstruktyviai išanalizuoti ES

⁷ Eurostat. *Acquisition of citizenship statistics* [interaktyvus]. 2018, p. 1 [žiūrėta 2020 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics#EU-27_Member_States_granted_citizenship_to_672.C2.A0300_persons_in_2018>

⁸ *Ibid.*, p. 1

⁹ 2010 m. kovo 3 d. Europos Komisijos komunikatas 2020 m. EUROPA Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija. KOM(2010), 2020 galutinis, p. 9

pilietybės teisinį turinį ir atskleisti platų Sąjungos pilietybės statuso traktavimą bei ja suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritį ES piliečiams, jų šeimos nariams bei trečiųjų šalių piliečiams.

Darbo uždaviniai. Magistro darbu yra siekiama įgyvendinti šiuos uždavinius:

1. Išnagrinėti ES pilietybės ir nacionalinės pilietybės santykį ir atriboti Sąjungos ir valstybių narių kompetenciją ES pilietybės suteikimo srityje.
2. Išanalizuoti bei nustatyti Teisingumo Teismo aiškinimo tendencijas nediskriminavimo dėl pilietybės kontekste.
3. Išanalizuoti Direktyvos 2004/38/EB priėmimo reikšmę ES piliečiams ir laisvam asmenų judėjimui.
4. Ištirti ES piliečių ir jų šeimos narių išvestinės teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje praktinį taikymą.
5. Išnagrinėti Teisingumo Teismo įtaką plečiant ES pilietybės suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritį.
6. Išanalizuoti trečiųjų šalių piliečių galimybę įgyti Sąjungos pilietybę, remiantis valstybių narių diskrecija nustatytais natūralizacijos būdais ir nustatyti jų problematiką.

Darbo objektas. Šio darbo objektą sąlygoja darbo tikslas ir jam pasiekti išskelti uždaviniai. Darbo tyrimo objektas – ES pilietybės teisinio turinio ir praktinių taikymo aspektų analizė, vadovaujantis ES teisės aktais ir Teisingumo Teismo jurisprudencija.

Atsižvelgiant į tai, kad magistro darbą sudaro trys esminės struktūrinės dalys, pirmoje magistro darbo dalyje siekiama atskleisti nacionalinės ir ES pilietybės santykį bei nustatyti jų priklausomumo ryšį. Taip pat analizuojama išimtinės valstybės narės kompetencija pilietybės suteikimo srityje, kuria nustatomi ES pilietybės teisių gavėjai, bei aiškinamas nediskriminavimo principas kaip tokios kompetencijos ribojimo būdas. Antroje darbo dalyje yra apžvelgiamas ES pilietybės garantuojamų teisių turinys, išimtinai nagrinėjant Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išvestinę teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje bei Teisingumo Teismo įtaką plečiant tokios teisės *ratione personae* taikymo sritį. Galiausiai, trečioje darbo dalyje įvertinamos trečiųjų šalių piliečių galimybės naudotis ES pilietybės statusu, atliekant imigrantų investuotojų programų, veikiančių ES valstybėse narėse, analizę.

Tyrimo metodai. Darbo objektas analizuojamas pasitelkiant lingvistinį, sisteminių, lyginamąjį, teleologinį ir empirinį metodą.

1. Lingvistinis metodas pasitelkiamas aiškinant šeimos nario ir kitų su ES piliečiu susijusių asmenų reikšmę iš ES pilietybės statuso kylančių teisių taikymo kontekste.
2. Sisteminis metodas pasitelkiamas, remiantis ES pirminės ir antrinės teisės nuostatomis bei ESTT praktika, tiriant ES ir nacionalinės pilietybės santykį bei išvestinių ES piliečio šeimos narių teisių taikymą asmenų atžvilgiu.
3. Lyginamasis metodas naudojamas palyginti skirtingų valstybių narių imigrantų investuotojų programų pobūdį ir reglamentavimą, kuriuo suteikiamas ES pilietybės statusas bei leidimas gyventi valstybės narės teritorijoje.
4. Teleologinis metodas padeda išsiaiškinti ES pirminės ir antrinės teisės normų pobūdį, tikslą ir jų taikymo sferą.
5. Empirinis metodas vyrauja visame magistro darbe, aiškinant mokslinę teisinę literatūrą bei ES institucijų ataskaitas, siekiant susisteminti jų požiūrį ir išskirti probleminius aspektus.

Svarbiausi šaltiniai. Tiriant šio magistro darbo objektą bei siekiant atsakyti į iškeltus uždavinius, daugiausiai dėmesio skiriama Direktyvos 2004/38/EB, ESTT praktikos, susijusios su teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, bei Europos Komisijos ataskaitų dėl ES pilietybės ir imigrantų investuotojų programų analizei. Taip pat analizuojami L. Liubertaitės, K. Lenaerts, J. Shaw, H. Oosterom-Staples, S. Carrera, D. Kochenov bei kitų Lietuvos bei užsienio teisininkų moksliniai darbai bei teisiniai straipsniai atskirais šio magistro darbo temos aspektais.

1. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖS SAMPRATA

Europos Sąjungos pilietybė šiais laikais yra neatsiejama kiekvieno ES valstybės narės piliečio teisė ir nekelia jokių abejonių dėl galimybės pasinaudoti jos suteikiamomis garantijomis. Šiuolaikiniame pasaulyje sparčiai vykstant globalizacijai, jos svarba formuojant asmenų teisinę padėtį tampa vis aktualesnė. Šiandien Sąjungos pilietybė yra pagrindinis visų piliečių statusas, nesvarbu, ar jie ekonomiškai aktyvūs, ar ne, ir vaidina svarbų vaidmenį jų kasdieniniame gyvenime. Jurisdikcijos riba tarp valstybių narių yra peržengiama ir daro įtaką ne tik asmenų tapatybės, kultūros ir socialinio solidarumo suvokimui¹⁰, bet ir jų gyvenimo būdai, šeimos santykiams, galimybėms studijuoti, darbo paieškoms ir įsidarbinimui. Dėl didėjančio teisių sąrašo, ES pilietybė skatina žmones judėti ir naudotis vidaus rinkos teikiamomis galimybėmis už savo valstybių narių ribų¹¹. Tačiau toks išplėtotas ES pilietybės suvokimas gyvavo ne visada.

1.1. Europos Sąjungos pilietybės genezė ir teisinis pagrindas

Pirmasis šešių valstybių narių nacionalinių rinkų integravimas į bendrąją rinką buvo svarbiausias Europos Ekonominės Bendrijos tikslas, įtvirtintas 1957 m. Romos sutartyje¹². Laipsniškas bendrosios rinkos realizavimas nuo pat pradžių buvo lydimas pastangų peržengti Europos integracijos kaip ekonominio projekto pobūdį ir plėtoti jį politinės bendruomenės kryptimi¹³. Svarbiausiu postūmiu imtis tokių politinių veiksmų yra laikomi Europos integracijos procese atsiradę stagnacijos požymiai, trukę laikotarpiu nuo septintojo dešimtmečio vidurio iki devintojo dešimtmečio vidurio, dar vadinamu eurosclerosis era¹⁴. Šiuo laikotarpiu įtakos turėjo tiek ekonominės problemos, kaip ekonomikos bei pinigų

¹⁰ KOCHENOV, D. *The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?* [interaktyvus]. *International and Comparative Law Quarterly*, 62, 2013, p. 98 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/essence-of-eu-citizenship-emerging-from-the-last-ten-years-of-academic-debate-beyond-the-cherry-blossoms-and-the-moon1/F38F24458F60301564C0AD7F4C893001>>

¹¹ KOCHENOV, D. *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights* [interaktyvus]. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 111 [žiūrėta 2020 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.cambridge.org/core/books/eu-citizenship-and-federalism/DD065F48586AB37B65B94C4BA514AD25>>

¹² WOLLENSCHLAGER, F. *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration* [interaktyvus]. *European Law Journal*, 17(1), 2010, p. 17 [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0386.2010.00536.x>>

¹³ *Ibid.*, p. 17

¹⁴ AVESTI, A. *The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s* [interaktyvus]. *L'Europe en formation* No. 353-354, 2009, p. 39 [žiūrėta 2020 m. sausio 5 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.academia.edu/669935/The_Myth_of_Eurosclerosis_European_Integration_in_the_1970s>

politikos krizės, didelis nedarbingumo lygis, tiek Europos Bendrijos institucinės sąrangos problemos, Europos Bendrijos valstybių ekonominis bei politinis nesuderinamumas bei nacionalinių interesų išskėlimas virš bendrų tarptautinės svarbos interesų. Tuometinis Europos Komisijos pirmininkas Xavier Ortolí atkreipė dėmesį, kad Europos indentiteto (angl. *European identity*) nebuvimas yra viena iš didžiausių Europos Bendrijos silpnųjų¹⁵. Todėl buvo iškeltas pasiūlymas į integracijos procesą įtraukti ir pačius valstybių narių piliečius suteikiant jiems bendrą *status civitatis*¹⁶.

Taigi ES pilietybės idėja kilo kaip priemonė stiprinti Europos Bendrijos valstybių narių integraciją, kurios užuomazgos gali būti pastebimos jau 1972 ir 1974 metais Paryžiuje vykusiuose Europos Vadovų Tarybos susitikimuose, o vėliau ir Belgijos Ministro pirmininko Leo Tindemans 1975 metų ataskaitoje dėl Europos Sąjungos. Šioje ataskaitoje Tindemans pažymėjo, jog Europa turi būti arti savo piliečių ir jos kūrimas nėra tik valstybių bendradarbiavimo forma. Tai kartu ir tautų suartėjimas, pritaikant savo veiklą prie kintančių pasaulio sąlygų, išsaugant tas vertybes, kurios yra laikomos bendru paveldu¹⁷. Tokiu būdu buvo pasiūlyta suteikti visiems valstybių narių piliečiams specialias teises, kaip kad teisę balsuoti ir kandidatuoti į Europos Parlamento rinkimus, sujungti bendruomenę skatinant Europos paso sukūrimą, kuris leistų sukurti vadinamąją pasų politiką¹⁸ bei užtikrinti tokių asmenų teisių apsaugą, kai to nebepali užtikrinti tik atskiros valstybės¹⁹. Šios Sąjungos pilietybės užuomazgos ir idėjos buvo svarstomos ir plėtojamos iki pat Maastrichto sutarties priėmimo įvairiuose viršūnių susirinkimuose. Vienu iš svarbesnių lūžių, kuomet politinė valia įvesti ES pilietybę tapo konkretnė, galima vadinti 1989 metais įvykusį viršūnių susitikimą Madride, kuriame pripažinta, jog nepavyko pasiekti norimų rezultatų įgyvendinant iniciatyvą „piliečių Europa“ (angl. *People's Europe*) ir kuriuo Europos Komisija ir Taryba buvo paskatintos padaryti išvadas dėl veiksmų, kurių buvo privalu imtis siekiant ilgainiui įtvirtinti konkrečią Sąjungos pilietybės formuluotę²⁰.

¹⁵ WIENER, A. *European Citizenship Practice: Building Institutions Of A Non-state*. New York: Routledge, 1998, p. 67

¹⁶ MINDUS, P. *The Status of European Citizenship: An Overview* [interaktyvus]. *European Citizenship after Brexit*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, p. 17 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-51774-2_2>

¹⁷ TINDEMANS, L. *Report on European Union (Tindeman's report)* [interaktyvus]. *Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76*, 1976, p. 26 [žiūrėta 2020 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf>

¹⁸ MINDUS, P. *The Status of European Citizenship: An Overview* [interaktyvus]. *European Citizenship after Brexit*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, p. 18 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-51774-2_2>

¹⁹ TINDEMANS, L. *Report on European Union (Tindeman's report)* [interaktyvus]. *Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76*, 1976, p. 26 [žiūrėta 2020 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf>

²⁰ European Council. *Madrid 26 and 27 June* [interaktyvus]. *Bulletin of the European Communities*, 6-1989, Brussels, 1989, p. 12 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <http://aei.pitt.edu/1453/1/Madrid_june_1989.pdf>

Po šio susitikimo, Europos Parlamentas taip pat paragino įtraukti specialias nuostatas dėl Europos pilietybės suteikiamų teisių, o 1990 metais Ispanijos memorandumu dėl pilietybės tokios specialiosios pagrindinės teisės buvo išgrynintos kartu su pasiūlymu nustatyti viršnacionalinės pilietybės formą, pagal kurią valstybių narių piliečiai, gyvenantys kitose valstybėse, nei tos, kurių pilietybę jie turi, neturėtų būti laikomi neprivilegiuotais užsieniečiais²¹. Todėl Ispanijos spaudimo dėka²², po ilgų bandymų įtvirtinti *status civitatis*, Europos Sąjungos pilietybė buvo pirmą kartą teisiškai reglamentuota Maastrichto sutartimi, kuri įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d²³.

Maastrichto sutartimi, dar kitaip vadinama Europos Sąjungos sutartimi, buvo įtraukta nauja antroji dalis „Sąjungos pilietybė“, kurią sudarė ES sutarties 8–8e straipsniai²⁴. 8 straipsnyje buvo įtvirtinta konkreti nuostata, jog „kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra ir Sąjungos pilietis“²⁵. Joje taip pat buvo reglamentuotas ir ES pilietybės teisinis turinys, kuris buvo pakoreguotas Amsterdamo sutartimi į ES sutarties 17–22 straipsnius²⁶, o vėliau be didesnių pakeitimų šios nuostatos Lisabonos sutartimi buvo perkeltos į dabartinę Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo ir apima teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje²⁷, teisę balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos rinkimus valstybėje ir per rinkimus į Europos Parlamentą narėje, kurioje gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai²⁸, teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinių arba konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą, jei piliečio buveinės valstybėje nėra tokių institucijų²⁹, teisę kreiptis į Europos Parlamentą bei į ombudsmeną³⁰. Taigi Maastrichto sutartis išplėtė *ratione personae* taikymo sritį visiems ES piliečiams³¹. Šių Sąjungos piliečių teisių turinys 2009 metais įsigaliojusia Lisabonos sutartimi taip pat

²¹ MINDUS, P. *The Status of European Citizenship: An Overview* [interaktyvus]. European Citizenship after Brexit. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, p. 21 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-51774-2_2>

²² BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolais laisvės. 2-oji knyga. Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 238

²³ MATHIJSEN, P.S.R.F. *A Guide to European Union Law*. Eighth edition, London: Sweet & Maxwell, 2004, p. 18

²⁴ WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. Eighth edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 487

²⁵ Europos Sąjungos sutartis. Suvestinė redakcija, OL 2016 C 202/01, p. 13-45, 17 straipsnis

²⁶ WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. Eighth edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 487

²⁷ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 47-199, 21 straipsnis

²⁸ *Ibid.*, 22 straipsnis

²⁹ *Ibid.*, 23 straipsnis

³⁰ *Ibid.*, 24 straipsnis

³¹ OFUJI, N. *Human Rights Protection in the EU as Unitas Multiplex* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law: Europe and Asia, Singapore: Springer, 2018, p. 56 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.researchgate.net/publication/320261886_Human_Rights_Protection_in_the_EU_as_Unitas_Multiplex>

buvo papildytas teise į gerą administravimą³² bei teise susipažinti su dokumentais³³, ir kartu su kitomis teisėmis reglamentuotas Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 39-46 straipsniuose. Šios teisės turėtų būti suvokiamos kaip specialiosios ir atskiriamos nuo nacionalinės pilietybės suteikiamų teisių pagrindo. Nepaisant to, Lisabonos sutartimi ES pilietybė buvo glaudžiau susieta su diskriminacijos dėl pilietybės draudimu³⁴, garantuojančia Sąjungos piliečių lygių teisių užtikrinimą.

Taigi, toks Sąjungos pilietybės instituto įvedimas yra laikomas pirmuoju žingsniu formuojant Europos identitetą, nustatant valstybės piliečio ir Europos Sąjungos tarpusavio santykius, kuriuos apibrėžia piliečio teisės, pareigos ir politinis aktyvumas. Todėl Maastrichto sutartimi pažymėta ne tik ilgo vystymosi pabaiga, bet ir naujos eros Europoje³⁵, kurios pagrindas yra visiems Sąjungos piliečiams suteikiamų specialių teisių ir pareigų visuma bei jų įgyvendinimas, pradžia.

1.2. Europos Sąjungos pilietybės ir nacionalinės pilietybės santykis

Kalbant apie ES pilietybės vaidmenį, turėtų būti vengiama traktuoti Sąjungos ir jos valstybių narių pilietybę kaip du atskirus ir nesusijusius reiškinius, net jei jos skiriasi savo pobūdžiu. Tokia sąsaja atsiranda, visų pirma, dėl to, kad nacionalinės pilietybės turėjimas *per se* suteikia asmeniui ES pilietybę³⁶ kaip įtvirtinta SESV 20 straipsnyje. Todėl remiantis steigiamųjų sutarčių nuostatų analize, galima pastebėti išvestinį ir papildomą ES pilietybės pobūdį³⁷. Taip pat, tokį bendrumą lėmė ir ilgus metus trunkantis valstybių bendradarbiavimas Sąjungoje. Abi teisės sistemos, tiek nacionalinė, tiek savarankiška ES, tapo taip susipynusios, kad kai kuriais atvejais išimtinės valstybių narių kompetencijos negalima atskirti nuo ES kompetencijos, arba ją įgyvendinant, svarbu atsižvelgti į Sąjungos

³² Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/02, p. 389-405, 41 straipnis

³³ *Ibid.*, 42 straipnis

³⁴ ULTAN, M. O. *The Evaluation of the European Citizenship within the European Union Treaties* [interaktyvus]. International Academic Research Conference, Madrid, 2017, p. 195 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.researchgate.net/publication/317170379_The_Evaluation_of_the_European_Citizenship_within_the_European_Union_Treaties>

³⁵ KOCHENOV, D. *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights* [interaktyvus]. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 111 [žiūrėta 2020 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.cambridge.org/core/books/eu-citizenship-and-federalism/DD065F48586AB37B65B94C4BA514AD25>>

³⁶ SHAW, J. *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism* [interaktyvus]. European University Institute, Working Papers EUI-RSCAS 2010/60, 2010, p. 15 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

³⁷ LIUBERTAITĖ, L. *Nacionalinė pilietybė kaip taikytinos teisės nustatymo kriterijus* [interaktyvus]. Teisė, 80, 2011, p. 108 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/154/120>>

teisės aktus, nustatytas taisykles ir principus³⁸. Be kita ko, tokiose srityse kaip laisvas judėjimas Sąjungos teritorijoje, neišvengiama, kad bet kokie pokyčiai, kuriuos valstybė narė įgyvendina šioje srityje, daro poveikį ir ES piliečiams.

Nors tokia sąsaja dabar yra suprantama ir nekelia grėsmės valstybių suverenitetui, tik įvedus šią naują koncepciją, kai kurios valstybės narės nuogąstavo, kad ES pilietybės institutas pakeis nacionalinę pilietybę³⁹ ir susiaurins valstybių narių kompetencijos ribas. Tokį skeptišką požiūrį išreiškė kelios valstybės, tarp jų ir Danijos Karalystė. Pagrindinė priemonė paneigti nacionalinės pilietybės panaikinimo idėją ir suteikti aiškumo buvo 1992 m. gruodžio 11–12 d. Europos Vadovų Tarybos surengta Edinburgo sesija, kurioje posėdžiavę valstybių vadovai priėmė sprendimą ir išaiškino, jog nuostatos, įtvirtintos ES sutartyje dėl Sąjungos pilietybės suteikia valstybių narių piliečiams papildomų teisių ir apsaugos, ir jokių būdu neatima nacionalinės pilietybės.⁴⁰ 1997 metais Amsterdamo sutartimi sprendimo dėl ES pilietybės turinys buvo įtrauktas į dabartinį SESV 20 straipsnį, kuris teigia, jog „Sąjungos pilietybė papildo, o ne pakeičia nacionalinę pilietybę“⁴¹. Šis SESV 20 straipsnio 1 dalies pakeitimas reiškė, kad nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo visų valstybių narių piliečiams buvo nustatytas papildomas ES pilietybės statusas⁴². Taip pat šioje sesijoje buvo nagrinėtas klausimas dėl valstybių narių autonomijos sprendžiant dėl valstybės narės pilietybės ir nacionalinės teisės taikymo užtikrinimo⁴³. Šis sprendimas buvo pridėtas prie Danijos ratifikavimo akto ir sudarė sąlygas Danijai patvirtinti Mastrichto

³⁸ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 433 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

³⁹ KOCHENOV, D. *The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?* [interaktyvus]. International and Comparative Law Quarterly, 62, 2013, p. 116 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/essence-of-eu-citizenship-emerging-from-the-last-ten-years-of-academic-debate-beyond-the-cherry-blossoms-and-the-moon1/F38F24458F60301564C0AD7F4C893001>>

⁴⁰ European Council. *European Council in Edinburgh 11-12 December, 1992* [interaktyvus]. Conclusions of the Presidency, 1992, p. 53 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b738e60-f2cc-4197-93d4-d16d1ab11b48>>

⁴¹ ULTAN, M. O. *The Evaluation of the European Citizenship within the European Union Treaties* [interaktyvus]. International Academic Research Conference, Madrid, 2017, p. 193 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.researchgate.net/publication/317170379_The_Evaluation_of_the_European_Citizenship_within_the_European_Union_Treaties>

⁴² OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 439 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

⁴³ European Council. *European Council in Edinburgh 11-12 December, 1992* [interaktyvus]. Conclusions of the Presidency, 1992, p. 2 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b738e60-f2cc-4197-93d4-d16d1ab11b48>>

sutartį⁴⁴. Siekiant galutinai išsklaidyti tokį dvilypį nacionalinį suvokimą ir patvirtinti valstybių narių išimtinę kompetenciją vienašališkai nustatyti, kas yra jų piliečiai, prie Maastrichto sutarties Baigiamojo akto buvo pridėta deklaracija Nr. 2 dėl valstybės narės pilietybės, kuri teigia, jog visur, kur ES sutartyje yra daroma nuoroda į valstybių narių piliečius, klausimas, ar asmuo turi valstybės narės pilietybę, sprendžiamas remiantis tik atitinkamos valstybės narės nacionaline teise⁴⁵. Ši deklaracija nėra laikoma neatsiejama Maastrichto sutarties dalimi, tačiau padėjo pamatus geriau suprasti jos taikymo turinį bei įtvirtino valstybių narių svarbą sprendžiant klausimus susijusius su Sąjungos pilietybe. Verta paminėti, jog šios deklaracijos svarba nėra tik teorinė. Teisingumo Teismas *Rottmann* byloje nusprendė, kad deklaracija Nr. 2 dėl valstybės narės pilietybės yra laikoma priemone į kurią reikia atsižvelgti nustatant „Sąjungos teisės nuostatų, kuriose minima piliečio sąvoka, taikymo sritį asmenų atžvilgiu“⁴⁶. Dar vienas svarbus aspektas vertinant plačią valstybių narių autonomiją yra Maastrichto deklaracijos antrasis sakinytis, numatantis galimybę pridėti specialias deklaracijas įtvirtinančias kokius asmenys yra laikomi Sąjungos piliečiais ir prireikus jas pakeisti⁴⁷. Tai galėtų paskatinti praktiką, kad valstybės narės arba pašalina tam tikras piliečių grupes iš ES pilietybės, arba remdamosi liberaliais pilietybės įstatymais palengvina galimybę ją gauti⁴⁸.

Remiantis šiuo teisiniu reguliavimu, Sąjungos pilietybė priklauso nuo išimtinės valstybių narių kompetencijos nustatyti, kas yra valstybės narės pilietis, o kartu ir ES pilietis. Pati ES neturi teisių įgaliojimų suteikti piliečio statusą asmeniui neturinčiam vienos iš valstybių narių pilietybės ar trečiosios šalies piliečiui⁴⁹. Tokių tolygų valstybių narių diskrecijos aiškinimą galima pastebėti ir Teisingumo Teismo nagrinėtų *Micheletti* ir *Rottmann* bylų sprendimuose. Viena iš pirmųjų bylų susijusių su ES pilietybės pripažinimu, nagrinėta iškart po Maastrichto sutarties pasirašymo ir nuostatų dėl Sąjungos pilietybės įteisinimo, *Micheletti*, teismo praktikoje įtvirtino poziciją, jog „pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų nustatymas, kaip numatyta tarptautinėje teisėje, priklauso kiekvienos

⁴⁴ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. *Netherlands International Law Review*, 65(3), 2018, p. 451 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

⁴⁵ Deklaracija Nr. 2 dėl valstybės narės pilietybės, kurią valstybės narės pridėjo prie Europos Sąjungos sutarties Baigiamojo akto. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL C 191, 1992, p. 98

⁴⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. kovo 2 d. sprendimas *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, 40 punktas

⁴⁷ *Ibid.*, 40 punktas

⁴⁸ KRŪMA, K. *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 498

⁴⁹ ROSTEK, K., DAVIES, G. *The impact of Union citizenship on national citizenship policies* [interaktyvus]. *European Integration online Papers*, 10(5), 2006, p. 6 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf>>

valstybės narės kompetencijai⁵⁰. Tokia koncepcija yra laikoma pagrindine taisykle, tačiau vėlesniuose sprendimuose Teisingumo Teismas išvystė tam tikras papildomas taisykles ir principus, kurie vis dėl to turėjo įtakos apribojant valstybių narių diskreciją dėl sprendimų susijusių su Sąjungos pilietybe ir ES teise. Europos Sąjungos vaidmuo buvo išplėstas *Rottmann* sprendime, kuriame ESTT pabrėžė, kad nors valstybės narės yra kompetentingos spręsti pilietybės klausimus, jos turi vykdyti savo galias tinkamai atsižvelgdamos į ES teisę⁵¹. Nors asmens pilietybės panaikinimas neperžengia valstybių narių kompetencijos ribų, juo yra daromas poveikis Sąjungos teisės sistemos įtvirtintoms ir saugomoms pagrindinėms teisėms, todėl turi būti taikoma teisminė kontrolė dėl atitikties Sąjungos teisei⁵² bei laikomasi ES teisės principų, įskaitant proporcingumo, lygybės ir teisėtų lūkesčių⁵³. Analizuodamas proporcingumo principą Teisingumo Teismas pabrėžia, kad būtina atsižvelgti į tokio sprendimo galimas pasekmes suinteresuotam asmeniui, jo šeimos nariams, kiek tai susiję su teisėmis, kuriomis asmuo naudojasi kaip Sąjungos pilietis⁵⁴. Vis dėlto, valstybės narės išlaiko teisę, saugodamos ypatingus solidarumo ir lojalumo santykius, teisių ir pareigų abipusiškumą⁵⁵, įgyvendinti savo diskreciją pilietybės panaikinimo klausimu, kiek tai nepažeidžia proporcingumo principo. Proporcingumo principo svarba išimtinės valstybių narių kompetencijos kontekste, kuomet valstybės narės privalo atsižvelgti į ES teisę ir taikyti teisminę kontrolę⁵⁶, dar labiau išplėta *Tjebbes* sprendime. Šioje byloje sprendžiamas Nyderlandų teisės aktų, kuriuose numatytas Nyderlandų pilietybės netekimas, teisėtumo klausimas. Šiuose teisės aktuose numatyta, jog pilnametis asmuo netenka Nyderlandų pilietybės, jeigu jis turi ir užsienio valstybės pilietybę ir būdamas pilnametis dešimt metų nepertraukiamai, turėdamas abi pilietybes, nuolat gyveno ne Nyderlanduose ir ne teritorijose, kur taikoma ES sutartis, tuo atveju, kai asmuo nepilnametis – pilietybė prarandama kai tėvas ar motina netenka Nyderlandų pilietybės⁵⁷. Kaip numato generalinis advokatas P. Mengozzi, pilietybė rodo valstybės

⁵⁰ Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1992 m. sausio 30 d. sprendimas *Micheletti*, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:47, 10 punktas

⁵¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. kovo 2 d. sprendimas *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, 41 punktas

⁵² *Ibid.*, 48 punktas

⁵³ PIETER VAN DER MEI, A. *EU Citizenship and Loss of Member State Nationality* [interaktyvus]. A Journal on Law and Integration, European Papers, 3(3), 2018, p. 1321 [žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2018_3_15_SS2_Articles_Anne_Pieter_van_der_Mei.pdf>

⁵⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. kovo 2 d. sprendimas *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, 56 punktas

⁵⁵ *Ibid.*, 51 punktas

⁵⁶ Kaip numatyta *Rottmann* bylos sprendime.

⁵⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 12 d. sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, 29 punktas

narės ir jos piliečių faktinį ryšį, todėl pilietybės netekimas yra natūraliai siejamas su tokio ryšio nebuvimu arba jo nutrūkimu⁵⁸. Todėl atitinkamas Nyderlandų reglamentavimas dėl pilietybės netekimo galėtų būti traktuojamas kaip atspindintis faktinio ryšio nebuvimą⁵⁹. Vis dėlto, kaip numatyta ir *Rottmann* sprendime, kompetetingos institucijos turi patikrinti proporcingumo principą ir atitinkamas pasėkmes asmeniui⁶⁰, nes valstybės narės pilietybės netekimas *ex lege*, kai nebūtų įvertinimo kiekvienu konkrečiu atveju, būtų nesuderinamas su proporcingumo principu pagal Sąjungos teisę⁶¹. Todėl Teisingumo Teismas įtvirtino dar vieną apsaugos priemonę, kuri leidžia išlaikyti ES pilietybę, suteikiant asmeniui galimybę *ex tunc* grąžinti pilietybę atskiru prašymu išduoti pilietybę patvirtinantį dokumentą⁶², taip apribojant valstybių narių kompetenciją nepagrįstai atimti ES pilietybės statusą. Darytina išvada, jog pilietybės klausimą priskyrus valstybės narės išimtinai kompetencijai, Sąjungos teisė turėtų užtikrinti kiekvieno ES piliečio teisių apsaugą ir riboti valstybių narių diskriminacinius ir neteisėtus sprendimus susijusius su pilietybės netekimu.

Taigi galima teigti, jog nacionalinė pilietybė yra neatsiejama nuo Sąjungos pilietybės, o valstybių narių kompetencija pilietybės suteikimo srityje daro įtaką ES piliečių ir jų turimų teisių atžvilgiu. Tai reiškia, jog vienašališki valstybių narių veiksmai, kuriais suteikiama nacionalinė, o kartu ir ES pilietybė, lemia tokių asmenų dalyvavimą Europos Sąjungos vidaus rinkoje ir naudojimąsi jos suteikiamomis teisėmis ir privilegijomis. Tačiau atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, valstybių narių diskrecija yra apribojama reikalavimu vykdyti savo galias tinkamai atsižvelgiant į Sąjungos teisę ir joje įtvirtintus pagrindinius principus⁶³.

1.3. Nediskriminavimo principas kaip nacionalinės valstybių narių kompetencijos ribojimas

Analizuojant ES pilietybės institutą, yra matomas išimtinės valstybės narės kompetencijos pavyzdys, kuriuo valstybės narės gali ne tik nustatyti išvestinių ES pilietybės teisių gavėjus, bet ir riboti tokių teisių suteikimą, priimant teisės aktus, kurie kitų valstybių narių piliečius

⁵⁸ Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada pateikta 2019 m. kovo 12 d. byloje *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, 53 punktas

⁵⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 12 d. sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, 36 punktas

⁶⁰ *Ibid.*, 40 punktas

⁶¹ *Ibid.*, 41 punktas

⁶² *Ibid.*, 42 punktas

⁶³ OFUJI, N. *Human Rights Protection in the EU as Unitas Multiplex* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law: Europe and Asia, Singapore: Springer, 2018, p. 60 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/320261886_Human_Rights_Protection_in_the_EU_as_Unitas_Multiplex

traktuotų mažiau palankiai nei priimančiosios valstybės narės piliečius. Toks nacionalinis reglamentavimas yra laikomas diskriminacija dėl pilietybės. Pirmaisiais Europos Bendrijų metais, toks draudimas diskriminuoti vaidino tik nedidelį vaidmenį, tačiau pradėjus ekonominės integracijos procesą ir įtvirtinus ES pilietybę Maastrichto sutartimi, jos svarba gerokai išaugo⁶⁴ ir nediskriminavimo teisė buvo išplėsta ir ekonomiškai neaktyviems asmenims⁶⁵. Nediskriminavimo principas buvo išplėtotas kaip priemonė apsauganti Sąjungos piliečius nuo nevienodo vertinimo ir privilegijų suteikimo.

Diskriminacija dėl pilietybės yra draudžiama remiantis SESV 18 straipsniu ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 21 straipsnio 2 dalimi. Remiantis įtvirtintos nuostatos tekstu, galima pastebėti, jog toks draudimas yra apribojamas - norminę galią turi tik Europos sutarčių taikymo srityje⁶⁶. Tačiau Teisingumo Teismas savo praktikoje šią nuostatą aiškino plačiai ir tokiu būdu išplėtė SESV 18 straipsnio taikymo sritį⁶⁷. Šiuo metu remiantis nusistovėjusia teismo praktika, taisyklės dėl vienodo požiūrio į nacionalinius ir užsienio subjektus draudžia ne tik atvirą ar tiesioginę diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir visas netiesiogines diskriminacijos formas, kurios, taikant kitus skiriamuosius kriterijus, lemia tą patį rezultatą⁶⁸ arba veikia kaip kliūtis naudotis ES vidaus judėjimo teisėmis⁶⁹. Viena iš tokių bylų, kuomet ESTT išplėtė ryšį tarp reglamentuoto diskriminacijos draudimo ir iš ES pilietybės išvestos judėjimo laisvės, buvo *Martínez Sala* byla, kurioje pareiškėja, Ispanijos pilietė, gyvenanti ir protarpiais dirbusi įvairius darbus Vokietijoje, kreipėsi dėl vaiko auginimo pašalpos⁷⁰. Jos prašymas buvo atmestas, nes ji nebuvo Vokietijos pilietė ir neturėjo oficialaus leidimo gyventi, o tai pagal Vokietijos įstatymus buvo būtina sąlyga

⁶⁴ PETERSEN, N. *The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law, Singapore: Springer, 2017, p. 137 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-6129-5_7>

⁶⁵ WOLLENSCHLAGER, F. *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration* [interaktyvus]. European Law Journal, 17(1), 2010, p. 17 [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0386.2010.00536.x>>

⁶⁶ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 47-199, 18 straipsnis

⁶⁷ PETERSEN, N. *The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law, Singapore: Springer, 2017, p. 136 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-6129-5_7>

⁶⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. kovo 19 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, C-224/00, ECLI:EU:C:2002:185, 15 punktas

⁶⁹ PETERSEN, N. *The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law, Singapore: Springer, 2017, p. 137 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-6129-5_7>

⁷⁰ Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas *Martínez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, 13 ir 15 punktas

gauti pašalpa⁷¹. Teisingumo Teismas savo sprendime teigė, jog bet kuriuo atveju pagal SESV 21 straipsnį, pareiškėja turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, nes yra valstybės narės pilietė ir naudojasi Sąjungos piliečio statusu⁷². Todėl teisėtai gyvenanti kitos valstybės narės teritorijoje, Martinez Sala patenka į ES pilietybės taikymo sritį *ratione personae*⁷³ ir jai taikomas SESV 18 straipsnis⁷⁴. Teisingumo Teismas pakartojo nediskriminacijos principą ir *Grzelczyk* byloje, kurioje teigė, jog Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams esminį statusą, leidžiantį tiems, kurie yra tokioje pačioje situacijoje, būti vienodai teisiškai vertinamiems, nesvarbu, kokia jų pilietybė, ir nepažeidžiant šioje srityje aiškiai nustatytų išimčių⁷⁵. Sprendimas šioje byloje nustatė, kad papildomos sąlygos taikomos kitų valstybių narių piliečiams, kaip reikalavimas patekti į Reglamento Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo taikymo sritį ir būti pripažįstamam darbuotoju šio reglamento prasme, yra nesuderinama su SESV įtvirtintu nediskriminavimu dėl pilietybės, kai priimančiosios valstybės narės piliečiams toks reikalavimas nėra taikomas⁷⁶. Šiuo atveju SESV 18 straipsnis taikomas ir remiantis tuo, kad Rudy Grzelczyk teisėtai gyveno kitoje valstybėje narėje ir tokiu būdu naudojosi savo teise pagal SESV 21 straipsnį⁷⁷. Iki šio sprendimo tik darbuotojai ir savarankiškai dirbantys asmenys turėjo apsaugą nuo diskriminacijos gaunant socialines pašalpas, todėl naujosios nuostatos reikšmingai išplėtė šias teises⁷⁸, o tokia tendencija matoma ir šių dienų ESTT praktikoje. 2019 metų birželio 13 dieną Teisingumo Teismo priimtas sprendimas byloje *TopFit ir Biffi* yra puikus tolygaus aiškinimo ir vieningos teismo pozicijos laikymosi pavyzdys. Šioje byloje analizuojama situacija, kurioje Vokietijos nacionalinės lengvosios atletikos federacija pakeitė lengvosios atletikos taisykles, kuriose nurodoma, jog nacionaliniuose čempionatuose pirmiausia atrenkami Vokietijos piliečiai⁷⁹, o užsieniečiams suteikiama teisė dalyvauti nereitinguojamiems.⁸⁰ Italijos pilietis D. Biffi, gyvenantis ir užsiimantis neprofesionalių bėgimu Vokietijoje⁸¹, buvo užregistruotas tokio pobūdžio čempionate ir nors atitiko visus keliamus reikalavimus, jo registracija buvo vis

⁷¹ *Ibid.*, 10 punktas

⁷² *Ibid.*, 59 punktas

⁷³ *Ibid.*, 61 punktas

⁷⁴ *Ibid.*, 62 punktas

⁷⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, 31 punktas

⁷⁶ *Ibid.*, 46 punktas

⁷⁷ *Ibid.*, 31 punktas

⁷⁸ JACQUESON, C., PENNING, F. *Equal Treatment of Mobile Persons in the Context of a Social Market Economy* [interaktyvus]. *Utrecht Law Review*, 15(2), 2019, p. 70 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.18352/ulr.511/>>

⁷⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. birželio 13 d. sprendimas *TopFit ir Biffi*, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497, 10 punktas

⁸⁰ *Ibid.*, 12 punktas

⁸¹ *Ibid.*, 6 punktas

dėlto atmesta Vokietijos piliečio statuso neturėjimo pagrindu⁸². Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kilo klausimas ar sporto veikla patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį dėl asmens teisės remtis nediskriminavimo principu⁸³. Teisingumo Teismas nagrinėdamas šią bylą pažymėjo, kad visų pirma D. Biffi pasinaudojo teise laisvai judėti pagal SESV 21 straipsnį⁸⁴, o neprofesionalus sportas turi didelę svarbą Sąjungoje, kuri buvo pabrėžta konferencijos dėl Amsterdamo sutarties baigiamojo akto priede pateiktoje deklaracijoje Nr. 29 ir dabar yra įtvirtintas SESV 165 straipsnyje⁸⁵. Todėl šiuo atveju pasakytina, jog asmuo, esantis ES piliečiu ir priimančiosios valstybės narės visuomenėje dalyvaujantis sporto varžybose kaip neprofesionalus sportininkas, turi teisę pagrįstai remtis SESV 18 ir 21 straipsniais⁸⁶. Taip pat byloje numatyta, jog ES teisės nuostatos yra taikomos tiek valstybei, tiek viešosios teisės nereglamentuojamoms asociacijoms įgyvendinant savo teisinę autonomiją⁸⁷. Taigi nacionalinė taisyklė pagal kurią pilietybė naudojama kaip kriterijus, atskiriantis nacionalinius ir užsienio subjektus, arba kaip sąlyga, kurią priimančiosios valstybės narės piliečiams paprastai yra lengviau įvykdyti nei kitų valstybių narių piliečiams, yra nesuderinama su ES teise⁸⁸ ir turėtų būti netaikoma nacionalinėje teisėje. Vis dėlto, verta paminėti, jog SESV 21 straipsnis apima ir nediskriminacinio pobūdžio ribojimus, kurie sukelia esminį trukdymą patekti į rinką⁸⁹ ir apsunkina galimybę Sąjungos piliečiams teisėtai pasinaudoti judėjimo laisve. Tokio nediskriminacinio pobūdžio ribojimus susijusius su teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje galima pastebėti *Tas Hagen ir Tas* byloje, kurioje Teisingumo Teismas nusprendė, kad Nyderlandų nacionalinis teisės aktas reikalaujantis, kad asmenys, kurie pateikė prašymus išmokai civilėms karo aukoms gauti, gyventų tos valstybės narės teritorijoje, yra laikomas visiems Sąjungos piliečiams pripažintų laisvių suvaržymu⁹⁰. ESTT taip pat pažymėjo, kad pagal Sąjungos teisę „toks suvaržymas galėtų būti pateisinamas, tik jeigu jis būtų pagrįstas objektyviais bendrojo intereso pagrindais, ir proporcingas nacionalinės teisės teisėtai siekiamam tikslui“⁹¹. Šiuo atveju buvo pažymėta,

⁸² *Ibid.*, 13 punktas

⁸³ *Ibid.*, 18 punktas

⁸⁴ *Ibid.*, 27 punktas

⁸⁵ *Ibid.*, 33 punktas

⁸⁶ *Ibid.*, 35 punktas

⁸⁷ *Ibid.*, 38 punktas

⁸⁸ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 436 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

⁸⁹ BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolika laisvės. 2-oji knyga. Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 14

⁹⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2006 m. spalio 26 d. sprendimas *Tas Hagen ir Tas*, C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676, 31-32 punktas

⁹¹ *Ibid.*, 33 punktas

kad gyvenamosios vietos sąlyga neatitinka proporcingumo principo⁹² ir suvaržo asmenų laisvą judėjimą.

Apibendrinant galima teigti, jog SESV 18 straipsnyje įtvirtintas diskriminavimo dėl pilietybės draudimas numato, jog visi Sąjungos piliečiai turėtų būti traktuojami vienodai, o jiems suteikiamų teisių turinys nebūtų nepagrįstai ribojamas kitose nei jų kilmės valstybėse narėse. Tačiau dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos įtakos, šiuo metu pastebima, kad taisyklės dėl vienodo požiūrio į nacionalinius ir užsienio subjektus draudžia ne tik atvirą ar tiesioginę diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir visas netiesiogines diskriminacijos formas bei nediskriminacinio pobūdžio ribojimus. Tokiu būdu ESTT išplėtė SESV 18 straipsnio taikymo sritį, uždraudžiant kiekvieną priimančiosios valstybės vykdomą laisvo asmenų judėjimo apribojimą. Todėl teismas kiekvienu atveju turėtų įvertinti ar ribojimas pagal nacionalinę teisę yra pagrįstas objektyviomis priežastimis, nediskriminuoja asmenų dėl pilietybės ir proporcingas nagrinėjamu reglamentavimu siekiamam teisėtam tikslui.

⁹² *Ibid.*, 39 punktas

2. EUROPOS SĄJUNGOS PILIETYBĖS GARANTUOJAMŲ TEISIŲ TURINYS IR JŲ PRAKTINIS TAIKYMAS

Europos Sąjungos pilietybė, kaip bendra visų europiečių pilietybė, yra kolektyvių teisių ir vertybių, įtvirtintų Lisabonos sutartimi ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, išraiška⁹³. ES pilietybės statusas, reglamentuojamas SESV 20 straipsnyje, suteikia asmeniui socialines, ekonomines bei politines teises, kurios suponuoja galimybę laisvai keliauti, dirbti, mokytis kitose ES valstybėse narėse bei dalyvauti Europos politiniame gyvenime.⁹⁴ Verta paminėti, jog Sąjungos pilietybės teisinis turinys tik papildo atskirų valstybių narių pilietybės suteikiamas teises, taip praplečiant bendrą teisių katalogą⁹⁵. Tokių teisių pirminis įtraukimas į ES sutartį buvo aiškiai skirtas spręsti demokratinio teisėtumo stokos ir Europos Sąjungos „demokratijos deficitą“⁹⁶. Visų pirma, SESV 22 straipsnyje įtvirtinta teisė balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimus buvo skirta sustiprinti besiformuojančios Europos politinės visuomenės demokratinį dalyvavimą⁹⁷, iš karto įtraukiant kitų valstybių narių piliečius, gyvenančius ne savo kilmės valstybės narės teritorijoje ir tenkinančius bendrus reikalavimus nustatytus Direktyvoje 94/80/EB⁹⁸, į pastarosios rinkėjų sąrašus bei sudarant tapačias sąlygas visų valstybių narių piliečiams. Tačiau išlaikant pagarbą valstybių narių autonomijai ir atsižvelgiant į valstybei būdingas problemas, SESV 21 straipsnis įtvirtina ir nukrypti leidžiančias nuostatas, kuriomis apribojama teisė balsuoti rinkėjams ir teisė būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose. Dar vienas aspektas, kurio buvo siekiama įtvirtinant ES pilietybės institutą yra Sąjungos piliečių teisių į tinkamą valstybės valdymą užtikrinimas⁹⁹. ES piliečių teisių veiksmingumą lemia tai, kaip šias teises suvokia patys piliečiai, valstybių narių vyriausybės bei ES institucijos¹⁰⁰. Todėl SESV 24 straipsnis įteisina neteisminių Sąjungos piliečių teisių apsaugos garantiją Europos lygiu, suteikiant kiekvienam ES piliečiui teisę teikti peticijas Europos Parlamentui ir ir kreiptis į Europos

⁹³ Europos Komisijos 2017 m. ES pilietybės ataskaita. *Piliečių teisių stiprinimas demokratinų pokyčių Sąjungoje*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2017, p. 8

⁹⁴ *Ibid.*, p. 8

⁹⁵ BALŽEKIENĖ, A., KRUPAVIČIUS, A., JUNEVIČIUS, A., BUTKEVIČIENĖ, E., RAŽANAUSKAITĖ, J. *Europos Sąjungos piliečių teisės: požiūriai ir patirtys*. Kaunas: Technologija, 2015, p. 19

⁹⁶ BADER, V. M. *Citizenship of the European Union. Human Rights, Rights of Citizens of the Union and of Member States* [interaktyvus]. Ratio Juris, 12, 2008, p. 171 [žiūrėta 2020 m. balandžio 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-9337.00117>>

⁹⁷ *Ibid.*, p. 171

⁹⁸ 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos Direktyva 94/80/EB nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus. OL 1994 L 368, p. 38-47

⁹⁹ VIDRINSKAITĖ, S. *Europos Sąjungos ombudsmeno institucija*. Jurisprudencija, 3(93), 2007, p. 15

¹⁰⁰ Europos Komisijos 2017 m. ES pilietybės ataskaita. *Piliečių teisių stiprinimas demokratinų pokyčių Sąjungoje*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2017, p. 11

ombudsmeną. Vadovaujantis SESV 227 straipsniu, pastebima, kad teisė pateikti Europos Parlamentui peticiją suteikiama ne tik patiems Sąjungos piliečiams, bet ir valstybėje narėje gyvenantiems ar savo registruotą buveinę turintiems fiziniams arba juridiniams asmenims. fiziniams bei juridiniams bet koku reikalu, priklausančiu Sąjungos veiklos sritims ir turinčiu jam ar jai tiesioginį poveikį¹⁰¹. Tokį pat teisės kreiptis į Europos ombudsmeną taikymą nurodytiems asmenims suteikia ir SESV 228 straipsnis, tačiau šiuo atveju skundai teikiami tik dėl netinkamo Sąjungos institucijų ir įstaigų administravimo atveju, išskyrus Teisingumo Teismo veiklą, kai šis vykdo teismines funkcijas¹⁰². Dar viena priemonė, kuria siekiama produktyviai užtikrinti tinkamą ES piliečių teisių įgyvendinimą, yra ES piliečio, esančio trečiosios šalies teritorijoje, teisė į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinių arba konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą pagal SESV 23 straipsnį, kai jo valstybei narei nėra atstovaujama. Atsižvelgiant į valstybių narių tarpusavyje taikomus aukštus apsaugos ir bendradarbiavimo standartus, ES lygiu yra siekiama palengvinti šios teisės taikymą ir užtikrinti kuo efektyvesnę ES piliečių teisių apsaugą trečiosiose šalyse, įgyvendinant tokias priemones kaip 2007–2009 m. veiksmų planas¹⁰³. Tačiau viena svarbiausių ES pilietybės įvedimo pasėkmių yra teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje suteikimas ekonomiškai neaktyviems asmenims, kurios reikšmė ir taikymas yra toliau nagrinėjamas šiame darbe.

2.1. Direktyvos 2004/38/EB reikšmė ir jos santykis su laisvu asmenų judėjimu

Laisvo asmenų judėjimo kliūčių panaikinimas buvo įtrauktas kaip vienas pagrindinių bendrosios rinkos, dabar pervadintos į vidaus rinką, kūrimo tikslų Europos ekonominę bendriją įteisinusioje Romos sutartyje¹⁰⁴. Atsižvelgiant į ankstesnį reglamentavimą buvo skiriamos kelios laisvo judėjimo kategorijos, kurios buvo siejamos tik su ekonominiiais tikslais ir nustatančios skirtingus teisinius režimus valstybių narių piliečiams, norintiems persikelti į kitas valstybes nares siekiant jose dirbti, įsisteigti ar teikti paslaugas¹⁰⁵, taip užtikrinant ekonominių santykių ir bendros darbo rinkos plėtrą. Ekonomiškai aktyviais asmenimis yra laikomi darbuotojai, savarankiškai dirbantys asmenys, paslaugų teikėjai¹⁰⁶,

¹⁰¹ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, OL 2016 C 202/01, p. 47-199, 227 straipsnis

¹⁰² *Ibid.*, 228 straipsnis

¹⁰³ Europos Komisijos komunikatas. *Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą (2007–2009 m. veiksmų planas)*. KOM(2007) 767 galutinis, 2007, p. 2

¹⁰⁴ HORSPOOL, M., HUMPHREYS, M. *European Union Law*. Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 405

¹⁰⁵ Generalinio advokato L.A. Geelhoed išvada pateikta 2007 m. liepos 18 d. byloje *Hartmann*, C-212/05, ECLI:EU:C:2006:615, 33 punktą

¹⁰⁶ KACZOROWSKA-IRELAND, A. *European Union Law*. Fourth Edition, New York: Routledge, 2016, p. 691

kurie dalyvauja rinkoje ir jų veikla teikia ekonominę naudą tiek priimančiajai valstybei narei, tiek visai Sąjungai. Ilgainiui buvo pripažinta, jog Sąjunga turėtų apimti visus asmenis¹⁰⁷ ir nedaryti išlygų dėl suteikiamų teisių turinio. Esminis veiksnys, lėmęs dar vieną Europos integracijos proceso postūmį ir visų piliečių išitraukimą, buvo Maastrichto sutartimi įvestos ES pilietybės garantuojama bendroji laisvo judėjimo teisė, suteikianti teisę kiekvienam Sąjungos piliečiui, neatsižvelgiant į tai, ar vykdoma ekonominė veikla, judėti ir apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Šiuo metu SESV 21 straipsnyje įtvirtinta nuostata numato, kad „kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų“¹⁰⁸. Tačiau esminis pokytis, paskatinęs laisvo judėjimo teisės įgyvendinimo užtikrinimą, buvo Direktyvos 2004/38/EB, dar vadinamos Piliečių direktyva, priėmimas. Ši Direktyva 2004/38/EB yra svarbus politinis proveržis, nes apima visą ESTT praktiką ir perkelia teismo suformuluotas taisykles į ES antrinę teisę. Todėl svarbu išnagrinėti jos reikšmę ES piliečiams laisvo asmenų judėjimo kontekste.

Visų pirma, Direktyva 2004/38/EB panaikina atskirą Sąjungos piliečių kategorijų traktavimą laisvo judėjimo srityje. Jos įvedimas integravo ir papildė galiojančius Sąjungos teisinius dokumentus, skirtus atskirai darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims, studentams ir kitoms ekonomiškai neaktyvioms grupėms¹⁰⁹. *Hartmann* bylos išvadoje generalinis advokatas L.A. Geelhoed pasisakė apie ankstesnę asmenų teisės judėti reglamentavimą teigdamas, kad „ilgainiui aiškinant Sutarties nuostatas dėl darbuotojų, įsisteigimo ir paslaugų teikimo buvo pasiektas tam tikras konvergencijos laipsnis ir šių nuostatų taikymo būdai yra vienodesni. Tačiau Sutarties nuostatos dėl pilietybės ir toliau išlieka atskira kategorija, o teisių, kurias galima kildinti iš šio statuso, apimtis, nors ir plečiasi, vis dėlto yra ribota, palyginti su tomis teisėmis, kurios kyla iš ekonominių laisvių“¹¹⁰. Todėl Direktyvos 2004/38/EB įvedimas yra laikomas labai teigiamu žingsniu į priekį, nes jis peržengė siaurą požiūrį dėl skirtingo asmenų kategorijų traktavimo ir sujungė skirtingas asmenų kategorijas reguliuojančius ES teisės aktus, taip raginant Sąjungos

¹⁰⁷ HORSPOOL, M., HUMPHREYS, M. *European Union Law*. Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 406

¹⁰⁸ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 47, 21 straipsnis

¹⁰⁹ CARRERA, S. *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?* [interaktyvus]. *European Law Journal*, 11(6), 2005, p. 712 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>>

¹¹⁰ Generalinio advokato L.A. Geelhoed išvada pateikta 2007 m. liepos 18 d. byloje *Hartmann*, C-212/05, ECLI:EU:C:2006:615, 34 punktas

piliečius naudotis savo teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse¹¹¹. Taigi Direktyva 2004/38/EB supaprastino administracinės procedūros formalumus susijusius su teise atvykti, išvykti ir apsigyventi priimančioje valstybėje narėje iki trijų mėnesių. Visi Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai, turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje iki trijų mėnesių, netaikant jokių papildomų formalumų, išskyrus reikalavimą turėti tapatybės kortelę arba pasą¹¹². Tokį reikalavimą dar iki Direktyvos 2004/38/EB priėmimo numatė Teisingumo Teismas *Wijsenbeek* byloje, kurioje pripažino valstybių narių teisę atlikti asmens tapatybės patikrinimus reikalaujant asmenų pateikti galiojančią asmens tapatybės kortelę ar pasą, nepaisant valstybių narių piliečių besąlyginės teisės laisvai judėti valstybių narių teritorijoje¹¹³. Tačiau kaip numatyta vėlesnėje *Melki ir Abdeli* byloje, reguliarus bet kurio asmens tapatybės tikrinimas, neatsižvelgiant į jo elgesį ir ypatingas aplinkybes, patvirtinančias viešosios tvarkos pažeidimo grėsmę, neturi būti laikomas lygiaverčiu patikrinimams kertant sieną, todėl be priežasties neturėtų būti vykdomas¹¹⁴. Taip pat Direktyva 2004/38/EB sukūrė lankstesnes apsigyvenimo sąlygas, suteikdama galimybę ES piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie priimančiojoje valstybėje narėje legaliai gyveno ištisinį penkerių metų laikotarpį, įgyti nuolatinio gyvenimo šalyje teisę¹¹⁵. Gyvenimo tęstinumui neturi įtakos jokie laikini¹¹⁶ nebuvimai, o tokia teisė gali bus prarasta tik nebuvus šalyje daugiau nei dvejus metus iš eilės¹¹⁷. Tačiau toks reglamentavimas neturėtų sutapatinti ekonomiškai aktyvių ir neaktyvių asmenų kategorijų. Asmenims, kurie nėra ekonomiškai aktyvūs, kai jie naudojami savo laisvo judėjimo teise, taikomos tam tikros sąlygos, kurias nustato ES pirminiai ir antriniai teisės aktai. Kaip numatyta Direktyvoje 2004/38/EB, nedalyvaujantys ekonominėje rinkoje asmenys ir siekiantys apsigyventi kitoje valstybėje narėje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui privalo turėti pakankamai finansinių išteklių, kad užtikrintų, jog jie netaps

¹¹¹ MARZOCCHI, O. *Laisvas asmenų judėjimas* [interaktyvus]. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės, oficialus Europos Parlamento internetinis tinklalapis, 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/147/free-movement-of-persons>>

¹¹² 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 158/77, p. 46-61, 6 straipsnio 1 ir 2 dalis

¹¹³ Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas *Wijsenbeek*, C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439, 43 punktą

¹¹⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. birželio 22 d. sprendimas *Melki ir Abdeli*, C-188/10 ir C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, 75 punktą

¹¹⁵ *Ibid.*, 16 straipsnio 1 ir 2 dalis

¹¹⁶ Gyvenimo šalyje tęstinumas nenutrūksta dėl trumpalaikių išvykų, ne ilgesnių kaip šeši mėnesiai per metus, arba ilgesnių išvykų, susijusių su privalomąja karine tarnyba, ar vienos ne ilgesnės kaip 12 mėnesių iš eilės išvykos dėl svarbių priežasčių, pvz., nėštumo ir gimdymo, sunkios ligos, studijų ar profesinio parengimo, arba paskyrimo į kitą valstybę narę arba trečiąją šalį.

¹¹⁷ 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 158/77, p. 46-61, 16 straipsnio 3 ir 4 dalis

nepagrįsta našta priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai bei turėti visapusišką sveikatos draudimo apsaugą¹¹⁸. Tuo tarpu ekonomiškai aktyviems asmenims toks reikalavimas nėra keliamas¹¹⁹, nes dalyvaudami darbo rinkoje jie yra įpareigoti mokėti mokesčius ir prisidėti prie socialinės apsaugos valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, nes naudojami tomis pačiomis garantijomis kaip ir tos šalies piliečiai¹²⁰. Tik šiuo atveju kyla klausimas, ar ekonomiškai neaktyvūs asmenys turi teisę į socialines pašalpas priimančiojoje valstybėje narėje, jei jie niekada neprisidėjo prie priimančiosios valstybės narės ekonominio gyvenimo¹²¹. Teisingumo Teismas pateikė savo išaiškinimą 2014 metų lapkričio 11 dienos sprendime *Dano* byloje, kurioje Rumunijos pilietė Elisabeta Dano su sūnumi gyvendama Vokietijoje ilgiau nei tris mėnesius, tačiau nevykdžiusi jokios profesinės veiklos ir neieškojusi darbo¹²², siekė minimalių išmokų skyrimo numatytą Vokietijos teisės aktuose¹²³. Visų pirma, šioje byloje ESTT nukreipė išaiškinimą į asmenų vykdančių ir nevykdančių profesinę veiklą atskyrimą ir reikalavimo turėti pakankamai nuosavų išteklių ekonomiškai neaktyviems asmenims reglamentavimą nustatytą Direktyvoje 2004/38/EB¹²⁴. Būtent šis numatytas reikalavimas gali būti laikomas prevencine priemone, kuria siekiama neleisti naudotis priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema savo pragyvenimui finansuoti¹²⁵. Tokį aiškinimą plėtoja ir byloje pasisakęs generalinis advokatas M. Wathelet, kuris pateisina nevienodą požiūrį į teisę laisvai judėti ir apsigyventi pasinaudojusius Sąjungos piliečius, nes tai yra laikoma neišvengiama Direktyvos 2004/38/EB pasėkme¹²⁶. Todėl skiriant socialines išmokas nevienodu asmenų traktavimu yra siekiama neužkrauti naštos valstybių narių socialinės paramos sistemoms¹²⁷. Individualiai įvertinusi situaciją ir remdamasi imperatyviu reikalavimu nustatytu Direktyvoje 2004/38/EB, priimančioji valstybė narė turi galimybę atsisakyti skirti socialines išmokas ekonomiškai neaktyviems ES piliečiams, jei naudodamiesi teise laisvai judėti, jie siekia tik socialinės paramos ir išlaikymo iš valstybės

¹¹⁸ *Ibid.*, 7 straipsnio 1 dalies b punktas

¹¹⁹ *Ibid.*, 7 straipsnio 1 dalies a punktas

¹²⁰ MÜLLER, K. *The impact of the free movement of economically active citizens within the EU* [interaktyvus]. EPRS, 2019, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631742/EPRS_BRI\(2019\)631742_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631742/EPRS_BRI(2019)631742_EN.pdf)>

¹²¹ KACZOROWSKA-IRELAND, A. *European Union Law*. Fourth Edition, New York: Routledge, 2016, 691 psl

¹²² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. lapkričio 11 d. sprendimas *Elisabeta Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, 39 punktas

¹²³ *Ibid.*, 2 punktas

¹²⁴ *Ibid.*, 75 punktas

¹²⁵ *Ibid.*, 76 punktas

¹²⁶ Generalinio advokato Melchior Wathelet išvada pateikta 2014 m. gegužės 20 d. byloje *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:341, 93 punktas

¹²⁷ *Ibid.*, 96 punktas

narės¹²⁸. Tuo tarpu *Grzelczyk* byloje, Teisingumo Teismas aiškino socialinių pašalpų mokėjimą studentų kontekste, kuriame taip pat numatė, jog kitos valstybės narės studentai, norintys pasinaudoti teise apsigyventi priimančiosios valstybės narės teritorijoje, turi atitikti reikalavimus numatytus Direktyvoje 2004/38/EB (buvusi Direktyva 93/96/EEB) ir įtikinti nacionalinę instituciją, jog turi pakankamai lėšų, netaps našta socialinės paramos sistemai, yra apsidraudę sveikatos draudimu ir yra įtraukti į pripažintos mokymo įstaigos sąrašus¹²⁹. Taip pat paminėta, jog priimančiosios valstybės narės nėra įpareigosos studentams mokėti išlaikymo pašalpų, tačiau asmenys patenkantys į ES teisės taikymo sritį tokios prašymo teisės nepraranda¹³⁰.

Be papildomų sąlygų, reikia pripažinti, jog kiekvieno ES piliečio atžvilgiu yra galimi ir tam tikri laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje ribojimai, grindžiami viešosios tvarkos, visuomenės apsaugos ir visuomenės sveikatos sumetimais¹³¹. Tik šiuo atveju, nukrypimo apimtis neturėtų būti išplėčiama, o nustatoma remiantis tik realios ir gana didelės grėsmės, kylančios pagrindiniam visuomenės interesui, atveju¹³². Toks išaiškinimas pateiktas ir Teisingumo Teismo bylos *K. ir allégations de crimes de guerre* sprendime, kuriame numatyta, kad aplinkybė, jog dėl Sąjungos piliečio arba dėl trečiosios šalies piliečio, kuris yra tokio piliečio šeimos narys, prašančio suteikti teisę gyventi valstybės narės teritorijoje, praeityje priimto sprendimo nesuteikti pabėgėlio statuso, remiantis tarptautinės teisės ir ES teisės nuostatomis, neleidžia šios valstybės narės kompetentingoms valdžios institucijoms savaime laikyti, kad vien jo buvimas šioje teritorijoje kelia tikrą, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, kuris gali pateisinti priemones, kurių imamasi dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, nepaisant to, ar egzistuoja rizika, jog asmuo pakartotinai nusikals¹³³. Todėl konstatuotina, jog kiekvienu atskiru atveju kompetentingos priimančiosios valstybės narės institucijos privalo atlikti atitinkamo asmens asmeninio elgesio vertinimą atsižvelgiant į nusikaltimų ar veikų pobūdį ir sunkumą, asmeninio dalyvavimo juose lygį, galimų motyvų atleisti nuo baudžiamosios atsakomybės buvimą, taip pat į laiko tarpą, kuris praėjo nuo preziumuojamo šių nusikaltimų

¹²⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. lapkričio 11 d. sprendimas *Elisabeta Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, 77 punktas

¹²⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, 38 punktas

¹³⁰ *Ibid.*, 39 punktas

¹³¹ 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 158/77, p. 46-61, 27 straipsnio 1 dalis

¹³² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. birželio 2 d. sprendimas *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, 67 punktas; 2017 m. liepos 13 d. sprendimas *E*, C-193/16, EU:C:2017:542, 18 punktas ir 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 44 punktas

¹³³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. gegužės 2 d. sprendimas *K. ir allégations de crimes de guerre*, C-331/16 ir C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, 65 punktas

ar veikų padarymo, taip pat vėlesnį tokio asmens elgesį¹³⁴. Svarbu paminėti, jog valstybės narės taip pat turi remtis proporcingumo principu ir pasverti, viena vertus, atitinkamo pagrindinio visuomenės intereso apsaugą ir, kita vertus, atitinkamo asmens interesus, susijusius su jo, kaip Sąjungos piliečio, teisės laisvai judėti ir gyventi šalyje įgyvendinimu ir jo teise į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą¹³⁵.

Taigi galima daryti išvadą, jog teisė laisvai judėti Europos Sąjungoje tapo viena svarbiausių jos vidaus rinkos gairių ir politinių simbolių. Sąjungos pilietybės įvedimas Maastrichto sutartyje ir Direktyvos 2004/38/EB priėmimas turi didelę reikšmę laisvam asmenų judėjimui, nes *visų pirma*, panaikino atskirą Sąjungos piliečių kategorijų traktavimą laisvo judėjimo srityje. Jos įvedimas integravo ir papildė galiojančius Sąjungos teisinius dokumentus, skirtus atskirai darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims, studentams ir kitoms ekonomiškai neaktyvioms grupėms. *Antra*, supaprastino administracinės procedūros formalumus susijusius su teise atvykti, išvykti ir apsigyventi priimančioje valstybėje narėje iki trijų mėnesių. *Trečia*, sukūrė lankstesnes apsigyvenimo sąlygas, suteikdama galimybę ES piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie priimančiojoje valstybėje narėje legaliai gyveno ištisinį penkerių metų laikotarpį, įgyti nuolatinio gyvenimo šalyje teisę. *Ketvirta*, nustatė reikalavimus nedalyvaujantiems ekonominėje rinkoje asmenims, kurie siekia apsigyventi kitoje valstybėje narėje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui, turėti pakankamai finansinių išteklių bei visapusišką sveikatos draudimo apsaugą. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas taip pat išaiškino, kad priimančioji valstybė narė turi galimybę atsisakyti skirti socialines išmokas ekonomiškai neaktyviems ES piliečiams, jei naudodamiesi teise laisvai judėti, jie siekia tik socialinės paramos ir išlaikymo iš valstybės narės. *Penkta*, Direktyva 2004/38/EB piliečio atžvilgiu nustatė laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje ribojimus, kurie grindžiami viešosios tvarkos, visuomenės apsaugos ir visuomenės sveikatos sumetimais. Tik šiuo atveju, nukrypimo apimtis neturėtų būti išplėčiama, o nustatoma remiantis tik realios ir gana didelės grėsmės, kylančios pagrindiniam visuomenės interesui, atveju.

2.2. Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių išvestinė teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje

¹³⁴ *Ibid.*, 66 punktas

¹³⁵ *Ibid.*, 67 punktas

Direktyva 2004/38/EB siekiama supaprastinti naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje¹³⁶, ne tik patiems ES piliečiams, bet ir šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų¹³⁷. Todėl bene svarbiausias Direktyvos 2004/38/EB nuostatomis įvestas pokytis yra išplėsta šeimos nario sąvoka ir jų išvestinių judėjimo ir apsigyvenimo teisių užtikrinimas. Pagal Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 1 dalį ji taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą nei jų pilietybės valstybę narę, ir 2 straipsnio 2 punkte apibrėžtiems jų šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų¹³⁸. Sąvoka „šeimos narys“ šiame kontekste apima sutuoktinį, registruotą partnerį, tiesioginius palikuonius, kurie yra jaunesni nei 21 metų arba yra išlaikytiniai ir tiesioginius giminaičius, esančius aukščiau pagal giminystės liniją¹³⁹. Šie asmenys pagal Direktyvos 2004/38/EB nuostatas turi įvažiavimo, išvažavimo ir apsigyvenimo teisę, tačiau vertėtų pažymėti, jog tokia galimybė visų pirma kyla iš pačio ES piliečio statuso ir jam suteikiamų teisių įgyvendinimo užtikrinimo pagal SESV 20 straipsnį.

Toks išaiškinimas buvo pateiktas *Ruiz Zambrano* byloje, kuris Teisingumo Teismo pirmininko Koen Lenaerts nuomone yra laikomas „nepaprastai svarbiu konstituciniu požiūriu, nes išlaisvino ES pilietybę iš suvaržymų, neatsiejamų nuo laisvo judėjimo kilmės“¹⁴⁰. Šioje byloje nagrinėjama situacija, kuomet Kolumbijos piliečio R. Zambrano, nelegaliai gyvenančio Belgijoje ir turinčio du mažamečius vaikus, kurie pagal Belgijos teisę pripažinti Belgijos piliečiais, prašymai įteisinti gyvenimą Belgijoje¹⁴¹ ir suteikti bedarbio pašalpą¹⁴² buvo atmesti dėl neatitikimo Belgijos teisės aktams, susijusiems su užsieniečiais ir darbuotojų užsieniečių įdarbinimu¹⁴³. Teisingumo Teismas šioje byloje išskyrė kelis teismo praktikai svarbius aspektus. Visų pirma, buvo pabrėžta, jog SESV 20 straipsniu kiekvienam asmeniui, turinčiam valstybės narės pilietybę, suteikiama Sąjungos pilietybė¹⁴⁴, turėtų būti pagrindinis valstybių narių piliečių statusas¹⁴⁵. Remiantis būtent tokiais aplinkybėmis, kokios yra nurodytos nagrinėjamu atveju, atsakymas leisti

¹³⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas *McCarthy ir kt.*, C-202/13, EU:C:2014:2450, 31 punktas

¹³⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. lapkričio 14 d. sprendimas *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862, 33 punktas

¹³⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. lapkričio 14 d. sprendimas *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862, 33 punktas

¹³⁹ *Ibid.*, 2 straipsnio 2 dalis

¹⁴⁰ LENAERTS, K. *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice*. ERA Forum, 13, 2013, p. 570

¹⁴¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. kovo 8 d. sprendimas *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, 23 punktas

¹⁴² *Ibid.*, 28 punktas

¹⁴³ *Ibid.*, 33 punktas

¹⁴⁴ *Ibid.*, 40 punktas

¹⁴⁵ *Ibid.*, 41 punktas

trečiosios valstybės piliečiui gyventi ir išduoti asmeniui darbo leidimą valstybėje narėje, kurioje nuolat gyvena jo išlaikomi mažamečiai vaikai, turi poveikį¹⁴⁶ nepilnamečiams ES piliečiams, nes jie būtų priversti išvykti iš Sąjungos teritorijos kartu su deportuojamais globėjais. Todėl Zambrano vaikai, esantys Belgijos piliečiais, iš tikrųjų negalėtų naudotis pagrindinėmis teisėmis, kurios jiems priklauso dėl jų, kaip Sąjungos piliečių, statuso¹⁴⁷. Toliau pastebima, kad teisės, suteikiamos ES piliečiams, garantuoja ne tik jų pačių, bet ir trečiųjų šalių piliečių, turinčių tiesioginę globos atsakomybę, išvestinę teisę ne tik apsigyventi valstybėje narėje, bet ir palengvintomis sąlygomis gauti leidimą dirbti valstybėje narėje¹⁴⁸. Svarbu paminėti, jog šioje byloje Direktyva 2004/38/EB nebuvo taikoma, nes analizuojama situacija apėmė ekonomiškai neaktyvius Sąjungos piliečius, nepasinaudojusius laisvo judėjimo teise, tačiau remiantis ESTT išaiškinimu galima daryti prielaidą, jog išvestinė šeimos narių teisė apsigyventi su ES piliečiais kyla iš jiems garantuojamų pagrindinių teisių¹⁴⁹. Tai reiškia, jog turint valstybės narės pilietybę yra sukuriamas tiesioginis asmens ryšys su Sąjunga, todėl reikalavimas būti pasinaudojus laisvo judėjimo teise, laikytinas pertekliniu¹⁵⁰. Tokiu būdu ES teisės taikymo apimtis buvo išplėsta, garantuodama nejudriems asmenims specialių teisių suteikimą ir jų apsaugą. Tai taip pat yra svarbus Sąjungos pasiekimas lėmęs, jog tarpvalstybinio ryšio nebuvimas nebėra laikomas pagrindine ES teisės netaikymo sąlyga¹⁵¹. Tuo tarpu *Zhu ir Chen* byloje buvo sprendžiama situacija dėl nepilnamečio vaiko teisės pasinaudoti apsigyvenimo teise ir jį išlaikančio šeimos nario, trečiojo šalies piliečio, išvestinės teisės apsigyventi kartu. Teisingumo Teismas šioje byloje paminėjo, jog valstybės narės piliečio galėjimas pasinaudoti SESV bei antrinės teisės aktuose numatyta teise laisvai judėti ir teise apsigyventi negali priklausyti nuo to, ar šis asmuo sulaukė amžiaus, nuo kurio įgyjamas teisinis veiksnumas, leidžiantis savarankiškai pasinaudoti šiomis teisėmis¹⁵². Todėl šeimos nario išvestinė teisė šiuo atveju kyla iš Direktyvos 2004/38/EB (buvusios Direktyvos 90/364) nuostatų, nes sprendimas vienam iš vaiko tėvų, trečiosios valstybės piliečiui, neleisti apsigyventi kartu su šiuo vaiku priimančioje valstybėje narėje reikštų, kad vaiko

¹⁴⁶ *Ibid.*, 43 punktas

¹⁴⁷ *Ibid.*, 44 punktas

¹⁴⁸ LENAERTS, K. *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice*. ERA Forum, 13, 2013, p. 571

¹⁴⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. kovo 8 d. sprendimas *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, 45 punktas

¹⁵⁰ LIUBERTAITĖ, L. *Nacionalinė pilietybė kaip taikytinos teisės nustatymo kriterijus* [interaktyvus]. Teisė, 80, 2011, p. 109 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/154/120>>

¹⁵¹ LENAERTS, K. *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice*. ERA Forum, 13, 2013, p. 570

¹⁵² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2004 m. spalio 19 d. sprendimas *Zhu ir Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, 20 punktas

teisė apsigyventi pagal SESV 21 straipsnį prarastų prasmę¹⁵³. Akivaizdu, kad tam, jog mažametis vaikas galėtų pasinaudoti teise apsigyventi, jis privalo turėti teisę būti lydimas savo globėjo, kuris dėl šios priežasties turi turėti teisę gyventi kartu su vaiku visą šį laiką¹⁵⁴.

Analizuojant šeimos narių galimybę pasinaudoti išvestinėmis ES piliečiui suteikiamomis teisėmis, svarbu paminėti, jog Direktyvoje 2004/38/EB numatyta teisė įvažiuoti į valstybę narę ir joje apsigyventi suteikiama ne visiems trečiųjų valstybių piliečiams, o tik teise laisvai judėti pasinaudojusio Sąjungos piliečio, apsigyvenusio kitoje nei jo pilietybės valstybėje narėje, šeimos nariams Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 dalies prasme¹⁵⁵. Todėl valstybės narės neturėtų, be realią grėsmę keliančių priežasčių, nustatyti nepagrįstų papildomų sąlygų, apsunkinančių ES piliečių šeimos narių atvykimą ir apsigyvenimą valstybės narės teritorijoje. Kaip numatyta byloje *Metock*, jeigu Sąjungos piliečiams nebūtų leista priimančioje valstybėje narėje gyventi įprasto šeiminio gyvenimo, būtų sudarytos rimtos kliūtys pasinaudoti SESV užtikrinamomis laisvėmis¹⁵⁶. Priimančiosios valstybės narės atsisakymas suteikti Sąjungos piliečio šeimos nariams teisę įvažiuoti ir apsigyventi gali atgrasinti šį pilietį nuo gyvenamosios vietos pakeitimo ar pasilikimo gyventi šioje valstybėje narėje¹⁵⁷. Todėl, nors ir išlaikydamos teisę kontroliuoti Sąjungos piliečio šeimos narių įvažiavimą į savo teritoriją, valstybės narės privalo pagrįsti atsisakymą individualiu kiekvieno atvejo vertinimu¹⁵⁸ bei nenustatyti papildomų reikalavimų tokiai teisei, numatyta Direktyvoje 2004/38/EB, riboti. Tai reiškia, jog valstybės narės sąlyga trečiosios šalies piliečiui, kuris siekia atvykti pas savo sutuoktinį, teise laisvai judėti pasinaudojusį Sąjungos pilietį, būti prieš tai teisėtai gyvenusiam kitoje valstybėje narėje yra nesuderinama su Direktyvos 2004/38/EB numatytais tikslais¹⁵⁹. Toks aiškinimas suponuoja, jog kiekvienam Sąjungos piliečio šeimos nariui, ES teisė garantuoja išvestinę teisę įvažiuoti į priimančiąją valstybę narę ir galimybę joje apsigyventi kartu su ES piliečiu¹⁶⁰, atsižvelgiant į visų valstybių narių pareigą laikytis ir tinkamai įgyvendinti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 8 straipsnio, užtikrinančio teisę į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą¹⁶¹. Toks principas taip pat buvo plėtojamas ir naujausioje Teisingumo Teismo byloje *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*,

¹⁵³ *Ibid.*, 45 punktas

¹⁵⁴ *Ibid.*, 45 punktas

¹⁵⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. liepos 25 d. sprendimas *Metock ir kt.*, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, 73 punktas

¹⁵⁶ *Ibid.*, 62 punktas

¹⁵⁷ *Ibid.*, 64 punktas

¹⁵⁸ *Ibid.*, 74 punktas

¹⁵⁹ *Ibid.*, 80 punktas

¹⁶⁰ *Ibid.*, 70 punktas

¹⁶¹ *Ibid.*, 79 punktas

kurioje buvo sprendžiama dėl Ispanijos nacionalinėje teisėje nustatyto reikalavimo ES piliečiui finansiškai tenkinti ir užtikrinti savo bei savo sutuoktinio, trečiosios šalies piliečio, poreikius. Šioje byloje Sąjungos piliečio, niekada nesinaudojusio judėjimo laisve, sutuoktinio prašymas dėl šeimos susijungimo buvo atmestas remiantis sąlyga, jog šis Sąjungos pilietis neturi pakankamai išteklių sau ir savo sutuoktiniui finansuoti, kad netaptų našta nacionalinei socialinės paramos sistemai¹⁶². Ankstesnėse šeimos susijungimo bylose, kaip *K. A. ir kt.* byloje, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „pagal SESV 20 straipsnį draudžiamos nacionalinės priemonės, įskaitant sprendimus atsisakyti suteikti teisę gyventi šalyje Sąjungos piliečio šeimos nariams, dėl kurių iš Sąjungos piliečių atimama galimybė veiksmingai naudotis tuo, kas sudaro jų statuso suteikiamų teisių esmę“¹⁶³, nepaisant to, jog netaikoma su trečiųjų šalių piliečių teise gyventi šalyje susijusi antrinė teisė¹⁶⁴. Generalinis advokatas Priit Pikamäe šioje byloje paantrino anksčiau išsakytai ESTT pozicijai ir nurodė, kad jeigu dėl tokio finansinio reikalavimo trečiosios šalies pilietis, o kartu ir ES pilietis, būtų priversti išvykti iš Sąjungos teritorijos, tai šiuo atveju būtų daroma įtaka SESV 20 straipsnio veiksmingumui¹⁶⁵. Taip pat, atsisakymas suteikti išvestinę teisę gyventi valstybės narės teritorijoje, vien dėl to, kad pastarasis neturi pakankamai išteklių yra neproporcingas, nes išskirtinai ekonominis tikslas iš esmės skiriasi nuo tikslo išsaugoti viešąją tvarką ir užtikrinti visuomenės saugumą, kuris galėtų pateisinti tokius ribojimus¹⁶⁶. Remiantis pateiktais argumentais, Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybės narės kompetetingos institucijos negali automatiškai atmesti trečiosios šalies piliečio prašymo remiantis sąlyga, kad Sąjungos pilietis neturi pakankamai išteklių bei turi individualiai įvertinti sutuoktinių priklausomumo santykį¹⁶⁷.

Teisingumo Teismas taip pat išaiškino sąlygas, kuriomis ES piliečių šeimos nariai, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, gali turėti išvestinę teisę apsigyventi Sąjungos piliečių kilmės valstybėse narėse, tokiu atveju, kai veiksmingai pasinaudoję teise laisvai judėti ES piliečiai nusprendžia grįžti ir tęsti šeiminių gyvenimą savo pilietybės valstybėje¹⁶⁸.

¹⁶² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2020 m. vasario 27 d. sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, 32 punktas

¹⁶³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. gegužės 8 d. sprendimas *K. A. ir kt.*, C-82/16, EU:C:2018:308, 49 punktas

¹⁶⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2020 m. vasario 27 d. sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, 39 punktas

¹⁶⁵ Generalinio advokato išvada pateikta 2019 m. lapkričio 21 d. byloje *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2019:1004, 66 punktas

¹⁶⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2020 m. vasario 27 d. sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, 48 punktas

¹⁶⁷ *Ibid.*, 53 punktas

¹⁶⁸ Europos Komisijos 2017 m. ES pilietybės ataskaita. *Piliečių teisių stiprinimas demokratių pokyčių Sąjungoje*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2017, p. 64

Konkrečiai kalbant, bylos *O. ir B.* sprendime buvo pažymėta, kad tuo atveju, kai dėl Sąjungos piliečio faktinio gyvenimo kitoje valstybėje narėje nei ta, kurios pilietis jis yra, pagal Direktyvoje 2004/38/EB įtvirtintas sąlygas ir jų laikantis šioje valstybėje narėje tęsiamas ar pradamas šeimos gyvenimas, iš SESV 21 straipsnio 1 dalies kildinamų Sąjungos piliečio teisių veiksmingumas reikalauja, kad grįžęs į savo pilietybės valstybę narę šis pilietis galėtų tęsti šeimos gyvenimą, pradėtą minėtoje valstybėje narėje, todėl atitinkamam šeimos nariui, trečiosios šalies piliečiui, turi būti suteikta išvestinė teisė apsigyventi ES piliečio kilmės šalyje¹⁶⁹. Nesuteikus tokios išvestinės teisės, Sąjungos pilietis būtų atgrasomas pasinaudoti teise apsigyventi kitoje valstybėje narėje pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, nes nebūtų tikras, kad grįžęs į kilmės valstybę narę galės toliau tęsti šeimos gyvenimą, pradėtą priimančiojoje valstybėje narėje¹⁷⁰.

Taigi įvertinus ESTT praktiką, galima daryti išvadą, jog ES pilietybė ir ja suteikiamos teisės, kaip teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, reglamentuota SESV 21 straipsnyje, suteikė galimybę kiekvienam Sąjungos piliečiui, neatsižvelgiant į tai, ar vykdoma ekonominė veikla, apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Tokia ES piliečių teisė sąlygoja juos lydinčių šeimos narių išvestinę įvažiavimo, išvažavimo ir apsigyvenimo teisę priimančiojoje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2004/38/EB nuostatas ir Sąjungos piliečio kilmės valstybėje narėje pagal SESV 21 straipsnį. Taip pat, nors ir turėdamos teisę kontroliuoti ES piliečio šeimos narių įvažiavimą į savo teritoriją, valstybės narės negali nustatyti nepagrįstų reikalavimų bei sąlygų, kurios ribotų tokią teisę bei apsunkintų ES piliečių galimybę pasinaudoti laisvu judėjimu pagal SESV 21 straipsnį, jeigu jos nėra proporcingos ir pateisinamos teisėtais ribojimo pagrindais.

2.3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo įtaka plečiant Europos Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritį

Nors Direktyva 2004/38/EB ir kodifikavo pagrindinius Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pripažintus ir išplėtotus principus, tačiau tam tikrais atvejais vis dar kyla klausimų dėl asmenų patekimo į šeimos nario apibrėžtį ir jų galimybės pasinaudoti išvestinėmis ES piliečio teisėmis. Vertėtų paminėti, jog pagal ESTT suformuotą jurisprudenciją Direktyva 2004/38/EB siekiama supaprastinti naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, kuri yra tiesiogiai

¹⁶⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. kovo 12 d. sprendimas *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, 54 punktas

¹⁷⁰ *Ibid.*, 54 punktas

suteikiama Sąjungos piliečiams pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį¹⁷¹. Iš šio tikslo išplaukia tendencija Direktyvos 2004/38/EB nuostatas, o kartu ir jos 2 straipsnio 2 punktą dėl šeimos narių savokos, aiškinti plačiamuoju aspektu¹⁷². Nepaisant to, reikia įvertinti kokio aiškinimo pobūdžio laikosi Teisingumo Teismas iškilus klausimui dėl šeimos nario apibrėžties ir Sąjungos pilietybės suteikiamų teisių taikymo srities.

Vienas tokių probleminių klausimų, aktualių šiuolaikinėje visuomenėje, yra tos pačios lyties asmens sutuoktinio kaip šeimos nario pagal Direktyvą 2004/38/EB pripažinimas ir jiems priklausančių išvestinių ES piliečio teisių suteikimas valstybėse narėse, kurios nėra įteisinusios homoseksualių asmenų santuokos. Tokia situacija buvo nagrinėjama *Coman* byloje, kurioje Sąjungos pilietis Relu Adrian Coman teisėtai sudaręs santuoką Belgijoje su tos pačios lyties trečiosios valstybės piliečiu ir grįžęs į savo kilmės valstybę narę, negalėjo įgyvendinti iš ES piliečio statuso kylančios išvestinės šeimos nario teisės apsigyventi kartu, ilgesniam nei trejų mėnesių laikotarpiui, tos valstybės narės teritorijoje, nes pastarosios teisėje nėra numatyta tos pačios lyties asmenų santuoka¹⁷³. Teisingumo Teismas ankstesnėje jurisprudencijoje buvo pažymėjęs, jog sąvoka „sutuoktinis“ apibrėžia asmenį, sudariusį santuoką su kitu asmeniu¹⁷⁴, o pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 punkto a papunktį, „sutuoktinis“ yra pripažįstamas „šeimos nariu“¹⁷⁵. Svarbus aspektas, kuris buvo pažymėtas šios bylos sprendime yra tai, jog tokia sąvoka yra neutrali lyties atžvilgiu ir gali apimti tos pačios lyties, kaip ir atitinkamas Sąjungos pilietis, sutuoktinį¹⁷⁶. Taip pat pažymėtina, jog remiantis ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika matoma tendencija, jog sąvoka „šeimos gyvenimas“ gali apimti tiek homoseksualios poros, tiek skirtingų lyčių poros santykius¹⁷⁷. Ir nors santuokos taisyklės,

¹⁷¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. kovo 12 d. sprendimas *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, 35 punktas; 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 18 punktas, ir 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 53 punktas

¹⁷² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. sausio 16 d. sprendimas *Reyes*, C-423/12, EU:C:2014:16, 23 punktas ir 2014 m. liepos 10 d. sprendimas *Ogieriakhi*, C-244/13, EU:C:2014:2068, 40 punktas; ir 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 53 punktas

¹⁷³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 28 punktas

¹⁷⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. liepos 25 d. sprendimas *Metock ir kt.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 98 ir 99 punktus

¹⁷⁵ 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 158/77, p. 46-61, 2 straipsnio 2 punkto a papunktis

¹⁷⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 35 punktas

¹⁷⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. lapkričio 7 d. sprendimas *Vallianatos ir kt. prieš Graikiją* byloje, Nr. 29381/09 ir 32684/09, §73; 2017 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Orlandi ir kt. prieš Italiją* byloje, Nr. 26431/12 §143

priklausančios nuo asmenų padėties yra laikoma valstybių narių kompetencijos dalis¹⁷⁸, Teisingumo Teismo aiškinimas suponuoja išvadą, jog valstybė narė negali išimtinai remtis savo nacionaline teise, spręsdama dėl trečiosios šalies piliečio išvestinės teisės apsigyventi savo teritorijoje remiantis vien tos pačios lyties asmenų santuokos nepripažinimo sąlyga¹⁷⁹. Tai nereiškia valstybės narės pareigos pakeisti santuokos reglamentavimo, tačiau reikalauja pripažinti kitoje valstybėje narėje sudarytas teisėtas tos pačios lyties asmenų santuokas¹⁸⁰. Todėl kiekviena valstybė narė privalo laikytis Sąjungos teisės ir joje numatytų nuostatų dėl ES piliečiams suteiktos laisvės judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje¹⁸¹. Kitu atveju per didelę valstybių narių diskrecija įgyvendinant ribojančias nacionalines teisės nuostatas trečiosios šalies piliečiui atvykti ir gyventi jos teritorijoje, lemtų skirtingą laisvės apimtį atskirose valstybėse narėse¹⁸². Toks aiškinimas turėtų užtikrinti, jog Direktyvos 2004/38/EB nuostatos nebūtų suprantamos siaurai ir netaptų pagrindu joms tapti neveiksmingoms¹⁸³. Nors šiuo atveju, kaip pripažino Teisingumo Teismas, Direktyvos 2004/38/EB nuostatos negali būti taikomos, nes siekiama pasinaudoti išvestine teise gyventi ES piliečio kilmės valstybėje narėje, tokia teisė vis dėlto galėtų būti suteikta pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį¹⁸⁴, o Direktyvos 2004/38/EB nuostatos turi būti taikomos pagal analogiją¹⁸⁵. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad SESV 21 straipsnio 1 dalis turi būti suprantama kaip draudžianti valstybės narės, kurios pilietybę turi Sąjungos pilietis, kompetentingoms valdžios institucijoms atsisakyti suteikti teisę gyventi tos valstybės narės teritorijoje minėtam trečiosios šalies piliečiui, motyvuojant tuo, kad šios valstybės narės teisėje nenumatyta tos pačios lyties asmenų santuoka¹⁸⁶. Be kita ko, dar vienas aspektas, kurį nagrinėjo ESTT byloje *Reyes* yra patekimas į „išlaikytinio“ sąvoką,

¹⁷⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2003 m. spalio 2 d. sprendimas *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, 25 punktas; 2008 m. balandžio 1 d. sprendimas *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179, 59 punktas; 2008 m. spalio 14 d. sprendimas *Grunkin ir Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559, 16 punktas ir 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 37 punktas

¹⁷⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 36 punktas

¹⁸⁰ *Ibid.*, 45 punktas

¹⁸¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2003 m. spalio 2 d. sprendimas *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, 25 punktas; 2008 m. spalio 14 d. sprendimas *Grunkin ir Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559, 16 punktas; 2016 m. birželio 2 d. sprendimas *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, 32 punktas; 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 38 punktas

¹⁸² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. liepos 25 d. sprendimas *Metock ir kt.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 67 punktas; ir 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 39 punktas

¹⁸³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. liepos 25 d. sprendimas *Metock ir kt.*, C-127/08, EU:C:2008:449, 84 punktas; 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas *McCarthy ir kt.*, C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 punktas ir 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 39 punktas

¹⁸⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385, 23 punktas

¹⁸⁵ *Ibid.*, 25 punktas

¹⁸⁶ *Ibid.*, 51 punktas

kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 dalies c punktą. Šioje byloje Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tarp Sąjungos piliečio, kuris naudojasi savo ar sutuoktinio judėjimo laisve, ir tiesioginio Sąjungos piliečio palikuonio, kuris yra 21 metų amžiaus arba vyresnis, turi būti nustatyta realaus priklausomumo situacija¹⁸⁷ ir pastarojo materialinės paramos poreikis, atsižvelgiant į jų ekonomines ir socialines sąlygas¹⁸⁸. Tačiau svarbiausias šioje byloje paminėtas aspektas yra tai, jog nebūtina nustatyti tokios paramos prielaidų, nes nuostatos dėl laisvo Sąjungos piliečių judėjimo, turi būti aiškinamos plačiai¹⁸⁹. Kaip pažymėjo generalinis advokatas P. Mengozzi savo išvadoje papildomo įrodymo reikalavimas gali pernelyg apsunkinti šio palikuonio galimybę pasinaudoti teise gyventi priimančiojoje valstybėje narėje¹⁹⁰. Taigi tokia teise gali pasinaudoti bet kokie tiesioginiai ES piliečio palikuonys, neatsižvelgiant į jų amžių ir pareigą įrodyti, kad nesėkmingai bandė susirasti darbą arba gauti pagalbą sau išlaikyti iš savo kilmės valstybės valdžios institucijų ir (arba) kitaip išsilaikyti¹⁹¹.

Vis dėlto, Teisingumo Teismas ne visada laikosi plataus aiškinimo tendencijos. 2019 metų byloje *SM*, kurioje Prancūzijos piliečių pagal Alžyro kafalos sistemą tapusių Alžyre gimusios *SM* globėjais, prašymas dėl atvykimo į Jungtinę Karalystę kartu su *SM*, kaip ES piliečio įsivaikintu vaiku, buvo atmestas motyvuojant sąlyga, kad globa pagal Alžyro kafalos sistemą nebuvo pripažinta kaip įvaikinimas pagal Jungtinės Karalystės teisę¹⁹². Prejudiciniame sprendime *ESTT* sprendė, ar vaikas, kuris globojamas pagal Alžyro kafalos sistemą, patenka į „tiesioginio palikuonio“ sąvoką, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 punkto c papunktį¹⁹³. Visų pirma šioje byloje buvo priminta, kad tokia sąvoka bendrai reiškia tiesiosios linijos giminystės ryšį¹⁹⁴, kuriuo atitinkamas asmuo turi būti susijęs su kitu asmeniu. Iš to išplaukia, kad Sąjungos piliečio „tiesioginio palikuonio“ sąvoka turi būti suprantama plačiai, kad apimtų tokio piliečio tiek biologinį, tiek įvaikintą vaiką, jei nustatoma, kad įvaikinimas sukuria teisinį atitinkamo Sąjungos piliečio ir vaiko giminystės ryšį¹⁹⁵. Iš visų nurodytų bylos aplinkybių matyti, jog vaiko globa pagal kafalą nesuteikia vaikui globėjo paveldėtojo statuso ir nustoja galioti vaikui

¹⁸⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. sausio 16 d. sprendimas *Reyes*, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, 20 punktas

¹⁸⁸ *Ibid.*, 22 punktas

¹⁸⁹ *Ibid.*, 23 punktas

¹⁹⁰ Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada pateikta 2013 m. lapkričio 6 d. byloje *Reyes*, C-423/12, ECLI:EU:C:2013:719, 60 punktas

¹⁹¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. sausio 16 d. sprendimas *Reyes*, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, 28 punktas

¹⁹² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 30 punktas

¹⁹³ *Ibid.*, 30 punktas

¹⁹⁴ *Ibid.*, 52 punktas

¹⁹⁵ *Ibid.*, 54 punktas

sulaukus pilnametystės¹⁹⁶. Todėl Teisingumo Teismas laikėsi pozicijos, kad plataus aiškinimo reikalavimas negali pateisinti tik teisiškai globojamo, o ne įvaikinto vaiko pripažinimo Sąjungos piliečio tiesioginiu palikuoniu, nes taikant specialią kafalos sistemą nėra sukuriamas vaiko ir jo globėjo giminystės ryšys¹⁹⁷. Taigi pagal Alžyro kafalos sistemą globajamas vaikas negali būti laikomas Sąjungos piliečio „tiesioginiu palikuoniu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 2 straipsnio 2 punkto c papunktį¹⁹⁸.

Nepaisant to, Teisingumo Teismas *SM* bei *Rozanne Banger* bylų sprendimuose vis dėlto nustatė, kad asmeniui, kuris negali būti pripažintas šeimos nariu pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 punktą turi būti suteiktos palengvintos išvestinės teisės gyventi valstybėje narėje gavimo sąlygos remiantis Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalyje numatytomis nuostatomis. ESTT jurisprudencija šiuo klausimu nurodo, jog partneriams, su kuriais Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius¹⁹⁹, tokia teisė vis dėlto galėtų būti suteikta pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, kuri užtikrina, kad ES pilietis nebūtų atgrasytas palikti pilietybės valstybę narę ir galėtų toliau gyventi su minėtu trečiosios šalies piliečiu, su kuriuo kaip šeima faktiškai kartu gyveno ar pradėjo gyventi priimančiojoje valstybėje narėje²⁰⁰ taikant Direktyvą 2004/38/EB pagal analogiją²⁰¹. Taip pat, byloje *SM* Teisingumo Teismas pastebėjo, kad remiantis Direktyvos 2004/38/EB nustatyto tikslu „išlaikyti šeimos vienybę platesne prasme“ turėtų būti palengvinama „kitų šeimos narių“²⁰², kurie „išlaiko artimus ir stabilius šeimos ryšius su Sąjungos piliečiu dėl konkrečių faktinių aplinkybių, kaip antai ekonominės priklausomybės, priklausomybės namų ūkiui arba rimtų sveikatos priežasčių, įvažiavimą ir apsigyvenimą“²⁰³. Remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalį valstybėms narėms nustatoma pareiga suteikti šiame straipsnyje nurodytų trečiųjų šalių piliečių pateiktiems prašymams tam tikrą pranašumą, palyginti su kitų trečiųjų šalių piliečių prašymais atvykti ir gyventi šalyje²⁰⁴.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 45 punktas

¹⁹⁷ *Ibid.*, 55-56 punktas

¹⁹⁸ *Ibid.*, 56 punktas

¹⁹⁹ 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 158/77, p. 46-61, 3 straipsnio 2 punkto b papunktis

²⁰⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. liepos 12 d. sprendimas *Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570, 28 punktas

²⁰¹ *Ibid.*, 29 punktas

²⁰² 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 158/77, p. 46-61, 3 straipsnio 2 punkto a papunktis

²⁰³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 60 punktas

²⁰⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. rugsėjo 5 d. sprendimas *Rahman ir kt.*, C-83/11, EU:C:2012:519, 21 punktas; 2018 m. liepos 12 d. sprendimas *Banger*, C-89/17, EU:C:2018:570, 31 punktas; ir 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 61 punktas

Nors tokiu atveju kiekviena valstybė narė turi diskreciją nuspręsti dėl tokios teisės suteikimo²⁰⁵, ji turi būti vykdoma atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnyje numatytą teisę į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą²⁰⁶ bei atlikus proporcingą ir pagrįstą visų reikšmingų ir svarbių bylos aplinkybių vertinimą²⁰⁷. Tokiu būdu galimybė pasinaudoti išvestine ES piliečio teise laisvai judėti ir gyventi yra išplečiama ne šeimos narių atžvilgiu.

Taigi galima teigti, jog Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pastebima tendencija plačiau aiškinti klausimus dėl asmenų patekimo į šeimos nario apibrėžtį, suteikiant galimybę pasinaudoti išvestinėmis ES piliečio teisėmis ES piliečio sutuoktiniui, kuris yra tos pačios lyties, kaip ir Sąjungos pilietis bei tiesioginiam Sąjungos piliečio palikuoniui, kuris yra 21 metų amžiaus arba vyresnis, jeigu yra nustatomas priklausomumo ryšys. Taip pat vertinant ESTT praktiką dėl asmenų, kurie negali būti pripažinti šeimos nariais pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 punktą, ESTT yra linkęs suteikti iš ES pilietybės statuso kylančias teises šiems asmenims: *pirma*, partneriams, su kuriais Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, *antra*, kitiems šeimos nariams, kurie išlaiko artimus ir stabilius šeimos ryšius su Sąjungos piliečiu dėl konkrečių faktinių aplinkybių, kaip antai ekonominės priklausomybės, priklausomybės namų ūkiui arba rimtų sveikatos priežasčių. Remiantis Direktyvos 2004/38/EB nuostatomis, valstybės narės yra įpareigojamos suteikti tokių asmenų pateiktiems prašymams tam tikrą pranašumą. Tokiu būdu yra plečiama ES pilietybės suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritis.

²⁰⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. liepos 12 d. sprendimas *Banger*, C-89/17, EU:C:2018:570, 40 punktas; ir 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, 63 punktas

²⁰⁶ *Ibid.*, 64 punktas

²⁰⁷ *Ibid.*, 68 punktas

3. TREČIŲJŲ ŠALIŲ PILIEČIŲ GALIMYBĖS NAUDOTIS EUROPOS SAJUNGOS PILIEČIO STATUSU

Visuotinis mobilumas yra viena reikšmingiausių šių laikų globalizacijos pasėkmių, įtraukusių tūkstančius kiekvieną dieną migruojančių asmenų į kapitalistinę rinką. Atsižvelgiant į dabartinę situaciją, tai yra natūralu, nes sustiprėjusi ekonominė, politinė ir socialinė tarpusavio priklausomybė pasaulyje lemė nacionalinių ir tarptautinių ribų susiliejamą²⁰⁸. Akivaizdu, jog šiame amžiuje laisvo asmenų judėjimo svarba yra ne ką mažesnė nei prekių, paslaugų ar kapitalo judėjimo laisvių, o jos plėtra vis labiau skatina suteikti lengviau prieinamų teisių asmenims, kurie iki šiol jomis pasinaudoti neturėjo pagrindo. Todėl siekiant prisitaikyti prie dabartinių rinkos sąlygų, stimuliuoti šalies ekonomiką ir pritraukti trečiųjų šalių piliečių investuotojų²⁰⁹, valstybių narių vyriausybės ėmėsi veiksmų, kurie iš vienos pusės praplečia ES vidaus rinkos ribas, iš kitos - mažina nacionalinės pilietybės tiesioginio ryšio sąsają su ją suteikusia valstybe. Tokiu būdu teisinė pilietybės samprata tampa daug lankstesnė, o jos taikymo sritis asmenims platesnė.

Paprastai šiuolaikinėse valstybėse pilietybė tiesiogiai įgyjama pagal du pagrindinius principus, *ius soli* ir *ius sanguinis*²¹⁰. *Ius soli* principas yra taikomas, kai valstybė automatiškai suteikia pilietybę asmeniui gimusiam jos teritorijoje²¹¹. Tuo tarpu *ius sanguinis* principas nustato asmens pilietybę pagal tėvų turimą pilietybę, neatsižvelgiant į gimimo vietą²¹². Kitais atvejais pilietybė įgyjama įprasto natūralizacijos proceso metu, tenkinant nustatyto faktinio gyvenimo laikotarpio valstybės teritorijoje reikalavimą ir sukuriant „tikrąjį ryšį“ su valstybe. Tačiau kiekviena suvereni valstybė remiantis savo diskrecija pilietybės suteikimo srityje gali nuspręsti, kaip ir kam priskirti savo nacionalinę pilietybę. Tokiu būdu valstybė parengia natūralizacijos procedūras ir nustato sąlygas, skirtas kiekvienam iš skirtingų pilietybės suteikimo mechanizmų. Taigi valstybė savo nuožiūra gali suteikti pilietybę asmeniui, nepriklausomai nuo to, ar jis kilęs iš trečiosios šalies, ar ne, remiantis nacionaliniu interesu, kuris grindžiamas išskirtiniu indėliu į šalies

²⁰⁸ KRAKAT, M. B. *Genuine Links Beyond State and Market Control: The Sale of Citizenship by Investment in International and Supranational Legal Perspective*. *Bond Law Review*, 30(1), 2018, p. 146

²⁰⁹ PARKER, O. *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes* [interaktyvus]. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(2), 2017, p. 341 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12462>>

²¹⁰ KRAKAT, M. B. *Genuine Links Beyond State and Market Control: The Sale of Citizenship by Investment in International and Supranational Legal Perspective*. *Bond Law Review*, 30(1), 2018, p. 147

²¹¹ ROSTEK, K., DAVIES, G. *The impact of Union citizenship on national citizenship policies* [interaktyvus]. *European Integration online Papers*, 10(5), 2006, p. 6 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf>>

²¹² OOSTEROM-STAPLES, H. *The legal status of third country nationals resident in the European Union*. Kluwer Law International, 1999, p. 74

visuomenę, sportą, kultūrą arba pripažįstamas suteikiant išskirtinę pagalbą²¹³. Būtent tokį natūralizacijos būdą atspindi 2018 metų įvykis, kuomet Prancūzijai įgyvendinant savo išimtinę kompetenciją, nelegaliam Malio pilietybės imigrantui M. Gassama buvo suteikta Prancūzijos pilietybė už išskirtinę pagalbą valstybei gelbstint mažamečio gyvybę²¹⁴. Tačiau nepaisant įprastos diskrecijos pagrindu paremtos natūralizacijos, per pastarąjį dešimtmetį buvo išplėtotas naujas natūralizacijos būdas, vadinamas *ius pecuniae*²¹⁵. Tokiu būdu trečiųjų šalių piliečiai, netenkinantys nei vienos anksčiau įvardintos natūralizacijos sąlygos, gali tapti valstybių narių piliečiais per investicijas į atitinkamos šalies ekonomiką.

Tačiau šios nagrinėjamos temos kontekste svarbiausia yra tai, jog bet kokios rūšies natūralizacijos pasekmė yra išvestinio ES pilietybės statuso suteikimas pagal SESV 20 straipsnį. Tai reiškia, jog kiekvienas asmuo, tapęs valstybės narės piliečiu, yra pripažįstamas ir Sąjungos piliečiu, o sprendimas suteikti nacionalinę pilietybę investicijos pagrindu suponuoja asmens galimybę naudotis Sąjungos lygyje reglamentuotomis ES piliečio teisėmis ir privilegijomis. Todėl valstybių narių kompetencija dėl asmenų natūralizacijos yra kritiškai svarbi vertinant plečiamą ES pilietybės taikymą asmenų atžvilgiu ir poveikį pačios Sąjungos koncepcijos išplėtimui.

3.1. Imigrantų investuotojų programų Europos Sąjungos valstybėse narėse analizė

Vertinant išplečiamą ES pilietybės taikymą, svarbu išnagrinėti kokiais būdais ir kokiomis sąlygomis valstybės narės įgyvendina savo kompetenciją atverdamos tiek savo nacionalinės, tiek ES teritorijos ribas trečiųjų šalių piliečiams. Vienas iš tokių išskirtinių teisinių valstybinių mechanizmų²¹⁶ yra imigrantų investuotojų programos (*angl. „Immigrant investor programs“*), suteikiančios galimybę trečiųjų šalių piliečiams bei juos lydintiems šeimos nariams įgyti ES valstybės narės pilietybę (*angl. „Citizenship by investment“*) arba apsigyvenimo teisę (*angl. „Residency by investment“*) jos teritorijoje už atitinkamą piniginę įmoką²¹⁷. Šios dvi pagreitinto ir supaprastinto pobūdžio procedūros,

²¹³ DZANKIC, J., PSAILA, E., LEIGH, V. ir GOMEZ ROJO, A. *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State* [interaktyvus]. Study overview, Milieu Ltd., Brussels, 2018, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/deliverable_d_final_30.10.18.pdf>

²¹⁴ BBC. *Mamoudou Gassama: Mali 'Spiderman' becomes French citizen* [interaktyvus]. 2018 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-45507663>>

²¹⁵ DZANKIC, J. *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective* [interaktyvus]. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory on Citizenship, EUI Working Paper RSCAS, 14, 2012, p. 18 [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21476/RSCAS_2012_14.pdf>

²¹⁶ *Ibid.*, p. 145

²¹⁷ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

dar kitaip atitinkamai vadinamos „auksinio paso“ (*angl. „Golden Passport“*) ir „auksinės vizos“ (*angl. „Golden Visa“*) programomis, pastaraisiais metais pastebimai išaugo²¹⁸ ir sulaukė Europos Komisijos bei Europos Parlamento dėmesio. Tokių investicinių programų tikslas yra pritraukti kuo daugiau investicijų²¹⁹ į valstybės biudžetą, reaguojant į finansinius sunkumus, kuriuos sukėlė tokie ekonominiai ir socialiniai veiksniai kaip ekonomikos krizė²²⁰, emigracija ar nedarbingumas. Atsižvelgiant į išimtinę valstybių narių diskreciją reglamentuojant su pilietybės suteikimu ir atėmimu susijusius klausimus, kiekviena valstybė turi teisę nustatyti atitinkamas sąlygas, kurias investuotojas turėtų tenkinti siekiant pasinaudoti „auksinio paso“ ar „auksinės vizos“ programos suteikiamomis galimybėmis. Tokios sąlygos apima investicijos dydį, investavimo sektorių ir (ar) būdą bei papildomus reikalavimus, kaip leidimo gyventi reikalavimas, kad būtų užtikrintas tinkamas asmens integravimasis²²¹.

3.2.1. Pilietybės suteikimas investicijos principu („*citizenship by investment*“)

Šiuo metu, tik trys Sąjungos valstybės narės vykdo pilietybės suteikimo investicijos principu programas, pagal kurias nacionalinė pilietybė įgyjama ne tokiomis griežtomis sąlygomis kaip įprastos natūralizacijos būdu²²². Tokios valstybės narės yra Malta, Kipras ir Bulgarija. Todėl galima laikyti, jog šios investicinės programos yra pakankamai nauja natūralizacijos forma reglamentuota kiekvienos valstybės nacionaliniuose teisės aktuose. Trečiųjų šalių piliečiai, norintys įsigyti atitinkamos valstybės narės pilietybę, turi atitikti numatytus kriterijus ir tenkinti valstybių teisės aktuose nustatytus investicinius reikalavimus.

Pagrindiniai kriterijai nustatyti visose trijose valstybėse narėse kvalifikuojantys užsienio investuotojus dalyvauti pilietybės suteikimo programose yra pilnametystė²²³. visuotinis sveikatos draudimas bei įrodymas, jog asmenys neturi jokios užkrečiamosios

²¹⁸ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 447 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

²¹⁹ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²²⁰ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 447 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

²²¹ *Ibid.*, p. 447

²²² European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²²³ Pilnametystė Maltoje, Kipre ir Bulgarijoje yra laikoma asmeniui sulaukus 18 metų.

ligos ir yra geros sveikatos²²⁴. Tačiau be šių bendrų kriterijų, kitas svarbus aspektas yra minimalios investicijos reikalavimas ir atitinkamas investavimo būdas. Kaip nurodo Europos Komisija savo ataskaitoje, imigrantų investavimo programas įvedusios valstybės narės gali numatyti skirtingas investavimo sąlygas, kurias trečiųjų šalių piliečiai, siekiantys įgyti jų nacionalinę pilietybę, turėtų tenkinti ir apimančias kapitalo investicijas²²⁵, nekilnojamojo turto investicijas²²⁶, investicijas į vyriausybės biudžetą²²⁷ bei vienkartinės įmokas²²⁸ į valstybės biudžetą²²⁹. Analizuojamų valstybių atveju skiriasi ne tiek investicijų būdai, tiek investicijos dydis. Pavyzdžiui, pagal Bulgarijos teisės aktuose įtvirtintą reglamentavimą, kiekvienas užsienietis norintis įgyti leidimą nuolat gyventi valstybės teritorijoje turi investuoti 1 milijoną Bulgarijos levų (apie 510 000 eurų) į vyriausybės obligacijas ar išdo vekselius²³⁰, o po metų nuo tokio leidimo išdavimo, padidinti savo investicijas tomis pačiomis įstatymų sąlygomis iki 2 milijonų Bulgarijos levų (apie 1 020 000 eurų)²³¹. Tuo tarpu Kipre nustatytas reikalavimas investuoti 2 150 000 eurų²³² į nekilnojamąjį turtą bei papildomas įmokas į valstybinius fondus ir organizacijas. Analizuojant Maltos individualių investuotojų programą, kurios sąlygos reglamentuotos Maltos pilietybės įstatyme, individualūs investuotojai privalo investuoti ne mažiau kaip 650 000 eurų į vyriausybės įsteigtą nacionalinį plėtros fondą²³³, 150 000 eurų į vyriausybės patvirtintas finansines priemones²³⁴ ir išsinuomoti ar įsigyti nekilnojamojo turto, kurio

²²⁴ DZANKIC, J., PSAILA, E., LEIGH, V. ir GOMEZ ROJO, A. *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State* [interaktyvus]. Study overview, Milieu Ltd., Brussels, 2018, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/deliverable_d_final_30.10.18.pdf>

²²⁵ Pagal kapitalo modelį reikalaujama investuoti aiškiai nustatytą sumą į: (i) bendrovę (Bulgarijoje, Kipre) arba (ii) kredito ar finansų institucijų priemones, tokias kaip investiciniai fondai ar patikos fondai (Bulgarijoje, Kipre, Maltoje).

²²⁶ Šis modelis reikalauja pirkti ar išsinuomoti aiškiai nustatytos vertės nekilnojamąjį turtą (Kipre, Maltoje).

²²⁷ Tokias investicijas sudaro iš vyriausybių perkamos obligacijos (Bulgarijoje, Maltoje).

²²⁸ Maltos įstatymai reikalauja, kad Maltos vyriausybei būtų mokama „įmoka“, kuri perdedama į Nacionalinius plėtros fondus.

²²⁹ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 3 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²³⁰ Bulgarijos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių (*angl. Foreigners in the Republic of Bulgaria Act*) [interaktyvus]. 2016 m. balandžio mėnesio redakcija, 25 straipsnio 1 dalis [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bulgarian-citizenship.com/wp-content/uploads/2017/12/FOREIGNERS-IN-THE-REPUBLIC-OF-BULGARIA-ACT.pdf>>

²³¹ Bulgarijos pilietybės įstatymas (*angl. Bulgarian Citizenship Act*) [interaktyvus]. 2016 m. redakcija, 14 straipsnio a punktas [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bulgarian-citizenship.com/bulgarian-citizenship-act/>>

²³² La Vida Golden Visas. *Cyprus Citizenship Investment to Increase* [interaktyvus]. 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.goldenvisas.com/cyprus-citizenship-investment-to-increase>>

²³³ Maltos pilietybės įstatymas (*angl. Maltese Citizenship Act*), Maltos Respublikos individualių investuotojų programos reglamentas (*angl. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*) [interaktyvus]. 2014 m. redakcija, 1 straipsnis [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25921&l=1>>

²³⁴ *Ibid.*, 7 straipsnio 7 dalis

vertė turi būti mažiausiai 350 000 eurų²³⁵, o nuoma - 16 000 eurų per metus²³⁶. Be reikalavimo investuoti, pareiškėjai taip pat privalo sumokėti negražintinus administracinius mokesčius²³⁷, susijusius su paraiškos teikimo procesu²³⁸. Kipro ir Maltos vyriausybės taip pat yra numačiusios privalomą investicinį reikalavimą kiekvienam kartu atvykstančiam pagrindinio investuotojo šeimos nariui²³⁹, kaip suprantama Direktyvos 2004/38/EB kontekste.

Dar vienas svarbus aspektas analizuojant paspartintą pilietybės suteikimo procedūrą yra valstybių ryšys su potencialiu jos nacionalinės pilietybės „pirkėju“. Šis klausimas pirmą kartą buvo adresuotas 2014 m. sausio 15 d. Europos Parlamento plenarinės sesijos diskusijos dėl parduodamos ES pilietybės vykusios Strasbūre metu kaip spraga tuometinėje Maltos individualių investuotojų programoje. Europos Komisijos pirmininko pavaduotoja V. Reding savo kalboje išreiškė Sąjungos poziciją, jog „laikydamosi tarptautinėje viešojoje teisėje naudojamo kriterijaus, valstybės narės turėtų suteikti pilietybę tik tiems asmenims, kurie turi „tikrąjį ryšį“ su ta šalimi“²⁴⁰. Šį „tikrojo ryšio“ kriterijų nustatė Tarptautinis Teisingumo Teismas 1955 metais *Nottebohm* sprendime, kuriame minima, jog pilietybė yra laikoma teisiniu ryšiu su valstybe, kurio pagrindas yra socialinis prisirišimo faktas, realios sąsajos egzistavimas bei bendri interesai kartu su abipusiškais teisėmis ir pareigomis²⁴¹. Tokiu aiškinimu teismas nustatė principą, kad norint būti pripažintam valstybės piliečiu, reikia užmegzti reikšmingą ryšį su valstybe. Europos Parlamento teigimu, tuometinė Maltos individualių investuotojų programa neužtikrino pakankamo ryšio su pilietybę suteikiančia valstybe bei kėlė grėsmę pačiai ES pilietybės sąvokai, nes neatspindėjo ryšių nei su ES, nei su kitomis valstybėmis narėmis bei Sąjungos piliečiais²⁴².

²³⁵ *Ibid.*, 7 straipsnio 5 dalies b punkto i papunktis

²³⁶ *Ibid.*, 7 straipsnio 5 dalies b punkto ii papunktis. Taip pat keliamas reikalavimas bent 5 metų nuomai.

²³⁷ Į administracinius mokesčius įeina paraiškos mokestis, kuris Bulgarijoje siekia 650 eurų, Kipre - 7000 eurų, o Maltoje - 8200 eurų.

²³⁸ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 3 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²³⁹ Maltos pilietybės įstatymas (*angl. Maltese Citizenship Act*), Maltos Respublikos individualių investuotojų programos reglamentas (*angl. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*) [interaktyvus]. 2014 m. redakcija, Priedas Nr. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25921&l=1>>

²⁴⁰ REDING, V. *Citizenship must not be up for sale* [interaktyvus]. Plenary Session debate of the European Parliament on ‚EU citizenship for sale‘, Strasbourg, 2014, p. 3 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/SPEECH_14_18>

²⁴¹ Tarptautinis Teisingumo Teismas. 1955 m. balandžio 6 d. sprendimas *Notebomo byloje (Lichtenšteinas prieš Gvatemalą) / International Court of Justice, Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) case*, Judgement of April 6th, 1955. I.C.J. Reports, 1955

²⁴² OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 449 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

Tačiau praktikoje kyla klausimas ką galima laikyti pakankamu sąsajos įrodymu ir kokiu būdu jis turėtų būti grindžiamas. Atsižvelgiant į S. Carrera pateiktas išvalgas, gyvenamosios vietos sąlyga, be abejonės, yra vienas objektyviausių veiksnių, patikrinančių asmens ir pilietybę natūralizacijos būdu suteikiančios valstybės santykį²⁴³. Todėl siekiant užtikrinti tinkamą trečiųjų šalių piliečių integravimą, 2014 m. sausio 29 d. įvykusiame Europos Komisijos ir Maltos vyriausybės atstovų susitikime dėl Maltos individualių investuotojų programos buvo nustatytas reikalavimas įrodyti gyvenamąją vietą pilietybę suteikiančios valstybės teritorijoje²⁴⁴. Tokia sąlyga, kad pareiškėjams pirmiausia turi būti išduodamas leidimas gyventi, įrodantis jų ryšį su valstybe, dabar yra taikomas ir pastebimas visose imigrantų investuotojų programose įvedusiose valstybėse narėse²⁴⁵. Kaip numatyta Maltos pilietybės įstatyme, nacionalinė pilietybė suteikiama pareiškėjui pateikus įrodymą, kad jis yra Maltos gyventojas mažiausiai dvylika mėnesių iki natūralizacijos pažymėjimo išdavimo dienos²⁴⁶. Tuo tarpu Kipre pareiškėjas nuolatinį leidimą gyventi privalo turėti ne mažiau kaip šešis mėnesius, o Bulgarijoje penkerius metus arba vienerius metus, atitinkamai įprasta arba paspartinta tvarka, kad galėtų kreiptis dėl pilietybės suteikimo²⁴⁷. Taigi norint dalyvauti investuotojų pilietybės suteikimo programoje, pakanka turėti leidimą gyventi nustatytą laikotarpį. Šie valstybių nustatyti gyvenimo laikotarpiai yra daug trumpesni nei tie, kurie taikomi įprastam natūralizavimui toje pačioje valstybėje ir taip pat nesiekia kitose ES valstybėse narėse nustatytų standartų²⁴⁸. Vertėtų paminėti, jog tokio leidimo gyventi reikalavimas taip pat nereiškia faktinio, tai yra fizinio buvimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje²⁴⁹. Tai reiškia, kad nepasaint Europos Parlamento pastebėjimų,

²⁴³ CARRERA, S. *The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters* [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 21(3), 2014, p. 423 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100302>>

²⁴⁴ European Commission. *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)* [interaktyvus]. Brussels, 2014, p. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_70>

²⁴⁵ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁴⁶ Maltos pilietybės įstatymas (angl. *Maltese Citizenship Act*), Maltos Respublikos individualių investuotojų programos reglamentas (angl. *Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*) [interaktyvus]. 2014 m. redakcija, 7 straipsnio 12 dalis [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25921&l=1>>

²⁴⁷ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁴⁸ ES valstybėse narėse natūralizacijos laikotarpis gali trukti nuo trejų iki dešimties metų. MENTZELOPOULOU M., DUMBRAVA C. *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States* [interaktyvus]. European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2018, p. 2 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI\(2018\)625116_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf)>

²⁴⁹ DZANKIC, J., PSAILA, E., LEIGH, V. ir GOMEZ ROJO, A. *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member*

pareiškėjai gali įgyti Bulgarijos, Kipro ar Maltos pilietybę, taigi ir Sąjungos pilietybę, niekada faktiškai negyvenę valstybėje narėje. Fizinio atvykimo reikalavimas dažniausiai taikomas tik dėl paraiškos pateikimo ar leidimo gyventi atsiėmimo²⁵⁰. Nepaisant to, 2019 metų Europos Komisijos ataskaitoje dėl investuotojų pilietybės ir apsigyvenimo teisės suteikimo schemų minimos dar kelios kontraversiškos sąlygos, kurios valstybių narių manymu turėtų užtikrinti tinkamo ryšio tarp pilietybės siekiančio asmens ir susijusios valstybės narės sukūrimą. Pagal Bulgarijos teisinėje sistemoje nustatytus reikalavimus, pareiškėjas turi būti apklaustas teikiamos paraiškos metu, tačiau papildomos sąlygos mokėti bulgarų kalbą arba įrodyti žinias apie Bulgarijos visuomeninį gyvenimą nėra taikomos.²⁵¹ Tuo tarpu Kipro valdžios institucijos mano, kad pačios investicijos Kipre yra pakankamas ryšys tarp pareiškėjo ir Kipro. Tai reiškia, jog pagal atitinkamą Kipro ministrų tarybos sprendimą gyvenamosios vietos kriterijus, kurio reikalaujama pagal įprastą natūralizacijos procedūrą, yra pakeistas investavimo kriterijumi, kuris laikomas lygiaverčiu ir pakankamu užtikrinti tikrąjį ryšį²⁵².

Taigi „pilietybę parduodančios valstybės“ prisiima visišką kontrolę ir investuotojui įvykdžius visas sąlygas ir reikalavimus, suteikia galimybę dalyvauti individualių investuotojų programose, kurios rezultatas yra atitinkamos valstybės narės pilietybės įgijimas. Iš tikrųjų, tokia pilietybės suteikimo programa paprasčiausiai reiškia investicijos principu paremtą tiesioginį ir pagreitintą natūralizavimąsi, kuris iš anksto suponuoja Sąjungos pilietybės įgijimą. Todėl siekdamas didesnio investuotojų susidomėjimo, programas vykdančios valstybės aktyviai jas reklamuoja kaip priemonę tapti Sąjungos piliečiu ir kartu naudotis visomis išvestinėmis teisėmis ir privilegijomis, įskaitant teisę laisvai judėti.

3.1.2. Apsigyvenimo teisė investicijos principu („*residency by investment*“)

Apsigyvenimo teisės investicijos principu programos suteikia trečiųjų šalių piliečiams teisę apsigyventi valstybės narės teritorijoje ir laisvai visoje Sąjungoje, remiantis investicijomis į valstybę²⁵³. Tokios programos egzistuoja devyniolikoje ES valstybių narių²⁵⁴ ir nuo

State [interaktyvus]. Study overview, Milieu Ltd., Brussels, 2018, p. 12 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/deliverable_d_final_30.10.18.pdf>

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 12

²⁵¹ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁵² *Ibid.*, p. 4

²⁵³ *Ibid.*, p. 7

²⁵⁴ Tokios ES valstybės yra Bulgarija, Čekija, Estija, Airija, Graikija, Ispanija, Prancūzija, Kroatija, Italija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija ir Slovakija.

pilietybės suteikimo programų skiriasi tuo, kad asmuo neįgyja pilietybės ir naudojami tik apribotu teisių turiniu. Taip pat, jos veikia tik nacionaliniu lygiu, todėl nesuteikia teisės apsigyventi už išduodančios valstybės narės ribų. Tarpusavyje programos nėra susijusios, todėl skirtingose valstybėse narėse yra nustatytos skirtingos procedūros bei sąlygos, susijusios su investicijų būdais, kurie sutampa su pilietybės suteikimo programose nustatytais būdais, ir dydžiu, kuris svyruoja nuo labai mažų investicijų (mažiau nei 100 000 eurų²⁵⁵) iki labai didelių investicijų (daugiau nei 5 milijonai eurų²⁵⁶)²⁵⁷. Leidimų gyventi suteikimas yra valstybių narių prerogatyva ir yra reglamentuojamas nacionaliniais teisės aktais, todėl akivaizdu, kad nustatyti reikalavimai nėra lygiaverčiai. Tačiau tai bet kokių atveju peržengia vienos valstybės ribas ir daro įtaką visoms ES valstybėms narėms, nes išduotas leidimas gyventi suteikia galimybę investuotojui 90 dienų per bet kurią 180 dienų laikotarpį keliauti visoje Sąjungos teritorijoje²⁵⁸.

Šios analizės kontekstu, investuotojų apsigyvenimo programos yra svarbios, nes kai kuriais atvejais gali palengvinti pilietybės įgijimą. Tai reiškia, kad investicijomis įgytas leidimas gyventi gali būti naudojamas pagal kai kurių valstybių narių įprastą natūralizacijos procedūras, suteikiant galimybę trečiųjų šalių piliečiams gauti nuolatinį leidimą gyventi ar valstybės narės pilietybę supaprastinta tvarka²⁵⁹, jei asmuo užmezga tikrąjį ryšį su valstybe ir teisėtai bei nuolat gyvena ES valstybėje narėje penkerius metus²⁶⁰.

3.2. Imigrantų investuotojų programų santykis su Europos Sąjunga ir jų įtaka Europos Sąjungos pilietybės taikymui

Nacionalinė pilietybė yra pagrindiniai vartai į Europos Sąjungą, ES sutarčių taikymą bei ES piliečiams suteikiamas teisės²⁶¹. Valstybių narių diskrecija pilietybės suteikimo srityje jau nuo Maastrichto sutarties yra išimtinės valstybių narių kompetencijos įgyvendinimo

²⁵⁵ Minimalus investicijos dydis Kroatijoje yra apie 13 500 eurų.

²⁵⁶ Tokie reikalavimai nustatyti Slovakijoje ir Liuksemburge.

²⁵⁷ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 7 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁵⁸ SCHERRER, A., THIRION, E. *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU* [interaktyvus]. European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2018, p. 56 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf)>

²⁵⁹ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁶⁰ 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 158/77, p. 46-61, 16 straipsnis

²⁶¹ REDING, V. *Citizenship must not be up for sale* [interaktyvus]. Plenary Session debate of the European Parliament on 'EU citizenship for sale', Strasbourg, 2014, p. 3 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/SPEECH_14_18>

būdas²⁶², todėl imigrantų investuotojų programos yra puikus vienašališkų valstybių veiksmų pavyzdys, kuris turi didelės įtakos plečiamam ES pilietybės taikymui, būtent ES piliečių, esančių laisvo asmenų judėjimo naudos gavėjais, skaičiui²⁶³, nepaisant to, ir visai Europos Sąjungos plėtrai.

Tos valstybės narės, kurios vykdo pagreintą pilietybės suteikimo procedūrą, sukuria galimybę potencialiam investuotojui patekti į ES vidaus rinką, laisvai keliauti ir apsigyventi visoje jos teritorijoje bei vykdyti ekonominę veiklą²⁶⁴. Tokį poveikį sąlygoja glaudus valstybių narių pilietybės ir ES pilietybės ryšys bei SESV 20 straipsnyje reglamentuotas išvestinis Sąjungos pilietybės pobūdis²⁶⁵, numatantis jog, kiekvienas asmuo, kuriam buvo suteikta valstybės narės pilietybė, yra automatiškai pripažįstamas ES piliečiu²⁶⁶. Iš tikrųjų, nors tokios imigrantų investuotojų programos yra reglamentuotos valstybių narių teisės aktais ir išimtinai priklauso nacionalinei teisinei sistemai, jos neišvengiamai tampa ir Europos Sąjungos teisinės sistemos dalimi. Tai lemia, visų pirma, dėl netiesioginio ES pilietybės įgijimo atsiradusi galimybė užtikrinti visų su ja susijusių teisių, reglamentuotų supranacionaliniu lygmeniu, įgyvendinimą remiantis SESV nuostatomis įtvirtintu nediskriminavimo principu. Todėl kiekvienas trečiosios šalies pilietis, kuriam suteikta atitinkamos valstybės narės pilietybė, gali tiesiogiai remtis ES teisės aktais, taip patekdamas į jų taikymo sritį. Taip pat paminėtina, jog valstybėms narėms formaliai išlaikant autonomiją dėl pilietybės teisinių klausimų reglamentavimo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra ne kartą paminėjęs valstybių pareigą deramai atsižvelgti į Sąjungos įstatymus ir įtvirtintus tarptautinius principus²⁶⁷. Tai reiškia, jog valstybės turi užtikrinti „tikrojo ryšio“ užmezgimą su pilietybės siekiančiu asmeniu ir lojalus bendradarbiavimo principo²⁶⁸ įgyvendinimą. Toks reikalavimas yra pagrįstas, nes vienos

²⁶² CARRERA, S. *The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters* [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 21(3), 2014, p. 407 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100302>>

²⁶³ OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 443 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>>

²⁶⁴ PARKER, O. *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes* [interaktyvus]. JCMS: Journal of Common Market Studies, 55(2), 2017, p. 338 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12462>>

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 339

²⁶⁶ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 47, 20 straipsnis

²⁶⁷ CARRERA, S. *The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters* [interaktyvus]. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 21(3), 2014, p. 408 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100302>>

²⁶⁸ Europos Sąjungos sutartis. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 13-45, 4 straipsnio 3 dalis

valstybės priimti sprendimai dėl asmenų natūralizacijos nėra neutralūs kitų valstybių narių ir visos ES atžvilgiu²⁶⁹. Kitaip tariant, tiek pilietybės, tiek gyvenimo leidimo suteikimas investicijos principu daro įtaką kitoms dvidešimt šešioms valstybėms narėms, nes atitinkamai garantuoja arba visas ES piliečio teises arba auksinės vizos programos atveju - teisę apsigyventi investuojamos valstybės teritorijoje ir laisvai keliauti visoje Sąjungoje²⁷⁰. Todėl galima laikyti, jog imigrantų investuotojų programos yra tiesiogiai susijusios su ES teise, o konkrečiai su ES pilietybe ir jos teisių turiniu. Tačiau kyla klausimas, kokia yra tokių programų įtaką Sąjungos pilietybės taikymui asmenų atžvilgiu.

Spartėjantis judumas pasaulyje lėmė naują natūralizacijos formą ES valstybėse narėse, kuri grindžiama vien tik pinigine išmoka ir palengvintomis sąlygomis, taip nukrypstant nuo tradicinių pilietybės suteikimo būdų ir dar labiau išplečiant išskirtinio ES pilietybės statuso ir jos suteikiamų teisių taikymo ribas trečiųjų šalių piliečiams. Todėl galima teigti, jog po imigrantų investuotojų programų atsiradimo kelias į ES pilietybės suteikimą ir pačią ES vidaus rinką tapo dar atviresnis, o Sąjungos piliečiai, kurie įgavo savo statusą įprastos natūralizacijos būdu, nebėra išskirtiniai pilietybės sąvokos subjektai²⁷¹. Tai reiškia, jog asmenys, niekada neturėję jokių ryšių su Europos Sąjunga, giminytės ir šeiminiiais ryšiais neusiję su kitais ES piliečiais, turi galimybę tenkinant formalius reikalavimus gauti Sąjungos pilietybę. Taip pat nagrinėjant atskiras pilietybės suteikimo programas buvo pastebėta, jog Maltos individualių investuotojų programą reglamentuojančios Maltos pilietybės įstatymo nuostatos už papildomą piniginių įnašą suteikia pilietybę ne tik dėl jos aplikuojančiam asmeniui, bet ir nuo jo priklausomiems šeimos nariams, kurie apima tokius asmenis kaip sutuoktinį, išlaikomą ar įvaikintą vaiką, bei išlaikomus tėvus ir senelius²⁷². Tokiu būdu ES pilietybė suteikiama visiems šiems asmenims, sėkmingai kvalifikavusiems programoje ir įgijusiems Maltos nacionalinę pilietybę. Todėl Sąjungos pilietybės praktinis taikymas asmenų atžvilgiu yra dar labiau išplečiamas ir vienintelis ribojantis kriterijus, šiuo atveju, yra tik asmenų finansinė padėtis ir finansinės galimybės.

²⁶⁹ REDING, V. *Citizenship must not be up for sale* [interaktyvus]. Plenary Session debate of the European Parliament on „EU citizenship for sale“, Strasbourg, 2014, p. 3 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/SPEECH_14_18>

²⁷⁰ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 2 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁷¹ KRAKAT, M. B. *Genuine Links Beyond State and Market Control: The Sale of Citizenship by Investment in International and Supranational Legal Perspective*. *Bond Law Review*, 30(1), 2018, p. 147

²⁷² Maltos pilietybės įstatymas (angl. *Maltese Citizenship Act*), Maltos Respublikos individualių investuotojų programos reglamentas (angl. *Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*) [interaktyvus]. 2014 m. redakcija, 2 straipsnis [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25921&l=1>>

Atsižvelgiant į tai, kad Sąjungos pilietybė yra automatinė valstybės narės pilietybės pasekmė, o priimančioji valstybė narė negali apriboti natūralizuotų Sąjungos piliečių teisių, kompetetingos Europos Sąjungos institucijos buvo paragintos išnagrinėti įvairias nacionalinės pilietybės schemas atsižvelgiant į europines vertybes²⁷³ ir jų keliamą riziką Sąjungos vidaus rinkai, aptariamą šio darbo 3.3. dalyje.

3.3. Imigrantų investuotojų programų kritika ir problematika

Imigrantų investuotojų programos yra nauja natūralizacijos tendencija, kuri turi glaudų ryšį su Europos Sąjunga. Išanalizavus jų pobūdį kyla klausimas, ar tokios investuotojų programos galėtų būti pripažįstamos prieštaraujančiomis Sąjungos tikslams ir fundamentaliems principams, kurie apima piliečių judėjimo skatinimą ir ekonomikos plėtrą vidaus rinkoje. Šiuo atžvilgiu galima išskirti net kelis probleminius aspektus.

Visų pirma reikėtų atkreipti dėmesį, jog imigrantų investuotojų programos yra grindžiamos valstybių narių finansiniu interesu, kuriuo siekiama pritraukti investicijų suteikiant valstybių narių nacionalinę pilietybę arba leidimą apsigyventi valstybės narės teritorijoje už nustatytą pinigų sumą. O. Parker teigimu, tokios investuotojų programos gali būti traktuojamos kaip pilietybės komercializavimas²⁷⁴. Tai reiškia, jog tiek nacionalinė, tiek ES pilietybė įgyja tam tikrą piniginę vertę ir patenka į tarptautinę rinką kaip prekė, prieinama asmenims, kurie turi pakankamai finansinių išteklių ją įsigyti. Toks požiūris buvo akivaizdžiai kritikuojamas 2014 metų Europos Parlamento rezoliucijoje, kurioje išreikšta pozicija, kad ES pilietybė nebuvo sukurta ją parduoti²⁷⁵ dėl vienos valstybės narės finansinio stabilumo užtikrinimo ir kad tokia koncepcija prieštarauja pamatiniams Sąjungos tikslams. ES pilietybė yra pagrindinis Sąjungos elementas, todėl jai neturėtų būti uždėta kainos etiketė²⁷⁶. Todėl šiame kontekste verta suabejoti ar ES pilietybės suteikiamos teisės turėtų priklausyti tik nuo piniginės ar banko sąskaitos dydžio. Šiuo atžvilgiu A. Shachar teigia, kad imigrantų investuotojų programos yra tik grynųjų pinigų ir paso mainai,

²⁷³ European Commission. *Commission reports on the risks of investor citizenship and residence schemes in the EU and outlines steps to address them* [interaktyvus]. Press release, Brussels, 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_526>

²⁷⁴ PARKER, O. *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes* [interaktyvus]. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(2), 2017, p. 345 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12462>>

²⁷⁵ European Parliament. Resolution of 14 February 2014 on EU citizenship on sale [interaktyvus]. 2013/2995(RSP), OL 2016 C 482/16, p. 117-118 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/995871f9-c8a8-11e6-a6db-01aa75ed71a1/language-en>>

²⁷⁶ REDING, V. Citizenship must not be up for sale. Plenary Session debate of the European Parliament on 'EU citizenship for sale', Strasbourg, 2014, p. 4 [interaktyvus]. [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/SPEECH_14_18>

kurie visiškai neužtikrina tikrojo ryšio tarp šalies ir investuotojo, nes pagrindinis reikalavimas yra faktinis investicinių lėšų buvimas pilietybę parduodančios šalies biudžete nustatytą laiką²⁷⁷, o ne pačio asmens gyvenimas jos teritorijoje, kuris užtikrintų socialinių ryšių su kitais ten gyvenančiais piliečiais užmezgimą²⁷⁸. Tačiau kai kurie akademikai nepateisina investuotojų programų kritikos. Profesoriaus D. Kochenov požiūriu pilietybės pardavimas yra kur kas mažiau savavališka ir skaidresnė pilietybės įgijimo forma nei kiti natūralizacijos būdai. Jis teigia, kad pilietybės suteikimas šiandieniniame pasaulyje yra atsitiktumas ir tai lemia tam tikri giminystės ryšiai, gimimo vieta ar net sporto bei kultūriniai pasiekimai, kuriais remdamiesi asmenys gali tapti Sąjungos piliečiais, todėl pilietybės suteikimo programos, kurias siūlo įsigyti valstybės narės, neturėtų būti traktuojamos kaip keliančios didesnę grėsmę²⁷⁹. Tuo tarpu profesorius R. M. Berton teigia, kad asmenų suinteresuotumas pasinaudoti galimybe nusipirkti pilietybę už atitinkamą finansinę investiciją tik atskleidžia koks sudėtingas yra įprastas natūralizacijos procesas ir kad pernelyg griežti įstatymai uždeda asmenims per didelę naštą tapti ES piliečiais²⁸⁰. Kitas svarbus kritikos aspektas yra tai, jog pilietybės komercializavimas kursto diskriminaciją tarp skirtingo finansinio pajėgumo asmenų grupių. Imigrantų investuotojų programos yra orientuotos tik į turtingiausius trečiųjų šalių piliečius, suteikiant jiems privilegiją įgyti ES pilietybę neatsižvelgiant į įprastus natūralizacijos kriterijus²⁸¹. Tai prieštarauja pačiai Sąjungos pilietybės idėjai stiprinti socialinę sanglaudą, panaikinti diskriminaciją ir sudaryti vienodas sąlygas²⁸². Todėl galima laikyti, jog tokios investuotojų programos nesilaiko supranacionaliniu lygmeniu įtvirtinto vienodo požiūrio principo ir yra diskriminacinio pobūdžio.

²⁷⁷ SHACHAR, A. *Dangerous Liaisons: Money and Citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

²⁷⁸ DZANKIC, J. *The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 17 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

²⁷⁹ KOCHENOV, D. *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 27 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

²⁸⁰ BERTON, R. M. *Citizenship for those who invest into the future of the state is not wrong, the price is the problem* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 12 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

²⁸¹ BARBULESCU, R. *Global mobility corridors for the ultra-rich. The neoliberal transformation of citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 15 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

²⁸² SWOBODA, H. *Linking citizenship to income undermines European values. We need shared criteria and guidelines for access to EU citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 35 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>

Nepaisant probleminių etikos aspektų, reikia atsižvelgti ir į imigrantų investuotojų programų keliamą grėsmę ES vidaus rinkai, kuri pasireiškia trečiųjų šalių piliečių neteisėtais tikslais. Tokį pastebėjimą pateikė Europos Komisija savo 2019 metų ataskaitoje, kurioje nurodė, kad trečiųjų šalių piliečiai gali investuoti į valstybę narę vedami sąžiningų interesų, tačiau reikia įvertinti neteisėtos paskatos tikimybę, kuri pasireiškia teisėsaugos tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo savo gimtojoje šalyje vengimu ar turto apsaugojimu nuo įvairių konfiskavimo priemonių²⁸³. Tokiu būdu yra pažeidžiami ir bendrieji teisės principai, kaip sąžiningumo principas, kuris išreiškia visuotinai pripažįstamas žmonijos vertybes ir atspindi nuoširdų valstybių bendradarbiavimą įtvirtintą ES sutartyje²⁸⁴. Analizuojant potencialias grėsmes globalesniu mastu, taip pat pastebėtina, jog imigrantų investuotojų programos kelia riziką susijusią su saugumu, pinigų plovimu, korupcija ir mokesčių vengimu²⁸⁵. Atsižvelgiant į saugumo užtikrinimą, pastaraisiais metais Europos Komisija pateikė įvairių iniciatyvų, skirtų sustiprinti ES saugumą pasitelkiant centralizuotas informacines sistemas kaip Šengeno informacinė sistema²⁸⁶ ar Vizų informacinė sistema²⁸⁷. Tuo tarpu valstybių narių vykdomos imigrantų investuotojų programos gali pakenkti tokioms pastangoms, nes jomis leidžiama trečiųjų šalių piliečiams išvengti kai kurių šių patikrinimų, kurie daro poveikį kitoms valstybėms narėms ir visai ES²⁸⁸. Kita grėsmė, susijusi su pinigų plovimo prevencija, gali kilti dėl nepakankamo valstybinių institucijų vykdomo investuotojų patikrinimo ir bendradarbiavimo su Sąjunga stokos. Tokia rizika kyla tuomet, kai investuotojai sumoka lėšas pagal šias investicines programas per vyriausybines institucijas, kurios nėra priskiriamos prievoliniams subjektams pagal pinigų plovimo prevencijos teisės aktus²⁸⁹. Atsižvelgiant į tokį pavojų, Direktyva (ES) 2015/849 buvo įvestas papildomas didesnės rizikos veiksnys, kai „klientas yra trečiosios šalies pilietis, kuris kreipiasi dėl teisės gyventi valstybėje narėje arba dėl jos pilietybės mainais už kapitalo pervedimus, turto ar Vyriausybės obligacijų įsigijimą arba

²⁸³ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁸⁴ Europos Sąjungos sutartis. Suvestinė redakcija, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/01, p. 13-45, 4 straipsnio 3 dalis

²⁸⁵ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁸⁶ 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo. OL 2006 L 381, p. 4–23

²⁸⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

²⁸⁸ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 11 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 16

investicijas į bendroves toje valstybėje narėje²⁹⁰. Taip pat tokių programų skaidrumą temdo ir neišsami informacija apie investuotojų pilietybės ir teisės apsigyventi suteikimo sistemas, kurias valdo valstybės narės²⁹¹.

Taigi numatyta rizika yra neišvengiama ne tik pilietybę suteikusioms valstybėms narėms, bet ir visai Sąjungai dėl glaudaus nacionalinės ir ES pilietybės sąsajos bei ja suteikiamų supranacionalinių teisių²⁹². Todėl valstybės narės turėtų užtikrinti kuo platesnį pinigų plovimu prevencijos taisyklių taikymą, investuotojų programos organizavimą taip, kad būtų išvengta bet kokios saugumo rizikos ir nuolatinį bendradarbiavimą ir informacijos dalijimąsi su Europos Sąjunga.

²⁹⁰ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2018/843, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/138/EB ir 2013/36/ES. OL 2018 L 156, p. 43-74, 44 punktas

²⁹¹ European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 23 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>

²⁹² *Ibid.*, p. 10

IŠVADOS

1. ES pilietybės ir nacionalinės pilietybės santykis yra nustatomas remiantis SESV 20 straipsnio analize, kuri numato išvestinį ir papildomą ES pilietybės pobūdį. Sąjungos pilietybė priklauso nuo išimtinės valstybių narių kompetencijos pilietybės suteikimo srityje. Todėl vienašališki valstybių narių veiksmai, kuriais suteikiama pilietybė, turi įtakos ES piliečiams, jų garantuojamų teisių ir privilegijų įgyvendinimui bei dalyvavimui Sąjungos vidaus rinkoje. Pati Europos Sąjunga neturi teisinių įgaliojimų suteikti ES piliečio statusą asmeniui, neturinčiam vienos iš valstybių narių pilietybės ar trečiosios šalies piliečiui. Tačiau vadovaujantis Teisingumo Teismo priimtais sprendimais, ES vaidmuo buvo išplėstas nustatant valstybėms narėms reikalavimą įgyvendinti savo kompetenciją sprendžiant pilietybės klausimus, tinkamai atsižvelgiant į Sąjungos teisę ir joje įtvirtintus proporcingumo, lygybės ir teisėtų lūkesčių principus. Teisminė kontrolė dėl atitikties ES teisei turėtų būti laikoma saugikliu užtikrinti kiekvieno ES piliečio teisių apsaugą ir riboti valstybių narių diskriminacinius ir neteisėtus sprendimus susijusius su pilietybės suteikimu ar netekimu.
2. SESV 18 straipsnyje įtvirtintas diskriminavimo dėl pilietybės draudimas numato, jog visi Sąjungos piliečiai turėtų būti traktuojami vienodai, o jiems suteikiamų teisių turinys nebūtų nepagrįstai ribojamas kitose nei jų kilmės valstybėse narėse. Tačiau dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos įtakos, šiuo metu pastebima, kad taisyklės dėl vienodo požiūrio į nacionalinius ir užsienio subjektus draudžia ne tik atvirą ar tiesioginę diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir visas netiesiogines diskriminacijos formas bei nediskriminacinio pobūdžio ribojimus. Tokiu būdu ESTT išplėtė SESV 18 straipsnio taikymo sritį, draudžiant kiekvieną priimančiosios valstybės vykdomą laisvo asmenų judėjimo apribojimą. Todėl teismas kiekvienu atveju turėtų įvertinti ar ribojimas pagal nacionalinę teisę yra pagrįstas objektyviomis priežastimis, nediskriminuoja asmenų dėl pilietybės ir proporcingas nagrinėjamu reglamentavimu siekiamam teisėtam tikslui.
3. Direktyvos 2004/38/EB priėmimas turi didelę reikšmę laisvam asmenų judėjimui, nes *visų pirma*, panaikino atskirą Sąjungos piliečių kategorijų traktavimą laisvo judėjimo srityje. Jos įvedimas integravo ir papildė galiojančius Sąjungos teisinius dokumentus, skirtus atskirai darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims, studentams ir kitoms ekonomiškai neaktyvioms grupėms. *Antra*, supaprastino administracinės procedūros formalumus susijusius su teise atvykti, išvykti ir

apsigyventi priimančioje valstybėje narėje iki trijų mėnesių. *Trečia*, sukūrė lankstesnes apsigyvenimo sąlygas, suteikdama galimybę ES piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie priimančiojoje valstybėje narėje legaliai gyveno ištisinį penkerių metų laikotarpį, įgyti nuolatinio gyvenimo šalyje teisę. *Ketvirta*, nustatė reikalavimus nedalyvaujantiems ekonominėje rinkoje asmenims, kurie siekia apsigyventi kitoje valstybėje narėje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui, turėti pakankamai finansinių išteklių bei visapusišką sveikatos draudimo apsaugą. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas taip pat išaiškino, kad priimančioji valstybė narė turi galimybę atsisakyti skirti socialines išmokas ekonomiškai neaktyviems ES piliečiams, jei naudodamiesi teise laisvai judėti, jie siekia tik socialinės paramos ir išlaikymo iš valstybės narės. *Penkta*, Direktyva 2004/38/EB piliečio atžvilgiu nustatė laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje ribojimus, kurie grindžiami viešosios tvarkos, visuomenės apsaugos ir visuomenės sveikatos sumetimais. Tik šiuo atveju, nukrypimo apimtis neturėtų būti išplėčiama, o nustatoma remiantis tik realios ir gana didelės grėsmės, kylančios pagrindiniam visuomenės interesui, atveju.

4. ES pilietybė ir ja suteikiamos teisės, kaip teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, reglamentuota SESV 21 straipsnyje, suteikė galimybę kiekvienam Sąjungos piliečiui, neatsižvelgiant į tai, ar vykdoma ekonominė veikla, apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje. Tokia ES piliečių teisė sąlygoja juos lydinčių šeimos narių išvestinę įvažiavimo, išvažavimo ir apsigyvenimo teisę priimančioje valstybėje narėje pagal Direktyvos 2004/38/EB nuostatas ir Sąjungos piliečio kilmės valstybėje narėje pagal SESV 21 straipsnį. Taip pat, nors ir turėdamos teisę kontroliuoti ES piliečio šeimos narių įvažiavimą į savo teritoriją, valstybės narės negali nustatyti nepagrįstų reikalavimų bei sąlygų, kurios ribotų tokią teisę bei apsunkintų ES piliečių galimybę pasinaudoti laisvu judėjimu pagal SESV 21 straipsnį, jeigu jos nėra proporcingos ir pateisinamos teisėtais ribojimo pagrindais.
5. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pastebima tendencija plačiai aiškinti klausimus dėl asmenų patekimo į šeimos nario apibrėžtį, suteikiant galimybę pasinaudoti išvestinėmis ES piliečio teisėmis ES piliečio sutuoktiniui, kuris yra tos pačios lyties, kaip ir Sąjungos pilietis bei tiesioginiam Sąjungos piliečio palikuoniui, kuris yra 21 metų amžiaus arba vyresnis, jeigu yra nustatomas priklausomumo ryšys. Taip pat vertinant ESTT praktiką dėl asmenų, kurie negali būti pripažinti šeimos nariais pagal Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 punktą, ESTT yra linkęs suteikti iš ES pilietybės statuso kylančias teises šiems asmenims: *pirma*, partneriams, su kuriais Sąjungos pilietis palaiko ilgalaikius santykius, *antra*, kitiems šeimos nariams, kurie

išlaiko artimus ir stabilius šeimos ryšius su Sąjungos piliečiu dėl konkrečių faktinių aplinkybių, kaip antai ekonominės priklausomybės, priklausomybės namų ūkiui arba rimtų sveikatos priežasčių. Remiantis Direktyvos 2004/38/EB nuostatomis, valstybės narės yra įpareigojamos suteikti tokių asmenų pateiktiems prašymams tam tikrą pranašumą. Tokiu būdu yra plečiama ES pilietybės suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritis.

6. ES pilietybė gali būti tiesiogiai įgyjama įprasto natūralizacijos proceso metu pagal du pagrindinius principus, *ius soli* ir *ius sanguinis*, arba tenkinant nustatyto faktinio gyvenimo laikotarpio valstybės teritorijoje reikalavimą ir sukuriant „tikrąjį ryšį“ su valstybe. Tačiau kita alternatyva, kuria susidomėjimą pastaraisiais metais išreiškė ES institucijos, yra naujas valstybių narių diskrecinis natūralizacijos būdas, dar kitaip žinomas kaip imigrantų investuotojų programos. Valstybės narės įgyvendindamos savo kompetenciją pilietybės suteikimo srityje, gali nuspręsti kokiais būdais ir kokiomis sąlygomis suteikti savo nacionalinę pilietybę, o kartu ir ES pilietybę, trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš tai neturėjo jokių ryšių su Sąjunga ir jos piliečiais. Tokia valstybių narių prerogatyva yra susijusi ne tik su jos pačios padėtimi, bet ir kitomis valstybėmis narėmis bei Sąjungos vidaus rinka. Nacionalinė pilietybė yra pagrindiniai vartai į Europos Sąjungą, ES sutarčių taikymą bei ES piliečiams suteikiamas teises, todėl vienašališki valstybių veiksmai, kaip įvedamos imigrantų investuotojų programos, turi didelės įtakos plečiamam ES pilietybės taikymui, būtent ES piliečių, esančių laisvo asmenų judėjimo naudos gavėjais, skaičiui, nepaisant to, ir visai Europos Sąjungos plėtrai. Nepasaint to, tokios programos kelia ne tik tiek probleminius etikos klausimus dėl pilietybės komercializavimo ir prieštaravimo pamatiniams Sąjungos tikslams bet ir riziką susijusią su saugumu, pinigų plovimu, korupcija ir mokesčių vengimu. Tokios rizikos vertinimas pastebimas ir naujuose ES antrinės teisės aktu, tokiuose kaip Direktyvos (ES) 2015/849, pakeitimuose, kurie atspindi imigrantų investuotojų programas kaip didesnės rizikos veiksnį. Todėl valstybės narės turėtų užtikrinti kuo platesnį pinigų plovimo prevencijos taisyklių taikymą, investuotojų programos organizavimą taip, kad būtų išvengta bet kokios saugumo rizikos ir nuolatinį bendradarbiavimą ir informacijos dalijimąsi su ES.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Europos Sąjungos teisės aktai

1. Deklaracija Nr. 2 dėl valstybės narės pilietybės, kurią valstybės narės pridėjo prie Europos Sąjungos sutarties Baigiamojo akto. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL C 191, 1992, p. 98
2. Europos Sąjungos sutartis. Suvestinė redakcija, OL 2016 C 202/01, p. 13-45
3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, OL 2016 C 202/02, p. 389-405
4. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Suvestinė redakcija, OL 2016 C 202/01, p. 47-199
5. 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos Direktyva 94/80/EB nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus. OL 1994 L 368, p. 38-47
6. 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 158/77, p. 46-61
7. 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo. OL 2006 L 381, p. 4-23
8. 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2018/843, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/138/EB ir 2013/36/ES. OL 2018 L 156, p. 43-74

Užsienio valstybių teisės aktai

9. Bulgarijos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių (*angl. Foreigners in the Republic of Bulgaria Act*) [interaktyvus]. 2016 m. balandžio mėnesio redakcija [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bulgarian-citizenship.com/wp-content/uploads/2017/12/FOREIGNERS-IN-THE-REPUBLIC-OF-BULGARIA-ACT.pdf>>
10. Bulgarijos pilietybės įstatymas (*angl. Bulgarian Citizenship Act*) [interaktyvus]. 2016 m. redakcija [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bulgarian-citizenship.com/bulgarian-citizenship-act/>>

11. Maltos pilietybės įstatymas (*angl. Maltese Citizenship Act*), Maltos Respublikos individualių investuotojų programos reglamentas (*angl. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations*) [interaktyvus]. 2014 m. redakcija [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25921&l=1>

Specialioji literatūra

Knygos

12. BALŽEKIENĖ, A., KRUPAVIČIUS, A., JUNEVIČIUS, A., BUTKEVIČIENĖ, E., RAŽANAUSKAITĖ, J. *Europos Sąjungos piliečių teisės: požiūriai ir patirtys*. [interaktyvus]. Kaunas: Technologija, 2015, p. 146 [žiūrėta 2020 m. balandžio 17 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.ebooks.ktu.lt/eb/1352/europos-sajungos-pilieciu-teises-pozuoriai-ir-patirtys/>
13. BARNARD, C. *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolais laisvės. 2-oji knyga. Laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 306
14. HORSPOOL, M., HUMPHREYS, M. *European Union Law*. Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 664
15. KACZOROWSKA-IRELAND, A. *European Union Law*. Fourth Edition, New York: Routledge, 2016, p. 1086
16. KOCHENOV, D. *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights* [interaktyvus]. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 805 [žiūrėta 2020 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.cambridge.org/core/books/eu-citizenship-and-federalism/DD065F48586AB37B65B94C4BA514AD25>
17. KRŪMA, K. *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: An Ongoing Challenge*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 498
18. MATHIJSEN, P.S.R.F. *A Guide to European Union Law*. Eighth edition, London: Sweet & Maxwell, 2004, p. 864
19. WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. Eighth edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 762
20. WIENER, A. *European Citizenship Practice: Building Institutions Of A Non-state*. New York: Routledge, 1998, p. 360

Straipsniai

21. AVESTI, A. *The Myth of Eurosclerosis: European Integration in the 1970s* [interaktyvus]. L'Europe en formation No. 353-354, 2009, p. 39-53 [žiūrėta 2020

- m. sausio 5 d.]. Prieiga per internetą:
<https://www.academia.edu/669935/The_Myth_of_Eurosclerosis_European_Integration_in_the_1970s>
22. BADER, V. M. *Citizenship of the European Union. Human Rights, Rights of Citizens of the Union and of Member States* [interaktyvus]. *Ratio Juris*, 12, 2008, p. 153-181 [žiūrėta 2020 m. balandžio 17 d.]. Prieiga per internetą:
<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-9337.00117>>
23. BARBULESCU, R. *Global mobility corridors for the ultra-rich. The neoliberal transformation of citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 15-16 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą:
<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
24. BERTON, R. M. *Citizenship for those who invest into the future of the state is not wrong, the price is the problem* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 11-12 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą:
<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
25. CARRERA, S. *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?* [interaktyvus]. *European Law Journal*, 11(6), 2005, p. 699-721 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą:
<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>>
26. CARRERA, S. *The Price of EU Citizenship: The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters* [interaktyvus]. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(3), 2014, p. 406-427 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą:
<<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X1402100302>>
27. DZANKIC, J. *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective* [interaktyvus]. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory on Citizenship, EUI Working Paper RSCAS, 14, 2012, p. 18 [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą:
<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21476/RSCAS_2012_14.pdf>
28. DZANKIC, J. *The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 17-18

- [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
29. DZANKIC, J., PSAILA, E., LEIGH, V. ir GOMEZ ROJO, A. *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State* [interaktyvus]. Study overview, Milieu Ltd., Brussels, 2018, p. 117 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/deliverable_d_final_30.10.18.pdf>
30. JACQUESON, C., PENNING, F. *Equal Treatment of Mobile Persons in the Context of a Social Market Economy* [interaktyvus]. *Utrecht Law Review*, 15(2), 2019, p. 64–80 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.18352/ulr.511/>>
31. KOCHENOV, D. *The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?* [interaktyvus]. *International and Comparative Law Quarterly*, 62, 2013, p. 97-136 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/essence-of-eu-citizenship-emerging-from-the-last-ten-years-of-academic-debate-beyond-the-cherry-blossoms-and-the-moon1/F38F24458F60301564C0AD7F4C893001>>
32. KOCHENOV, D. *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 27-29 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
33. KRAKAT, M. B. *Genuine Links Beyond State and Market Control: The Sale of Citizenship by Investment in International and Supranational Legal Perspective*. *Bond Law Review*, 30(1), 2018, p. 145-184
34. LENAERTS, K. *The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice*. *ERA Forum*, 13, 2013, p. 569–583
35. LIUBERTAITE, L. *Nacionalinė pilietybė kaip taikytinos teisės nustatymo kriterijus* [interaktyvus]. *Teisė*, 80, 2011, p. 107-122 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/154/120>>

36. MENTZELOPOULOU M., DUMBRAVA C. *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States* [interaktyvus]. European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2018, p. 12 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BR I\(2018\)625116_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BR I(2018)625116_EN.pdf)
37. MINDUS, P. *The Status of European Citizenship: An Overview* [interaktyvus]. European Citizenship after Brexit. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, p. 7-28 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-51774-2_2
38. OFUJI, N. *Human Rights Protection in the EU as Unitas Multiplex* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law: Europe and Asia, Singapore: Springer, 2018, p. 51-69 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/320261886_Human_Rights_Protection_in_the_EU_as_Unitas_Multiplex
39. OOSTEROM-STAPLES, H. *The legal status of third country nationals resident in the European Union*. Kluwer Law International, 1999, p. 74
40. OOSTEROM-STAPLES, H. *The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences* [interaktyvus]. Netherlands International Law Review, 65(3), 2018, p. 431–461 [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-018-0122-9>
41. ROSTEK, K., DAVIES, G. *The impact of Union citizenship on national citizenship policies* [interaktyvus]. European Integration online Papers, 10(5), 2006, p. 54 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf>
42. PARKER, O. *Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes* [interaktyvus]. JCMS: Journal of Common Market Studies, 55(2), 2017, p. 332–348 [žiūrėta 2020 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12462>
43. PETERSEN, N. *The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law* [interaktyvus]. Contemporary Issues in Human Rights Law, Singapore: Springer, 2017, p. 129-142 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-6129-5_7

44. PIETER VAN DER MEI, A. *EU Citizenship and Loss of Member State Nationality* [interaktyvus]. *A Journal on Law and Integration, European Papers*, 3(3), 2018, p. 1319-1331 [žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2018_3_15_SS2_Articles_Anne_Pieter_van_der_Mei.pdf>
45. SCHERRER, A., THIRION, E. *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU* [interaktyvus]. European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2018, p. 68 [žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf)>
46. SHACHAR, A. *Dangerous Liaisons: Money and Citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 3-7 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
47. SHAW, J. *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism* [interaktyvus]. European University Institute, Working Papers EUI-RSCAS 2010/60, 2010, p. 31 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
48. SWOBODA, H. *Linking citizenship to income undermines European values. We need shared criteria and guidelines for access to EU citizenship* [interaktyvus]. EUI RSCAS Working Paper 2014/1, European University Institute, 2014, p. 35-36 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1>
49. ULTAN, M. O. *The Evaluation of the European Citizenship within the European Union Treaties* [interaktyvus]. International Academic Research Conference, Madrid, 2017, p. 191-196 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.researchgate.net/publication/317170379_The_Evaluation_of_the_European_Citizenship_within_the_European_Union_Treaties>
50. VIDRINSKAITĖ, S. *Europos Sąjungos ombudsmeno institucija*. *Jurisprudencija*, 3(93), 2007, p. 15-20

51. WOLLENSCHLAGER, F. *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration* [interaktyvus]. *European Law Journal*, 17(1), 2010, p. 1-34 [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0386.2010.00536.x>>

Teismų praktika

52. Tarptautinis Teisingumo Teismas. 1955 m. balandžio 6 d. sprendimas *Nottebohm (Lichtenšteinas prieš Gvatemalą)* / International Court of Justice, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)* case, Judgement of April 6th, 1955. I.C.J. Reports, 1955
53. Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1992 m. sausio 30 d. sprendimas *Micheletti*, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:47
54. Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas *Martínez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217
55. Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas. 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas *Wijzenbeek*, C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439
56. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458
57. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. kovo 19 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, C-224/00, ECLI:EU:C:2002:185
58. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2003 m. spalio 2 d. sprendimas *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539
59. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2004 m. spalio 19 d. sprendimas *Zhu ir Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639
60. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2006 m. spalio 26 d. sprendimas *Tas Hagen ir Tas*, C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676
61. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. balandžio 1 d. sprendimas *Maruko*, C-267/06, EU:C:2008:179
62. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. liepos 25 d. sprendimas *Metock ir kt.*, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449
63. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2008 m. spalio 14 d. sprendimas *Grunkin ir Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559
64. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. kovo 2 d. sprendimas *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104

65. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. birželio 22 d. sprendimas *Melki ir Abdeli*, C-188/10 ir C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363
66. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. kovo 8 d. sprendimas *Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124
67. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. rugsėjo 5 d. sprendimas *Rahman ir kt.*, C-83/11, EU:C:2012:519
68. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. sausio 16 d. sprendimas *Reyes*, C-423/12, EU:C:2014:16
69. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. kovo 12 d. sprendimas *O. ir B.*, C-456/12, EU:C:2014:135
70. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 10 d. sprendimas *Ogieriakhi*, C-244/13, EU:C:2014:2068
71. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. lapkričio 11 d. sprendimas *Elisabeta Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358
72. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas *McCarthy ir kt.*, C-202/13, EU:C:2014:2450
73. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. birželio 2 d. sprendimas *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401
74. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. rugsėjo 13 d. sprendimas *Rendón Marín*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675
75. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. liepos 13 d. sprendimas *E*, C-193/16, EU:C:2017:542
76. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. lapkričio 14 d. sprendimas *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862
77. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. gegužės 2 d. sprendimas *K. ir allégations de crimes de guerre*, C-331/16 ir C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296
78. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. gegužės 8 d. sprendimas *K. A. ir kt.*, C-82/16, EU:C:2018:308
79. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. birželio 5 d. sprendimas *Coman ir kt.*, C-673/16, EU:C:2018:385
80. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. liepos 12 d. sprendimas *Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570
81. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 12 d. sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189

82. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. kovo 26 d. sprendimas *SM (Enfant placé sous kafala algérienne)*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248
83. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2019 m. birželio 13 d. sprendimas *TopFit ir Biffi*, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497
84. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2020 m. vasario 27 d. sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119
85. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. lapkričio 7 d. sprendimas *Vallianatos ir kt. prieš Graikiją* byloje, Nr. 29381/09 ir 32684/09
86. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2017 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Orlandi ir kt. prieš Italiją* byloje, Nr. 26431/12

Generalinio advokato išvados

87. Generalinio advokato L.A. Geelhoed išvada pateikta 2007 m. liepos 18 d. byloje *Hartmann*, C-212/05, ECLI:EU:C:2006:615
88. Generalinio advokato Melchior Wathelet išvada pateikta 2014 m. gegužės 20 d. byloje *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:341
89. Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada pateikta 2013 m. lapkričio 6 d. byloje *Reyes*, C-423/12, ECLI:EU:C:2013:719
90. Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada pateikta 2019 m. kovo 12 d. byloje *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572
91. Generalinio advokato Priit Pikamäe išvada pateikta 2019 m. lapkričio 21 d. byloje *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, C-836/18, ECLI:EU:C:2019:1004

Travaux préparatoires

92. Europos Komisijos 2017 m. ES pilietybės ataskaita. *Piliečių teisių stiprinimas demokratinių pokyčių Sąjungoje*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2017, p. 64
93. Europos Komisijos komunikatas. *Europos Sąjungos indėlis trečiosiose šalyse užtikrinant veiksmingą konsulinę apsaugą (2007–2009 m. veiksmų planas)*. KOM(2007) 767 galutinis, 2007, p. 12
94. Europos Komisijos komunikatas. 2020 m. *EUROPA Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija*. KOM(2010) 2020 galutinis, 2010, p. 9
95. European Commission. *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)* [interaktyvus]. Brussels, 2014, p. 1 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą:

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_70>

96. European Commission. *Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union* [interaktyvus]. Brussels, COM(2019) 12 final, 2019, p. 24 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf>
97. European Council. *Madrid 26 and 27 June* [interaktyvus]. Bulletin of the European Communities, Brussels, 1989, p. 8-17 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <http://aei.pitt.edu/1453/1/Madrid_june_1989.pdf>
98. European Council. *European Council in Edinburgh 11-12 December, 1992* [interaktyvus]. Conclusions of the Presidency, 1992, p. 116 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b738e60-f2cc-4197-93d4-d16d1ab11b48>>
99. European Parliament. *Resolution of 14 February 2014 on EU citizenship on sale* [interaktyvus]. 2013/2995(RSP), OL 2016 C 482/16, p. 117-118 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/995871f9-c8a8-11e6-a6db-01aa75ed71a1/language-en>>
100. MÜLLER, K. *The impact of the free movement of economically active citizens within the EU* [interaktyvus]. EPRS, 2019, p. 9 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631742/EPRS_BRI\(2019\)631742_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631742/EPRS_BRI(2019)631742_EN.pdf)>
101. REDING, V. *Citizenship must not be up for sale* [interaktyvus]. Plenary Session debate of the European Parliament on 'EU citizenship for sale', Strasbourg, 2014, p. 4 [žiūrėta 2020 m. kovo 4 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/SPEECH_14_18>
102. TINDEMANS, L. *Report on European Union (Tindeman's report)* [interaktyvus]. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76, 1976, p. 36 [žiūrėta 2020 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf>

Kiti dokumentai

103. BBC. *Mamoudou Gassama: Mali 'Spiderman' becomes French citizen* [interaktyvus]. 2018 [žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-45507663>>
104. Eurostat. *Residence permits - statistics on first permits issued during the year* [interaktyvus]. 2018 [žiūrėta 2020 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

- [explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=456573#First_residence_permits_by_reason](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=456573#First_residence_permits_by_reason)>
105. Eurostat. *Acquisition of citizenship statistics* [interaktyvus]. 2018, p. 1 [žiūrėta 2020 m. balandžio 15 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics#EU-27_Member_States_granted_citizenship_to_672.C2.A0300_persons_in_2018>
 106. European Commission. *Commission reports on the risks of investor citizenship and residence schemes in the EU and outlines steps to address them* [interaktyvus]. Press release, Brussels, 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_526>
 107. European Commission. *Visa Information System (VIS)* [interaktyvus]. Official website of the European Commission [žiūrėta 2020 m. balandžio 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en>
 108. La Vida Golden Visas. *Cyprus Citizenship Investment to Increase* [interaktyvus]. 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.goldenvisas.com/cyprus-citizenship-investment-to-increase>>
 109. MARZOCCHI, O. *Laisvas asmenų judėjimas* [interaktyvus]. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės, oficialus Europos Parlamento internetinis tinklalapis, 2020 [žiūrėta 2020 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/147/free-movement-of-persons>>

SANTRAUKA

Europos Sąjungos pilietybė, įtvirtinta Maastrichto sutartimi ir dabar reglamentuojama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 20 straipsnyje, yra pagrindinis visų valstybių narių piliečių statusas, formuojantis jų teisinę padėtį bei suteikiantis asmeniui socialines, ekonomines bei politines teises, kurios suponuoja galimybę laisvai keliauti, dirbti, mokytis visoje Sąjungos teritorijoje bei dalyvauti politiniame gyvenime. Tokios privilegijos yra garantuojamos visiems ES valstybių narių piliečiams, nes nacionalinės pilietybės turėjimas *per se* suteikia asmeniui Sąjungos pilietybę ir jos teisinį turinį. Kadangi valstybės narės turi išimtinę kompetenciją pilietybės suteikimo srityje, ES ir valstybių narių santykis bei priklausomumas yra svarbus kriterijus sprendžiant dėl ES piliečiams suteikiamų teisių ir privilegijų bei jų dalyvavimo Sąjungos vidaus rinkoje. Taip pat didelę įtaką ES piliečių teisėms ir jų taikymui turi ir Direktyva 2004/38/EB, kuri yra laikoma svarbiu politiniu proveržiu, nes perkėlė visas ESTT suformuluotas taisykles į ES antrinę teisę ir garantavo ekonomiškai neaktyvių asmenų teisę pasinaudoti laisvu asmenų judėjimu. Visgi, ES piliečiai nėra vienintelė asmenų kategorija, galinti pasinaudoti ES pilietybės statusu ir iš jos kylančiomis teisėmis. Kiti asmenys, tiksliau trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra ES piliečio šeimos nariai, patenkantys į Direktyvos 2004/38/EB taikymo apimtį, į šeimos nario apibrėžtį nepatenkantys, bet Teisingumo Teismo palankiai traktuojami su ES piliečiu susiję asmenys, bei per įprastą arba diskrecinę natūralizacijos procesą perėję trečiųjų šalių piliečiai, gali naudotis išvestinėmis ES piliečio teisėmis arba tapti ES piliečiais bei naudotis visu jiems suteikiamu teisiniu turiniu. Todėl šiuo magistro darbu yra siekiama išanalizuoti ES pilietybės teisinį turinį ir atskleisti platų Sąjungos pilietybės statuso traktavimą bei ja suteikiamų teisių *ratione personae* taikymo sritį ES piliečiams, jų šeimos nariams bei trečiųjų šalių piliečiams.

SUMMARY

Citizenship of the European Union, enshrined in the Maastricht Treaty and now governed by Article 20 of the Treaty on the Functioning of the European Union, is a fundamental status for citizens of all Member States, shaping their legal status and giving them social, economic and political rights to travel, work, study freely in the territory of the Union and the right to participate in political life. Such privileges are guaranteed to all citizens of EU Member States, as the possession of national citizenship *per se* confers a person citizenship of the Union and its legal content. As Member States have exclusive competence in the field of citizenship, the relationship and dependence between the EU and the Member States is an important criterion for deciding on the rights and privileges granted to EU citizens and their participation in the Union's internal market. Directive 2004/38/EC also has a significant impact on EU citizens' rights and their application, which is seen as a major political breakthrough in transposing all the rules formulated by the ECJ into EU secondary law and guaranteeing the right of economically inactive people to move freely. However, EU citizens are not the only category of people who can enjoy EU citizenship and the rights that come with it. Other persons, in particular third-country nationals who are family members of an EU citizen falling within the scope of Directive 2004/38/EC, persons falling outside the definition of a family member but favored by the ECJ in relation to the EU citizen, and the third-country nationals, who went through normal or discretionary naturalization process, may exercise their rights derived from EU citizen status or become EU citizens and enjoy all the legal content available to them. Therefore, the aim of this master's thesis is to analyze the legal content of EU citizenship and to reveal the broad treatment of Union citizenship status and the scope *ratione personae* of the rights it confers on EU citizens, their family members and third-country nationals.