EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 10.12.2008
KOM(2008) 840 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA
EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje taikymo

KOMISIJOS ATASKAITA
EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje taikymo

(Tekstas svarbus EEE)

1. ĮVADAS

Šios ataskaitos tikslas – išsamiai apžvelgti, kaip Direktyva 2004/38/EB[1] yra perkelta į nacionalinę teisę ir kaip ji yra taikoma kasdieniame gyvenime. Komisija parengė šią ataskaitą vykdydama direktyvos 39 straipsnio 1 dalyje numatytą įsipareigojimą parengti ataskaitą apie direktyvos taikymą ir pateikti ją Europos Parlamentui ir Tarybai.[2]

Komisija nuolat peržiūrės šį klausimą ir laiku teiks tolimesnes ataskaitas ir rekomendacijas.

Laisvas asmenų judėjimas yra viena iš pagrindinių vidaus rinkos laisvių, teikiančių naudos ES piliečiams, valstybėms narėms ir prisidedančių prie Europos ekonomikos konkurencingumo. Tai yra viena iš Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje paminėtų teisių *(45 straipsnis)*. Pačioje Europos projekto pradžioje laisvo judėjimo teise naudojosi tiktai darbuotojai (*EB steigimo sutarties 39 straipsnis)*. Laikui bėgant ši teisė buvo suteikta visiems ES piliečiams. Kiekvienas Sąjungos pilietis turi pirminę ir individualią teisę laisvai judėti ir gyventi Sąjungos teritorijoje, laikydamasis Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtuose teisės aktuose nustatytų apribojimų bei sąlygų *(EB steigimo sutarties 18 straipsnis)*. Šie apribojimai ir sąlygos yra išdėstyti Direktyvoje 2004/38/EB. Direktyva buvo susisteminti galiojantys teisės aktai ir teismų praktika laisvo asmenų judėjimo srityje ir jie buvo supaprastinti siekiant, kad juos būtų patogiau naudoti ir lengviau suprasti.

Neseniai ES narėmis tapusių valstybių narių piliečiai gali nevaržomai naudotis teise laisvai judėti. Pereinamojo laikotarpio priemonės yra taikomos tiktai galimybei patekti į darbo rinkas.

Direktyva yra svarbi ne tik daugiau kaip 8 milijonams[3] kitoje valstybėje narėje gyvenančių ES piliečių ir jų šeimos nariams, bet ir milijonams ES piliečių, kurie kiekvienais metais keliauja po ES.

Teisės laisvai judėti svarbą pabrėžia ES piliečių lūkesčiai. Neseniai atlikta apklausa[4] parodė, kad 88 proc. respondentų, tai yra 4 proc. daugiau lyginant su paskutine tokia apklausa, kuri buvo atlikta 2002 metais, žino apie šią teisę[5].

---

1 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EB (OL L 158, 2004 4 30, p. 77).

2 Taip pat žr. 2007 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento rezoliuciją P6_TA(2007)0534 dėl Direktyvos 2004/38/EB taikymo.

3 Penktoji ataskaita dėl Sąjungos pilietybės (2004 m. gegužės 1 d. – 2007 m. birželio 30 d.) – COM(2008) 85.

Ši ataskaita parengta remiantis daugeliu šaltinių, įskaitant atliktą studiją[6], kurioje analizuojamas nacionalinės teisės aktų nuostatų atitikimas direktyvai, valstybių narių atsakymus į anketos klausimus dėl direktyvos įgyvendinimo praktikoje, pačios Komisijos atliktus tyrimus, individualius skundus, informaciją, gautą bendradarbiaujant su Europos Parlamentu, Parlamento rezoliucijas, valstybių narių klausimus ir prašymus ir praktinių klausimų, kylančių taikant šią direktyvą, aptarimus su valstybėmis narėmis.

2. DIREKTYVOS PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ STEBĖSENA

Kaip nustatyta direktyvos 40 straipsnio 1 dalyje, valstybės narės turėjo priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, kuriais įgyvendinama ši direktyva ir kurie įsigaliojo iki 2006 m. balandžio 30 d.

Komisija organizavo du susitikimus su valstybėmis narėmis 2005 m. birželį ir 2006 m. sausį, kuriuose jos atsakė į klausimus dėl direktyvos aiškinimo.

Daugeliu atveju valstybės narės vėlavo pateikti išsamią informaciją apie direktyvą įgyvendinančias nacionalines priemones. Nuo 2006 m. birželio iki 2007 m. vasario Komisija pagal EB steigimo sutarties 226 straipsnį pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš 19 valstybių narių[7], nes jos Komisijai nepateikė nacionalinės teisės nuostatų, kuriomis direktyva buvo perkelta į nacionalinę teisę, tekstų. Nuo to laiko, kai visos valstybės narės palaipsniui patvirtino perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, pažeidimų nagrinėjimo procedūros dėl nepraneštų nacionalinių priemonių buvo nutrauktos.

Direktyva jau yra įtraukta[8] į EEE susitarimą, tačiau dar nėra taikoma EEE priklausančiose šalyse, kurios nėra ES narės, nes Norvegijoje dar turi būti įvykdyti šalies konstituciniai reikalavimai.

3. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PRIEMONIŲ ATITIKTIS

Bendras Direktyvos 2004/38/EB perkėlimas į nacionalinę teisę nuvylė. Nė viena valstybė narė neperkėlė veiksmingai ir teisingai visos direktyvos į savo nacionalinę teisę. Visos valstybės narės veiksmingai ir teisingai neperkėlė nė vieno direktyvos straipsnio į savo nacionalinę teisę.

Kita vertus, kai kuriose srityse valstybės narės patvirtino perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, kurios yra palankesnės ES piliečiams ir jų šeimos nariams, palyginti su tomis, kurias nustato pati direktyva.[9]

---

4 Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 213, per kurią 2007 m. lapkritį buvo apklausta daugiau kaip 27 000 atsitiktinės atrankos būdu atrinktų ES piliečių.

5 Pagal naujausią ketvirčio veiklos ataskaitą už 2008 m. sausio–kovo mėn. laikotarpį (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_lt.htm), didžiausia dalis „EUROPE DIRECT Service“ pateiktų užklausų (22 proc.) yra susijusios su tarpvalstybiniais klausimais *(kelionėmis, darbu, gyvenimu ar mokymusi kitoje valstybėje narėje)*. Nuo 2006 m. sausio iki spalio 84 proc. visų Piliečių konsultavimo tarnybos atsakymų į gautas užklausas buvo susiję su šiomis teisėmis (Atsakomoji ataskaita „Ką mums rodo duomenų bazė“ – ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_lt.htm).

6 Studijoje nagrinėjama 2008 m. rugpjūčio 1 d. situacija.

7 Visas valstybes nares, išskyrus DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG ir RO.

8 2007 m. gruodžio 7 d. EEE jungtinio komiteto sprendimas Nr. 158/2007.

Nors Graikijoje, Ispanijoje, Kipre, Liuksemburge, Maltoje, Portugalijoje ir Suomijoje priemonių atitikties problemos yra susijusios tiktai su kai kuriomis direktyvos nuostatomis, dauguma valstybių narių neteisingai perkėlė į savo nacionalinę teisę didelę dalį ir esminių direktyvos nuostatų.

Šioje ataskaitos dalyje atitikties klausimai išdėstyti pagal direktyvos struktūrą.

3.1. Šeimos nariai

Apskritai šeimos narių apibrėžimas pagal 2 straipsnio 2 dalį buvo tinkamai perkeltas į nacionalinę teisę.

Nuostatos dėl kitų šeimos narių teisių pagal 3 straipsnio 2 dalį buvo perkeltos į nacionalinę teisę ne taip gerai. Trylika[10] valstybių narių 3 straipsnio 2 dalį į savo nacionalinę teisę perkėlė neteisingai. Kita vertus, dešimt valstybių narių[11] perkėlė ją į savo nacionalinę teisę nuostatomis, kurios automatiškai suteikia teisę gyventi su ES piliečiu taip pat ir šiai šeimos narių kategorijai.

Homoseksualios poros naudojasi visomis teisėmis laisvai judėti ir gyventi trylikoje valstybių narių[12], kuriose registruoti partneriai yra laikomi šeimos nariais.

Teisingumo Teismui priėmus 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimą[13], Airija, Danija, Jungtinė Karalystė ir Suomija suteikė teisę trečiosios šalies pilietybę turintiems šeimos nariams gyventi valstybėje narėje su sąlyga, kad prieš tai jie kitoje valstybėje narėje gyveno teisėtai. Septynios valstybės narės[14] taikė tokį patį aiškinimą, patvirtinusios administracines taisykles.

Dėl šio direktyva nenumatyto papildomo reikalavimo taikymo buvo pateikta daug skundų.

2008 m. liepos 25 d. sprendime *Metock,* C-127/08, Teisingumo Teismas konstatavo, kad reikalavimas, kad asmuo prieš tai būtų teisėtai gyvenęs kitoje valstybėje narėje, prieštarauja direktyvai. Svarbu pabrėžti tai, kad, pasak prašymą pateikusio nacionalinio teismo, nė viena santuoka *Metock* byloje nebuvo fiktyvi santuoka. Teisingumo Teismas priminė, kad direktyva nedraudžia valstybėms narėms kovoti su piktnaudžiavimu Bendrijos teisėmis, įskaitant fiktyvias santuokas, kaip numatyta 35 straipsnyje.

Šis sprendimas sukėlė nemažai diskusijų kai kuriose valstybėse narėse, ypač Danijoje, kur buvo teigiama, kad migracijos teisėje atsirado spraga, dėl kurios trečiųjų šalių piliečiams lengviau įteisinti savo padėtį sudarius santuoką su ES piliečiu *(žr. 3.8.3 punktą).*

3.2. Įvažiavimo teisė

Direktyvos 5 straipsnio 2 dalis dažnai perkeliama į nacionalinę teisę neteisingai ir (arba) ne iki galo ir dėl direktyvos perkėlimo trūkumų dažnai pažeidžiamos šeimos narių, ypač trečiųjų šalių piliečių, teisės.

---

9 Išsamesnė informacija pateikta priedo diagramose.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE ir UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO ir SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE ir UK.
13 Žr. sprendimą *Akrich,* C-109/01.
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT ir NL.

Tik septynios valstybės narės[15] savo teisės aktuose numatė specialias lengvinančias priemones šeimos nariams įvažiavimo vizai gauti. Panašu, kad Bulgarija ir Vokietija šį palengvinimą užtikrina praktikoje. Penkios valstybės narės[16] neatleidžia šeimos narių, turinčių leidimo gyventi šalyje kortelę, išduotą kitoje valstybėje narėje, nuo reikalavimo turėti vizą.

Papildomų praktinių problemų, su kuriomis susiduria trečiųjų šalių pilietybę turintys šeimos nariai, kelia tai, kad nėra atskirtos trečiųjų šalių piliečių ir trečiųjų šalių pilietybę turinčių ES piliečių šeimos narių, kurie naudojasi tam tikromis direktyvoje numatytomis teisėmis, kategorijos. Iš pastarųjų dar dažnai reikalaujama kartu su prašymu įvažiavimo vizai gauti pateikti įvairių dokumentų, pavyzdžiui, apgyvendinimo patvirtinimą, turi pakankamai išteklių, kvietimą atvykti arba grįžimo bilietą.

Direktyvos 5 straipsnio 4 dalis, kurioje numatoma ES piliečių ir jų šeimos narių, vykstančių per valstybės sieną be būtinų kelionės dokumentų arba, jei reikalaujama, įvažiavimo vizų, teisė atvykti į šalį, dažnai neteisingai perkeliama į nacionalinę teisę ir neteisingai taikoma. Ji buvo neteisingai perkelta į nacionalinę teisę Belgijoje, Latvijoje ir Švedijoje. Šešios valstybės narės[17] šios nuostatos į nacionalinę teisę neperkėlė visai.

3.3. Teisė gyventi šalyje iki trijų mėnesių

Dauguma valstybių narių teisingai perkėlė 6 straipsnį į savo nacionalinę teisę. Tačiau kyla tam tikrų atitikties problemų. Italija, Ispanija, Slovėnija ir Vengrija suteikė trečiųjų šalių pilietybę turintiems šeimos nariams teisę gyventi šalyje iki trijų mėnesių su sąlyga, kad jie atvyko į šalį teisėtai. Graikija, Liuksemburgas ir Slovėnija teisę gyventi šalyje susieja su įvažiavimo vizos galiojimo trukme. Pagal Bendrijos teisę, kaip tai patvirtina teismų praktika[18], negalima nesuteikti teisės gyventi šalyje remiantis tiktai tuo, kad šeimos narys atvyko į valstybę narę neteisėtai arba dėl to, kad baigėsi jo vizos galiojimo laikas.

Tik Danija, Malta, Suomija ir Švedija teisingai sudaro palankesnes sąlygas darbo ieškantiems asmenims, suteikdamos jiems teisę gyventi šalyje netaikant jiems formalumų pagal 6 straipsnį, taip pat atsižvelgiant į devintąją konstatuojamąją dalį.

3.4. Teisė gyventi šalyje ilgiau kaip tris mėnesius

3.4.1. Šiai teisei taikomos sąlygos

Dauguma valstybių narių teisingai perkėlė 7 straipsnio 1 dalį į savo nacionalinę teisę. Estija ir Ispanija net nereikalauja, kad ES piliečiai įvykdytų bet kurią iš 7 straipsnio 1 dalyje nustatytų sąlygų, o teisė gyventi šalyje suteikiama remiantis tik tuo, kad asmuo yra Europos Sąjungos pilietis.

Čekijos Respublika pripažįsta teisę gyventi šalyje tik tada, jei šeima turi tinkamą gyvenamąją vietą. Malta reikalauja, kad ES piliečiai turėtų leidimą dirbti, kad įgytų teisę gyventi šalyje kaip darbuotojai.[19] Tokie reikalavimai prieštarauja Bendrijos teisei. Slovakija ir Slovėnija

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO ir ES.

16 AT, DK, ES, IE ir UK.

17 AT, DK, EE, IT, LT ir DE.

18 Žr. sprendimą *MRAX,* C-459/99.

19 Reikalavimas gauti leidimą dirbti prieš įgyjant teisę dirbti nėra tiesiog darbo leidimų išdavimas, kuris leistinas kaip laikinojo laikotarpio priemonė, taikoma laisvam darbuotojų judėjimui.

nesuteikia ES piliečiams, kurie yra kito ES piliečio šeimos nariai, teisės gyventi šalyje, todėl jiems sunkiau įgyti teisę ten gyventi.

Kalbant apie studentų šeimos narius, dvylika valstybių narių[20] nepasinaudojo 7 straipsnio 4 dalyje numatyta galimybe suteikti teisę gyventi šalyje tik sutuoktiniui ir išlaikomiems vaikams. Kitos valstybės narės pasinaudojo šia galimybe, bet aštuonios[21] iš jų neteisingai perkėlė į savo nacionalinę teisę pareigą sudaryti sąlygas atvykti į šalį ir joje gyventi studentų tiesiosios aukštutinės ir žemutinės giminystės linijos giminaičiams.

Septyniolika valstybių narių[22] neteisingai perkėlė į savo nacionalinę teisę 7 straipsnio 3 dalį, kuria numatomas darbuotojo statuso išsaugojimas, daugiausia dėl to, kad įstatymais numatoma, jog asmuo išsaugo teisę gyventi šalyje, o ne darbuotojo statusą, o tai yra platesnė sąvoka. Darbuotojo statuso išsaugojimas turi įtakos ne tiktai teisei gyventi šalyje, bet taip pat suteikia papildomą apsaugą nuo išsiuntimo iš šalies, galimybę įgyti teisę nuolat gyventi šalyje palankiomis sąlygomis ir neribotą teisę į vienodų sąlygų taikymą.

3.4.2. ES piliečiams taikomi administraciniai formalumai

Pagal 8 straipsnio 1 dalį valstybės narės gali reikalauti ES piliečių užsiregistruoti. Airija yra vienintelė valstybė narė, kuri nenaudoja registracijos sistemos.

Čekijos Respublika, Jungtinė Karalystė ir Slovakija numato pasirenkamai taikomą registravimo schemą. Kitos valstybės narės įpareigoja ES piliečius užsiregistruoti ir apskritai jos teisingai perkėlė šią direktyvos nuostatą į savo teisės aktus.

Tačiau dvylika valstybių narių[23] neteisingai ar neaiškiai perkėlė į savo nacionalinę teisę „pakankamų išteklių“ sąvoką. Problemų daugiausia kyla nustatant mažiausiąją sumą, kuri yra laikoma pakankama suma, ir dėl to, kad sprendimai nėra priimami atsižvelgiant į asmenines aplinkybes.

Belgija, Nyderlandai, Švedija ir Vengrija patvirtino išsamias pakankamų išteklių vertinimo gaires. Čekijos Respublika ir Latvija yra parengusios išsamias gaires, kaip vertinti sąvoką „nepagrįsta našta“.

3.4.3. Trečiųjų šalių pilietybę turintiems šeimos nariams taikomi administraciniai formalumai

Daugiausia direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę problemų kyla dėl šeimos nariams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, išduodamų leidimo gyventi šalyje kortelių, jų galiojimo ir patvirtinančių dokumentų, kurie turi būti pateikti su prašymu.

Rimta problema yra ta, kad keliose valstybėse narėse leidimo gyventi šalyje kortelė nėra vadinama „Europos Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortele“, kaip nustatyta 10 straipsnyje. Tokiems šeimos nariams gali būti sunku įrodyti, kad jų situacijai taikoma ši direktyva, o ne labiau ribojamojo pobūdžio nacionaliniai teisės aktai dėl užsieniečių padėties.

---

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI ir SK.
21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO ir SE.
22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE ir UK.
23 BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE ir SI.

3.5. Gyvenimo šalyje teisės išsaugojimas šeimos nariams mirus, išvykus arba skyrybų atveju

Nuostatos dėl teisės gyventi šalyje išsaugojimo šeimos nariams, kurie patys yra ES piliečiai, yra tinkamai perkeltos į nacionalinę teisę. To negalima pasakyti apie nuostatas dėl trečiųjų šalių pilietybę turinčių šeimos narių, kurių perkėlimas į nacionalinę teisę dažnai kelia problemų.

Airija, Austrija, Danija, Latvija, Slovakija ir Slovėnija nėra visiškai perkėlusios 12 straipsnio 2 dalies ir 13 straipsnio 2 dalies, todėl nesudarė galimybės išsaugoti teisę gyventi šalyje asmens, kuris atitinka reikalavimus, kad galėtų išsaugoti šią teisę, šeimos nariams. Kita vertus, Lenkija priėmė palankesnes taisykles, kurios leidžia šeimos nariams išsaugoti teisę gyventi šalyje, neprivalant įrodyti, kad šeimos narys yra darbuotojas, savarankiškai dirbantis asmuo arba turi pakankamai išteklių.

3.6. Teisės gyventi šalyje išsaugojimas. 14 straipsnis

Tiktai dešimt valstybių narių[24] aiškiai perkėlė į savo nacionalinę teisę nuostatas, draudžiančias sistemingai tikrinti aplinkybes, susijusias su teise gyventi šalyje.

Trylika valstybių narių[25] neatsisakė automatiško išsiuntimo iš šalies asmeniui pasinaudojus socialinės paramos sistema.

3.7. Teisė nuolat gyventi šalyje

Be kelių nedidelių problemų, susijusių su nuostatų dėl teisės nuolat gyventi šalyje perkėlimu į nacionalinę teisę pagal 16 straipsnį, rimčiausios problemos yra susijusios su teisės nuolat gyventi šalyje įgijimu, kai asmuo šalyje nepertraukiamai išgyveno penkerius metus. Vengrija neteisingai nustato, kad ši teisė gali būti įgyvendinta tiktai įvykdžius sąlygas, keliamas teisei gyventi šalyje. Belgija ir Jungtinė Karalystė neteisingai neatsižvelgia į tuos laikotarpius, kuriais ES piliečiai gyveno šalyje prieš jų šalių įstojimą į ES.

Daug valstybių narių[26] turėjo problemų dėl 17 straipsnio, kuris numato palankesnes normas dėl teisės nuolat gyventi šalyje nebedirbantiems asmenims, perkėlimo į nacionalinę teisę.

3.8. Teisės atvykti į šalį ir teisės gyventi šalyje apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos priežasčių

Direktyvos VI skyriuje valstybėms narėms numatoma teisė neleisti ES piliečiams ir jų šeimos nariams atvykti į šalį arba juos išsiųsti iš šalies, bet nustato, kad turi būti laikomasi griežtų materialinių ir procedūrinių apsaugos priemonių, kurios užtikrintų tai, kad būtų išlaikyta teisinga valstybių narių ir ES piliečių interesų pusiausvyra. Tai yra vienas iš direktyvos skyrių, kuris dažniau nepakankamai arba ne iki galo perkeliamas į nacionalinę teisę.

Laisvo judėjimo teisę turintys asmenys turi įsipareigojimų priimančiajai valstybei narei, pirmiausia – laikytis jos įstatymų. Direktyva leidžia valstybėms narėms išsiųsti iš šalies nusikaltėlius. Ji užtikrina tai, kad visada atliekamas atskirų atvejų įvertinimas, ir numato, kad priemonės, kurių imamasi viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo sumetimais, privalo

---

[24] BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL ir PT.
[25] AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO ir SK.
[26] AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI ir SK.

atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos tiktai atitinkamo asmens elgesiu, kuris kelia tikrą, realią ir pakankamai rimtą grėsmę vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Ankstesnis teistumas už baudžiamuosius nusikaltimus pats savaime negali suteikti pagrindo imtis tokių priemonių. Šalies institucijos taip pat privalo atsižvelgti į tai, kiek laiko ES piliečiai gyveno valstybės narės teritorijoje, jų amžių, sveikatos būklę, šeimyninę ir ekonominę padėtį, socialinę ir kultūrinę integraciją ir jų sąsajas su kilmės šalimi.

Italija ir Suomija[27] numato, kad tam tikro sunkumo nusikaltimą įvykdę ES piliečiai automatiškai išsiunčiami iš šalies.

Italija taip pat pradėjo taikyti schemą, kuri pailgino pažeidėjų, įvykdžiusių nusikaltimą neteisėto buvimo šalyje metu, sulaikymo trukmę. Teisingumo Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad nuobauda ES piliečiui už administracinių procedūrų, susijusių su asmens gyvenimu šalyje, nesilaikymą gali būti skirta tiktai vadovaujantis proporcingumo ir nediskriminavimo kriterijais.

3.8.1. Materialinės apsaugos priemonės (27–28 straipsniai)

Turint omenyje apsaugos priemonių, nustatančių sąlygas, kada valstybės narės gali apriboti laisvo judėjimo teisę, svarbą, gaila, kad tik keturios valstybės narės[28] teisingai perkėlė nuostatas dėl šių apsaugos priemonių į savo nacionalinę teisę.

Perkėlimo į nacionalinę teisę problemos dažnai kyla dėl to, kad į nacionalinę teisę neperkeliamos normos, susiaurinančios administracinių veiksmų laisvės ribas, t. y. kad apribojimais nebūtų naudojamasi siekiant ekonominių tikslų. Netinkamo perkėlimo į nacionalinę teisę apimtį sušvelnina tai, kad, atrodo, šias apsaugos priemones teisingai taiko nacionaliniai teismai ir valdžios institucijos, nepaisant to, kad nėra aiškių ir griežtų įgyvendinimo gairių, kuriomis teismai ir institucijos galėtų vadovautis imdamosi veiksmų. Tai vienas iš didžiausių direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumų.

Nepaisant praktinio apsaugos priemonių taikymo, svarbu tai, kad jos būtų aiškiai perkeltos į nacionalinę teisę, bent jau tam, kad jos aiškiai ir išsamiai apibūdintų ES piliečių teises. Valstybės narės taip pat turėtų dėti daugiau pastangų, siekdamos supaprastinti perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, nes dažnai jų poveikį gali suprasti tiktai specialistas.

Kaip pagrindinio principo – proporcingumo principo – išraišką direktyva sustiprina ES piliečių, ilgesnį laiką gyvenusių priimančiojoje valstybėje narėje, apsaugą nuo išsiuntimo iš šalies. Nors teisę gyventi valstybėje narėje turintys ES piliečiai gali būti išsiųsti iš šalies viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo užtikrinimo sumetimais, turintys teisę nuolat gyventi šalyje asmenys gali būti išsiųsti iš šalies tiktai dėl svarbių viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių *(28 straipsnio 2 dalis)*. Asmenys, gyvenę priimančiojoje valstybėje narėje pastaruosius dešimt metų, gali būti išsiųsti iš šalies tiktai tada, kai tai yra būtina visuomenės saugumui užtikrinti. Tokia pati apsauga suteikiama nepilnamečiams, išskyrus atvejį, kai išsiuntimas iš šalies yra būtinas dėl jų interesų, kaip tai numatyta Vaiko teisių apsaugos konvencijoje *(28 straipsnio 3 dalis)*.

---

27 Suomija numato, kad asmenys automatiškai išsiunčiami iš šalies, kai būtina užtikrinti visuomenės saugumą.

28 CY, EL, MT ir PT.

Valstybėms narėms paliekama kompetencija apibrėžti ir pakeisti savo viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sąvokas. Tačiau įgyvendinimas negali sumažinti skirtumo tarp 28 straipsnio 2 dalies ir 28 straipsnio 3 dalies taikymo srities arba išplėsti visuomenės saugumo sąvoką tiek, kad ši apimtų priemones, kurios turėtų patekti į viešosios tvarkos sritį.

3.8.2. Procedūrinės apsaugos priemonės (30–31 straipsniai)

Procedūrinės apsaugos priemonės yra netinkamai perkeltos į nacionalinę teisę. Tik keturios valstybės narės[29] teisingai perkėlė procedūrines apsaugos priemones į savo nacionalinę teisę. Atrodo, kad dauguma problemų šioje srityje kyla dėl netikslaus nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę.

Neatidėliotinos skubos atvejais Prancūzija netaiko jokių procedūrinių apsaugos priemonių. ES pilietis negauna jokio raštiško pranešimo apie jo išsiuntimą iš šalies, neinformuojamas apie priežastis, dėl kurių sprendimas buvo priimtas, ir neturi teisės jo apskųsti prieš pradedant vykdyti sprendimą.

Daugiau kaip pusė valstybių narių neteisingai perkėlė į savo nacionalinę teisę nuostatas dėl laiko, per kurį asmuo turi palikti šalies teritoriją išsiuntimo iš šalies atveju.

Nuostatos, susijusios su galimybe naudotis teisminėmis ir administracinėmis teisių gynimo priemonėmis, iš esmės yra teisingai perkeltos į nacionalinę teisę. Jungtinėje Karalystėje teisė pateikti apeliaciją suteikta tiktai tiems ES piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie pateikia įrodymų, kad jie turi teisę laisvai judėti. Tie asmenys, kurie, Jungtinės Karalystės institucijų manymu, nepateikė įrodymų, nėra informuojami apie teisę naudotis teisių gynimo priemonėmis. Direktyvoje reikalaujama, kad teisė ginti pažeistas teises galėtų būti įgyvendinama dėl visų sprendimų.

3.8.3. Piktnaudžiavimas teisėmis ir sukčiavimas (35 straipsnis)

Bendrijos teise negali būti piktnaudžiaujama. Kaip Teisingumo Teismo patvirtino sprendime *Metock*, pagal 35 straipsnį valstybės narės gali priimti priemones, siekdamos užkirsti kelią piktnaudžiavimui, pavyzdžiui, fiktyvioms vedyboms. Jeigu kyla abejonių dėl santuokos tikrumo, valstybės narės gali atlikti tyrimą, siekdamos nustatyti, ar nėra piktnaudžiaujama direktyvoje suteiktomis teisėmis, pavyzdžiui, norint apeiti nacionalinės teisės normas imigracijos srityje, ir gali nesuteikti teisės atvykti į šalį arba gyventi šalyje arba šią teisę panaikinti, jeigu įrodo, kad buvo piktnaudžiaujama. Direktyvoje reikalaujama laikytis 30 ir 31 straipsniuose nustatyto proporcingumo principo ir procedūrinių apsaugos priemonių.

Nepaisant 35 straipsnio svarbos, nė viena valstybė narė neperkėlė jo į savo nacionalinę teisę.

4. PRAKTINIO TAIKYMO ĮVERTINIMAS

Per trisdešimt mėnesių nuo direktyvos taikymo pradžios Komisija gavo daugiau kaip 1 800 individualių skundų, 40 Parlamento klausimų ir 33 prašymus dėl jos taikymo. Ji užregistravo 115 skundų[30] ir pradėjo penkias bylas dėl pažeidimo, susijusio su neteisingu direktyvos taikymu.

---

[29] CY, LT, ES ir PT.

[30] 106 skundai dar nebaigti nagrinėti.

Komisijai, Parlamentui ir SOLVIT[31] skundus pateikusių asmenų keliamos problemos sutampa su šios ataskaitos išvadomis.

Problemos, kurios atskleidžia nuolatinius ES piliečių pagrindinių teisių pažeidimus, daugiausia yra susijusios su:

- šeimos narių, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, teise atvykti į šalį ir gyventi joje *(problemos dėl įvažiavimo vizų arba kertant valstybės sieną, direktyvoje nenumatytos sąlygos, kurios yra taikomos teisei gyventi šalyje, ir vėlavimas išduoti leidimo gyventi šalyje korteles);*

- ES piliečiams taikomu reikalavimu kartu su prašymu leidimui gyventi gauti pateikti papildomus dokumentus, kurie nėra numatyti direktyvoje.

5. PRIEMONĖS, KURIŲ TURI BŪTI IMTASI

Valstybės narės yra atsakingos už tai, kad direktyva būtų teisingai perkelta į nacionalinę teisę bei teisingai taikoma ir kad ES piliečiai būtų informuoti apie savo teises. Dėl to, kad tam tikros nuostatos iš viso arba iš dalies neperkeliamos į nacionalinę teisę, susidaro teisinio neapibrėžtumo situacijos, dėl kurių gali būti priimti teisiniai arba administraciniai sprendimai, galintys pažeisti ES piliečių ir jų šeimos narių teises.

Komisija dės daugiau pastangų, siekdama užtikrinti, kad direktyva būtų teisingai perkelta į nacionalinę teisę ir teisingai įgyvendinama visoje ES. Tam, kad to pasiektų, Komisija naudosis visais įgaliojimais, kuriuos jai suteikia Sutartis, ir prireikus pradės pažeidimų nagrinėjimo procedūras. Pirmenybė bus teikiama šios ataskaitos 4 skyriuje nurodytoms didžiausioms problemoms.

Komisija tęs darbą techniniu lygiu su valstybėmis narėmis. 2008 m. rugsėjį Komisija sudarė valstybių narių ekspertų grupę, kad ši nustatytų sunkumus ir paaiškintų klausimus, susijusius su direktyvos aiškinimu. Dviejuose posėdžiuose ekspertų grupė nustatė keletą klausimų, kuriuos reikia papildomai aptarti ir patikslinti, ypač nusikalstamumo ir piktnaudžiavimo teisėmis klausimus. Anketa buvo parengta siekiant išsiaiškinti valstybėms narėms rūpimus dalykus šiais klausimais ir rinkti statistinius duomenis ir gerosios praktikos pavyzdžius. Grupė toliau rengs nuolatinius susitikimus.

Komisija ketina teikti informaciją ir pagalbą valstybėms narėms ir ES piliečiams ir tuo tikslu per 2009 m. pirmąjį pusmetį parengti rekomendacijas dėl keleto klausimų, dėl kurių perkėlimo į nacionalinę teisę ir taikymo, kaip paaiškėjo, kyla problemų, pavyzdžiui, išsiuntimo iš šalies ir kovos su piktnaudžiavimu teisėmis, siekiant pateikti rekomendacijas, kaip šios problemos gali būti išspręstos.

Valstybės narės ir Europos Parlamentas nėra vienintelės suinteresuotos šalys, su kuriomis Komisija privalo intensyviai dirbti. ES piliečiai privalo būti toliau informuojami apie teises, kurias jiems suteikia direktyva. Šiuo tikslu Komisija ir toliau laikys informacijos apie direktyvą teikimą savo prioritetine veiklos sritimi ir toliau platins supaprastintas gaires ES

---

[31] SOLVIT, problemų sprendimo tinklas internete, kur ES valstybės narės kartu ieško sprendimų problemoms, kylančioms tada, kai valstybinės institucijos neteisingai taiko vidaus rinkos teisės aktus, išsprendė 133 iš 199 atvejų, susijusių su leidimais gyventi, ir 43 iš 65 atvejų, susijusių su vizomis. Iš visų 2007 m. SOLVIT nagrinėtų atvejų laisvas asmenų judėjimas buvo didžiausia probleminė sritis, sudariusi 15 proc. visų atvejų.

piliečiams[32], kuo labiau išnaudodama interneto teikiamas galimybes, pirmiausia per „Jūsų Europa“ portalą, parengiant straipsnį apie laisvo judėjimo teisę „Wikipedia“ portale, taip pat paprastas informacijos suvestines, paaiškinančias piliečių teises.

Komisija skatins valstybes nares pradėti informacijos kampanijas, kurių tikslas – informuoti ES piliečius apie jų teises, numatytas direktyva, kaip numatyta 34 straipsnyje, bei jas rems. Šiuo tikslų ekspertų grupė išnagrinės gerosios patirties atvejus ir juos platins.

6. IŠVADOS

Šiame etape nėra būtina siūlyti atlikti direktyvos pakeitimus. Direktyva valstybėse narėse turi būti įgyvendinama veiksmingiau. Iki šiol kilę direktyvos aiškinimo sunkumai gali būti tinkamai išspręsti parengus rekomendacijas po to, kai jie bus aptarti ir patikslinti.

Antroji direktyvos taikymo ataskaita bus parengta nustatytu laiku.

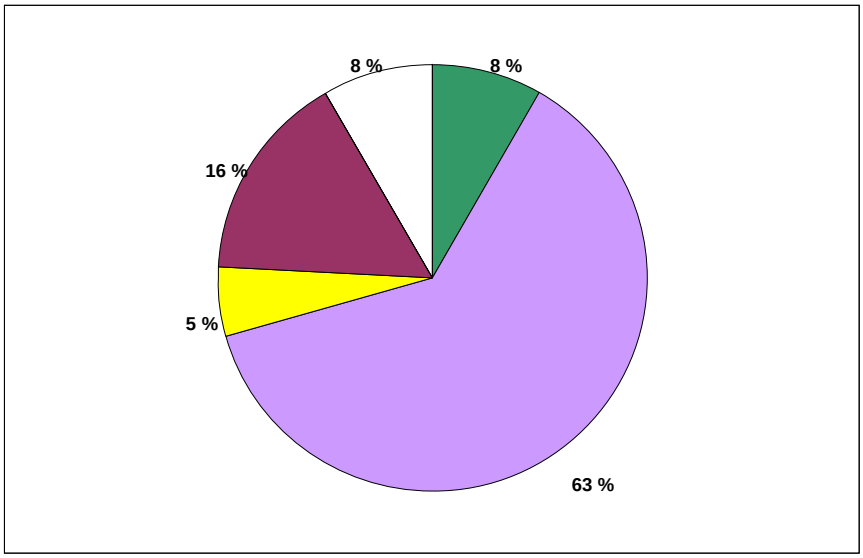
[32] „Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC“, kurį galima rasti http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies.

PRIEDAS

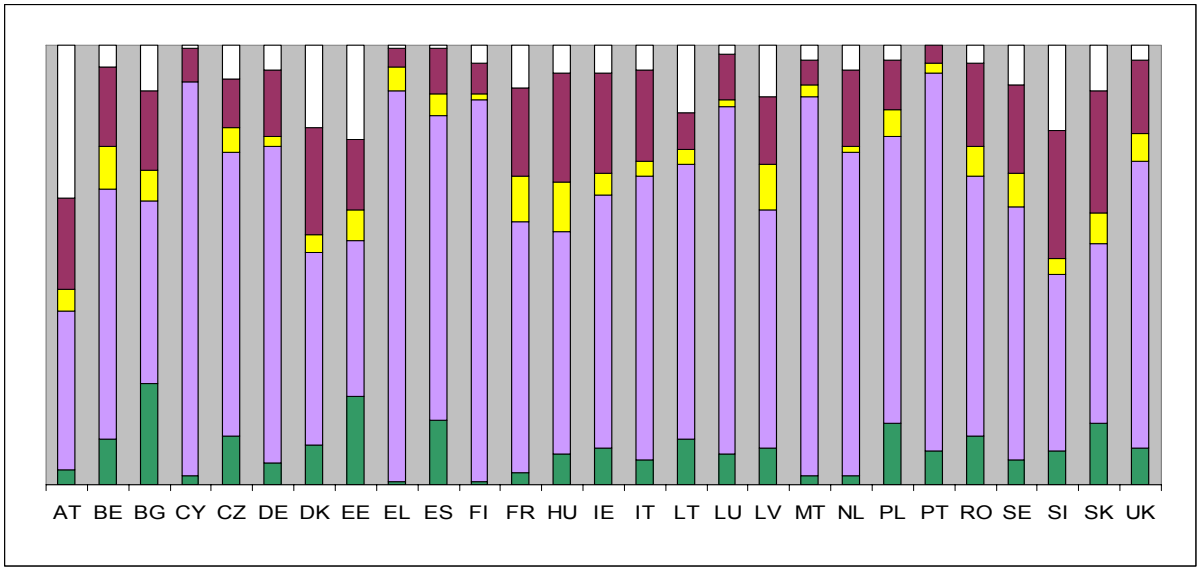
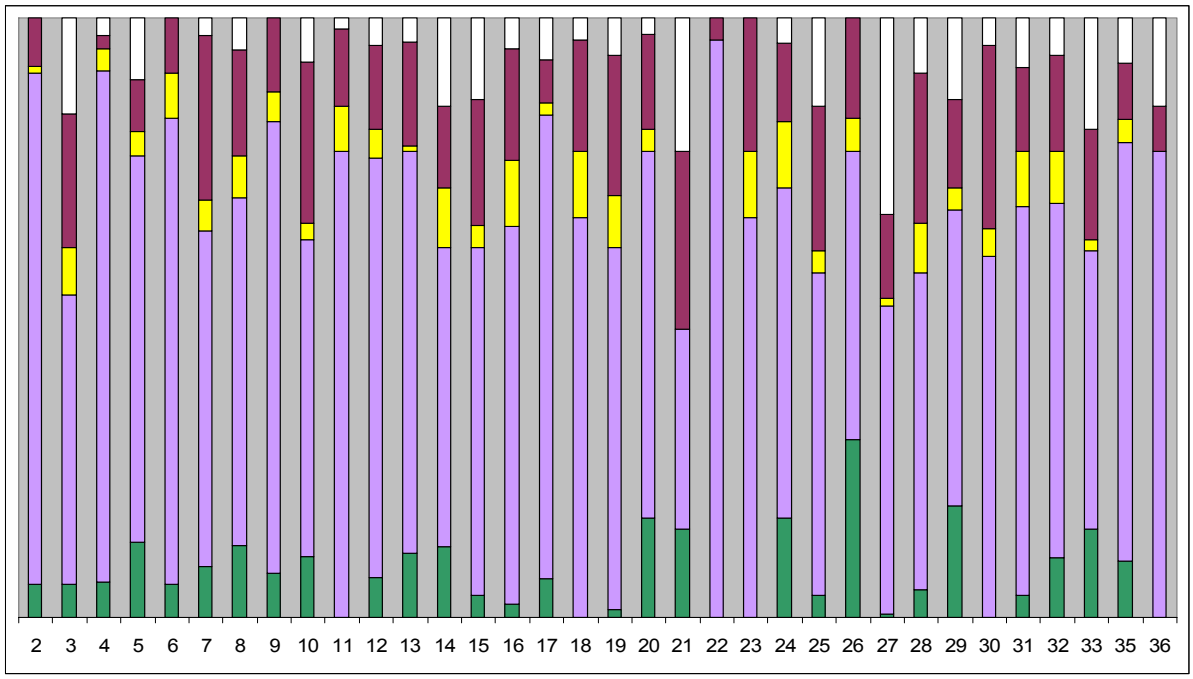
DIREKTYVOS 2004/38 PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PADĖTIS

Paaiškinimai	
	Palankesnės nuostatos
	Teisingai ir visiškai perkelta
	Neaiškiai perkelta
	Neteisingai ir (arba) nevisiškai perkelta
	Iš viso neperkelta

1. Bendri Direktyvos 2004/38 perkėlimo į nacionalinę teisę rodikliai



2. Situacija atskirose valstybėse narėse



3. Apžvalga pagal straipsnius