

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 2.7.2009
KOM(2009) 313 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS
EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI**

**dėl geresnio Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai
judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje nuostatų perkėlimo ir taikymo gairių
(Tekstas svarbus EEE)**

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl geresnio Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje nuostatų perkėlimo ir taikymo gairių (Tekstas svarbus EEE)

1. ĮŽANGA

2008 m. gruodžio 10 d. Komisija priėmė ataskaitą¹ dėl Direktyvos 2004/38/EB taikymo², kurioje pateikta išsami direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę ir jos taikymo kasdieniame gyvenime apžvalga.

Ataskaitoje padaryta išvada, kad bendras direktyvos perkėlimas palyginti nuvylė, ypač VI skyriaus (*kuriame nustatyta, kad valstybės narės turi teisę apriboti ES piliečių ir jų šeimos narių teisę dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo užtikrinimo priežasčių*) ir 35 straipsnio (*kuriuo valstybėms narėms suteikiama teisė priimti priemones, kuriomis užkertamas kelias piktnaudžiavimui ir sukčiavimui, pavyzdžiui, fiktyvioms santuokoms*) perkėlimas.

Ataskaitoje Komisija paskelbė savo ketinimą teikti informaciją ir pagalbą valstybėms narėms ir ES piliečiams, kuri įgyvendins pirmą 2009 m. pusmetį parengdama gaires dėl perkėlimo arba taikymo probleminių klausimų. Šiam ketinimui pritarė Taryba³ ir Europos Parlamentas⁴. Gairėse išdėstyta Komisijos nuomonė ir jos nepažeidžia Teisingumo Teismo (toliau – Teismo) praktikos ir jos raidos.

Šiuo komunikatu siekiama suteikti valstybėms narėms gaires, kaip teisingai taikyti 2004 m. balandžio 29 d. Direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje; gairių tikslas – realiai pagerinti visų ES piliečių padėtį ir užtikrinti, kad ES būtų saugumo, laisvės ir teisingumo erdvė.

Ataskaitoje taip pat aprašytos dažnos problemos, susijusios su ES piliečių šeimos narių, turinčių trečiųjų šalių pilietybę, teise įvažiuoti į šalį ir gyventi šalyje ir su reikalavimais kartu su prašymu leisti gyventi šalyje pateikti papildomus, direktyvoje nenumatytus, dokumentus. Ataskaitoje Komisija paskelbė, kad ji aktyviau imsis veiksmų, kad užtikrintų teisingą direktyvos perkėlimą ir įgyvendinimą. Siekdama šio tikslo Komisija toliau informuos piliečius apie jų teises pagal šią direktyvą, pirmiausia paskelbdama supaprastintą vadovą, skirtą ES piliečiams, ir išnaudodama visas interneto teikiamas galimybes. Be to, Komisija surengs dvišalius susitikimus su valstybėmis narėmis, kad aptartų direktyvos įgyvendinimo ir taikymo klausimus, ir pasinaudos visais Sutartimi jai suteiktais įgaliojimais.

¹ COM(2008) 840 galutinis.

² 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.

³ 2008 m. lapkričio mėn. ir 2009 m. vasario mėn. TVR Tarybos posėdžių išvados.

⁴ 2009 m. balandžio 2 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Direktyvos 2004/38/EB taikymo (2008/2184(INI)).

Iki dabar daugiau kaip 8 milijonai Europos Sąjungos piliečių pasinaudojo teise laisvai judėti ir gyventi kitur ir dabar gyvena kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje. Laisvas piliečių judėjimas yra viena pagrindinių vidaus rinkos laisvių ir centrinis Europos projekto aspektas. Direktyva 2004/38/EB kodifikuotos ir peržiūrėtos galiojančios Bendrijos priemonės, kad būtų supaprastinta ir sustiprinta Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisė. Apskritai Komisija primena, kad direktyva turi būti aiškinama ir taikoma laikantis pagrindinių teisių⁵ ir pirmiausia teisės į privatą ir šeimos gyvenimą, nediskriminavimo principo, vaiko teisių ir teisės į veiksmingą gynybą, garantuojamų Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau – EŽTK) ir numatytų ES pagrindinių teisių chartijoje.

Laisvas asmenų judėjimas yra vienas iš ES pagrindų. Todėl nuo šio principo leidžiančios nukrypti nuostatos turi būti aiškinamos griežtai⁶. Tačiau laisvo judėjimo ES teisė nėra neribota ir besinaudojantieji ja turi prisiimti tam tikrus įsipareigojimus, t. y. laikytis priimančiosios šalies įstatymų.

2. ES PILIEČIAI IR JŲ TREČIŲJŲ ŠALIŲ PILIETYBĘ TURINTYS ŠEIMOS NARIAI – ĮVAŽIAVIMAS Į ŠALĮ IR GYVENIMAS JOJE

Direktyva⁷ taikoma tik tiems ES piliečiams, kurie įvažiuoja į kitą valstybę narę, nei jų pilietybės valstybė narė, arba gyvena joje, ir jų šeimos nariams, kurie juos lydi arba prisijungia prie jų.

T., trečiosios šalies pilietė, kurį laiką gyvena priimančiojoje valstybėje narėje. Ji nori, kad prie jos prisijungtų jos sutuoktinis, trečiosios šalies pilietis. Kadangi nėra vienas iš šios poros nėra ES pilietis, jie negali naudotis šios direktyvos teikiamomis teisėmis ir tai yra valstybės narės kompetencija nustatyti taisykles, susijusias su sutuoktinių, kurie yra trečiosios šalies piliečiai, teise prisijungti prie kitų trečiosios šalies piliečių, tinkamai atsižvelgiant į kitas Bendrijos teisės priemones, jei taikytina.

ES piliečiams, gyvenantiems savo pilietybės valstybėje narėje, paprastai netaikomos teisės, teikiamos pagal Bendrijos teisės aktus dėl laisvo asmenų judėjimo, ir jų trečiųjų šalių pilietybę turintiems šeimos nariams toliau taikomos nacionalinės imigracijos taisyklės. Tačiau ES piliečiai, kurie grįžta į savo valstybę narę pagyvenę kitoje valstybėje narėje⁸, ir taip pat tam tikromis aplinkybėmis tie ES piliečiai, kurie pasinaudojo laisvo judėjimo teise kitoje valstybėje narėje negyvendami joje⁹ (pavyzdžiui, teikdami paslaugas kitoje valstybėje narėje, bet negyvendami joje), taip pat naudojami laisvo asmenų judėjimo taisyklėmis.

P. gyvena savo pilietybės valstybėje narėje. Jam joje patinka gyventi ir jis anksčiau nėra gyvenęs kitoje valstybėje narėje. Jam panorėjus, kad jo trečiosios šalies pilietybę turinti sutuoktinė persikeltų gyventi pas jį, pora negali pasinaudoti direktyvos teikiamomis teisėmis ir tik susijusi valstybė narė gali nustatyti taisykles dėl trečiosios šalies pilietybę turinčių sutuoktinių teisės prisijungti prie tos valstybės narės piliečių.

⁵ Bylos C-482/01 ir C-493/01 *Orfanopoulos ir Oliveri* (97–98 punktai) ir C-127/08 *Metock* (79 punktas).

⁶ Bylos 139/85 *Kempf* (13 punktas) ir C-33/07 *Jipa* (23 punktas).

⁷ 3 straipsnio 1 dalis.

⁸ Bylos C-370/90 *Singh* ir C-291/05 *Eind*.

⁹ Byla C-60/00 *Carpenter*.

Pasienio darbuotojams taikomi Bendrijos teisės aktai abiejose šalyse (*kaip darbuotojams migrantams valstybėje narėje, kurioje dirba, ir kaip ekonomiškai savarankiškiems asmenims valstybėje narėje, kurioje gyvena*).

2.1. Šeimos nariai ir kiti naudos gavėjai

2.1.1. Sutuoktiniai ir partneriai

Bet kur pasaulyje teisėtai sudarytos santuokos turi būti iš principo pripažįstamos, siekiant taikyti šią direktyvą. **Prievartinė santuoka**, kai viena arba abi šalys sutuokiamos be jo arba jos sutikimo arba prieš jo arba jos valią, neginamos nei tarptautinės¹⁰, nei Bendrijos teisės. Prievartinę santuoką būtina skirti nuo **primestosis santuokos**, kai abi šalys visiškai laisva valia pritaria santuokai, nors renkant partnerį pagrindinį vaidmenį atlieka trečiasis asmuo, ir nuo fiktyviosios santuokos, kuri apibrėžta 4.2 skirsnyje.

Valstybės narės neįpareigojamos pripažinti trečiojoje šalyje teisėtai sudarytą **poligaminių santuokų**, kurios gali prieštarauti tų valstybių narių teisinei santvarkai¹¹. Tai nepažeidžia įsipareigojimo tinkamai atsižvelgti į tokiose santuokose gimusių vaikų geriausius interesus.

Direktyva privalo būti taikoma laikantis nediskriminavimo principo, visų pirma įtvirtinto ES chartijos 21 straipsnyje.

Partneriui, su kuriuo ES pilietis palaiko tinkamai patvirtintus *de facto* ilgalaikius santykius, taikomas 3 straipsnio 2 dalies b punktas. Asmenų, kurie naudojami teisėmis pagal direktyvą kaip **ilgalaikiai partneriai**, gali būti paprašyta pateikti dokumentinius įrodymus, kad jie yra ES piliečio partneriai ir kad partnerystė yra ilgalaikė. Įrodymai gali būti pateikti bet koku tinkamu būdu.

Partnerystės ilgalaikiškumo reikalavimą reikia vertinti atsižvelgiant į direktyvos tikslą – išlaikyti šeimos vienybę platesne prasme¹². Nacionalinės taisyklės dėl partnerystės ilgalaikiškumo gali būti susijusios su minimalios trukmės kriterijumi nustatant, ar partnerystę galima laikyti ilgalaikė. Tačiau tokiu atveju nacionalinėse taisyklėse turėtų būti numatyta, kad taip pat turėtų būti atsižvelgiama į kitus susijusius aspektus (*pavyzdžiui, bendra būsto įsigijimo paskola*). Bet koks atsisakymas leisti įvažiuoti arba gyventi šalyje privalo būti visiškai pagrįstas raštu ir turi būti galimybė jį apskusti.

2.1.2. Tiesiosios linijos šeimos nariai

Neprieštaraujant klausimams, susijusiems su nacionalinių valdžios institucijų sprendimų pripažinimu, **tiesiosios aukštutinės ir žemutinės linijos giminaičių** sąvoka apima tėvius ir įvaikius¹³ arba nepilnamečius, globojamus nuolatinio teisėto globėjo. Globotiniai ir globėjai, turintys laikinas globos teises, gali naudotis šia direktyva teikiamomis teisėmis, priklausomai nuo ryšių tvirtumo konkrečiu atveju. Nėra apribojimo, susijusio su giminystės laipsniu. Nacionalinės valdžios institucijos gali pareikalauti deklaruojamų šeimos ryšių įrodymų.

¹⁰ *Inter alia*, Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 16 straipsnio 2 dalis arba Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 16 straipsnio 1 dalies b punktas.

¹¹ Europos žmogaus teisių teismo byla *Alilouch El Abasse prieš Nyderlandus* (1992 m. sausio 6 d.).

¹² 6 konstatuojamoji dalis.

¹³ Įvaikiai visiškai saugomi pagal EŽTK 8 straipsnį (EŽTT bylos X prieš Belgiją ir Nyderlandus (1975 m. liepos 10 d.), X prieš Prancūziją (1982 m. spalio 5 d.) ir X, Y ir Z prieš JK (1997 m. balandžio 22 d.).

Igyvendindamos direktyvą valstybės narės visada privalo veikti siekdamos užtikrinti **geriausius vaiko interesus**, kaip nustatyta 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijoje.

2.1.3. Kiti šeimos nariai

3 straipsnio 2 dalies a punkte nenustatoma jokių apribojimų, susijusių su giminystės laipsniu, kai kalbama apie „**kitus šeimos narius**“.

2.1.4. Išlaikomi šeimos nariai

Remiantis Teismo praktika¹⁴ „**išlaikomo**“ šeimos nario statusą lemia faktinė situacija, kai **materialinę paramą**¹⁵ tam šeimos nariui teikia ES pilietis arba jo (jos) sutuoktinis (-ė) arba partneris (-ė). Išlaikomų šeimos narių statusas nereikia teisės į išlaikymą. Nereikia nagrinėti, ar susiję šeimos nariai teoriškai galėtų išlaikyti patys save, pavyzdžiui, imdamiesi apmokamo darbo.

Siekiant nustatyti, ar šeimos nariai yra išlaikomi, kiekvienu atskiru atveju reikia įvertinti, ar atsižvelgiant į jų finansines ir socialines sąlygas jiems reikia materialinės paramos siekiant užtikrinti jų pagrindinius poreikius jų kilmės šalyje arba šalyje, iš kurios jie atvyko, tuo metu, kai jie kreipėsi dėl galimybės prisijungti prie ES piliečio (*t. y. ne priimančiojoje valstybėje narėje, kurioje gyvena ES pilietis*). Priimdamas sprendimus dėl išlaikymo sąvokos Teismas nenurodė jokio gyvenimo lygio laipsnio, pagal kurį būtų galima nustatyti, ar ES pilietis turi teikti finansinę paramą¹⁶.

Direktyvoje nenustatyti jokie reikalavimai, susiję su trumpiausiu išlaikymo trukme arba teikiamos materialinės paramos suma, jeigu išlaikymas yra realus ir struktūriškas.

Išlaikomi šeimos nariai turi pateikti dokumentinius įrodymus, kad jie yra išlaikomi. Įrodymai gali būti pateikti bet koku tinkamu būdu, kaip patvirtinta Teismo¹⁷. Jeigu susiję šeimos nariai gali pateikti išlaikymo įrodymų kitais būdais nei jų kilmės šalies ar šalies, iš kurios šeimos nariai atvyksta, atitinkamos valdžios institucijos pažyma, priimančioji valstybė narė negali atsisakyti pripažinti jų teisių. Tačiau vien ES piliečio išpareigojimo išlaikyti susijusį šeimos narį nepakanka išlaikymo faktui nustatyti.

Pagal **3 straipsnio 2 dalį** valstybės narės turi tam tikrą laisvę veikti savo nuožiūra nustatydamos kriterijus, į kuriuos reikia atsižvelgti, kai priimamas sprendimas suteikti direktyvos laiduojamas teises „**kitiems išlaikomiems šeimos nariams**“. Tačiau valstybės narės neturi neribotos laisvės nustatyti tokius kriterijus. Siekiant išlaikyti šeimos vienybę platesne prasme, nacionalinėje teisėje turi būti nustatyta, kad turi būti nuodugniai išnagrinėtos susijusių pareiškėjų asmeninės aplinkybės, atsižvelgiant į jų santykį su ES piliečiu arba bet kokiais kitais aplinkybėmis, pvz., jų finansinį arba fizinį priklausomumą, kaip nustatyta 6 konstatuojamojoje dalyje.

¹⁴ Bylos 316/85 *Lebon* (22 punktas) ir C-1/05 *Jia* (36–37 punktai).

¹⁵ Į emocinę priklausomybę neatsižvelgiama, žr. *AG Tizzano* byloje C-200/02 *Zhu ir Chen*, 84 punktas.

¹⁶ Išlaikymo poreikiui nustatyti reikia pirmiausia įvertinti, ar, atsižvelgiant į šeimos narių asmenines aplinkybes, jie gali sau užtikrinti minimalų pragyvenimo lygį toje šalyje, kurioje paprastai gyvena (*AG Geelhoed* byloje C-1/05 *Jia*, 96 punktas).

¹⁷ Bylos C-215/03 *Oulane* (53 punktas) ir C-1/05 *Jia* (41 punktas).

Bet kokiam neigiamam sprendimui taikomi direktyvoje nustatyti dalykiniai ir procedūriniai saugikliai. Jis turi būti visiškai pagrįstas raštu ir turi būti galimybė jį apskųsti.

2.2. Trečiųjų šalių pilietybę turinčių šeimos narių įvažiavimas ir gyvenimas šalyje

2.2.1. Įvažiavimo vizos

Kaip nustatyta 5 straipsnio 2 dalyje, valstybės narės gali pareikalauti, kad trečiosios šalies pilietybę turintys šeimos nariai, kurie persikelia kartu su ES piliečiu, kuriam taikoma ši direktyva, arba prisijungia prie jo, turėtų įvažiavimo vizą. Tokie šeimos nariai turi teisę ne tik įvažiuoti į valstybės narės teritoriją, bet ir **teisę gauti įvažiavimo vizą**¹⁸. Tai skiria juos nuo kitų trečiųjų šalių piliečių, kurie neturi tokios teisės.

Nemokama trumpalaikė įvažiavimo visa turėtų būti išduodama trečiosios šalies pilietybę turintiems šeimos nariams **kuo greičiau skubos tvarka**. Pagal analogiją su Vizų kodekso¹⁹ 23 straipsniu Komisija mano, kad ilgesnis kaip keturių savaičių terminas yra nepriimtinas. Valstybių narių valdžios institucijos turėtų suteikti šeimos nariams informacijos apie tai, kokio tipo vizos jie turi kreiptis, ir negali reikalauti, kad jie kreiptųsi ilgalaikės, gyvenimo šalyje arba šeimos susijungimo vizos. Valstybės narės tokiems šeimos nariams turi sudaryti visas sąlygas būtinoms vizoms gauti. Valstybės narės gali naudotis tam tikslui skirtomis telefonų linijomis arba išorės bendrovės paslaugomis, kad paskirtų susitikimo laiką, bet jos turi suteikti galimybę trečiosios šalies pilietybę turintiems šeimos nariams tiesiogiai kreiptis į konsulinę įstaigą.

Kadangi teisė gauti įvažiavimo vizą susijusi su šeiminiu ryšiu su ES piliečiu, valstybės narės gali pareikalauti **pateikti tik galiojantį pasą ir šeiminių ryši (taip pat, jei taikytina, išlaikymą, dideles sveikatos problemas, partnerystės ilgalaikiškumą) patvirtinančius įrodymus**²⁰. Neturi būti reikalaujama jokių papildomų dokumentų, pvz., apgyvendinimo įrodymų, pakankamų išteklių, pakvietimo arba grįžimo bilieto.

Valstybės narės gali paskatinti ES piliečių ir jų trečiųjų šalių pilietybę turinčių šeimų narių integraciją siūlydamos savanoriškai lankyti kalbos arba kitus tikslinius kursus²¹. Negali būti numatyta jokių pasekmių, jeigu atsisakoma juos lankyti.

Leidimo gyventi šalyje kortelių, išduotų pagal direktyvos 10 straipsnį, *ES piliečio, gyvenančio priimančiojoje valstybėje narėje, šeimos nariui*, įskaitant išduotas kitų valstybių narių, turėtojams netaikomas vizų reikalavimas, kai jie keliauja kartu su ES piliečiu arba prisijungia prie jo arba jos priimančiojoje valstybėje narėje.

Leidimo gyventi šalyje kortelių, kurios išduotos ne pagal šią direktyvą, turėtojams vizų reikalavimas gali būti netaikomas pagal Šengeno taisykles²².

¹⁸ Byla C-503/03, *Komisija prieš Ispaniją* (42 punktas).

¹⁹ COM(2006) 403 galutinis/2.

²⁰ 8 straipsnio 5 dalis ir 10 straipsnio 2 dalis.

²¹ Plg. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: daugiakalbystė – Europos turtas ir bendras rūpestis (COM (2008) 566).

²² Reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (*Šengeno sienų kodeksas*), 5 straipsnis.

2.2.2. *Leidimo gyventi šalyje kortelės*

Kaip nustatyta 10 straipsnio 1 dalyje, trečiųjų šalių pilietybę turinčių šeimos narių teisė gyventi šalyje liudijama išduodant dokumentą, vadinamą „*Sajungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelė*“. Šios leidimo gyventi šalyje kortelės pavadinimas neturi skirtis nuo nustatyto direktyvoje, nes dėl skirtingų pavadinimų kitos valstybės narės praktiškai negalės pripažinti leidimo gyventi šalyje kortelės kaip dokumento, kuriuo jo turėtojas atleidžiamas nuo prievolės turėti vizą pagal 5 straipsnio 2 dalį.

Leidimo gyventi šalyje kortelės forma nenustatyta, todėl valstybės narės gali nustatyti, jų nuomone, tinkamiausią formą²³. Tačiau leidimo gyventi šalyje kortelės turi būti išduodamos kaip atskiras dokumentas, o ne kaip paso įklija, nes tai galėtų apriboti kortelės galiojimo laiką, pažeidžiant 11 straipsnio 1 dalį.

Leidimo gyventi šalyje kortelė turi būti **išduodama per šešis mėnesius nuo paraiškos pateikimo dienos**. Galutinis terminas turi būti aiškinamas atsižvelgiant į EB sutarties 10 straipsnį, o šešių mėnesių ilgiausias laikotarpis pateisinamas tik tais atvejais, jeigu nagrinėjant paraišką svarstomi viešosios tvarkos klausimai²⁴.

Dokumentų, pateiktinų kartu su paraiška gauti leidimo gyventi šalyje kortelę, **sąrašas**²⁵ yra išsamus, kaip patvirtinta 14 konstatuojamojoje dalyje. Negalima reikalauti jokių papildomų dokumentų.

Valstybės narės gali reikalauti, kad dokumentai būtų **išversti, patvirtinti notaro arba įteisinti**, jeigu susijusi nacionalinė valdžios institucija negali suprasti kalbos, kuria parašytas konkretus dokumentas, arba turi įtarimų dėl išduodančios institucijos autentiškumo.

2.3. **ES piliečių gyvenimas šalyje ilgiau kaip tris mėnesius**

ES piliečiai turi teisę gyventi priimančiojoje valstybėje narėje, jeigu jie verčiasi joje ekonomine veikla. Studentai ir ekonomiškai neveiklūs ES piliečiai turi turėti **pakankamai išteklių** sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, ir **visavertį sveikatos draudimą**.

Dokumentų, pateiktinų kartu su paraiška leidimui gyventi šalyje, **sąrašas** yra išsamus. Negalima reikalauti jokių papildomų dokumentų.

2.3.1. *Pakankami ištekliai*

Pakankamų išteklių sąvoka turi būti aiškinama atsižvelgiant į direktyvos tikslą, kuris yra – palengvinti laisvą judėjimą, su sąlyga, kad teisės gyventi šalyje turėtojai netampa pernelyg didelė našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

Pirmiausia, vertinant pakankamų išteklių buvimą, reikėtų nustatyti, ar ES pilietis (*ir šeimos nariai, kurie dėl jo arba jos įgyja teisę gyventi šalyje*) atitinka nacionalinius kriterijus gauti **bazinę socialinės paramos pašalpą**.

²³ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1030/2002, nustatantis vienodą leidimų apsigyventi trečiųjų šalių piliečiams formą, netaikomas ES piliečių šeimų nariams, kurie naudojami laisvo judėjimo teise (5 straipsnis), ir Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 21 straipsnis.

²⁴ COM(1999)372 (3.2 punktas).

²⁵ 10 straipsnio 2 dalis.

ES piliečiai turi pakankamai išteklių, jeigu jų turimi ištekliai viršija ribą, kurios nesiekiant priimančiojoje valstybėje narėje teikiama pašalpa, užtikrinanti minimalų pragyvenimo lygį. Jeigu šis kriterijus netaikomas, reikėtų atsižvelgti į minimalią socialinės apsaugos pensiją.

8 straipsnio 4 dalimi valstybėms narėms draudžiama tiesiogiai arba netiesiogiai nustatyti fiksuotą sumą, laikytiną pakankamais ištekliais, kurios neturint būtų automatiškai atsisakoma suteikti leidimą gyventi šalyje. Valstybių narių valdžios institucijos privalo atsižvelgti į susijusio asmens asmenines aplinkybes. Iš trečiojo asmens gaunami ištekliai turi būti laikomi priimtinais²⁶.

Prireikus nacionalinės valdžios institucijos gali patikrinti išteklių buvimą, jų teisėtumą, sumą ir galimybę jais pasinaudoti. Ištekliai neturi būti periodinio pobūdžio ir gali būti sukaupto kapitalo formos. Negali būti pakankamų išteklių įrodymų apribojimų²⁷.

Vertinant, ar asmuo, kurio ištekliai nebegali būti laikomi pakankamais ir kuriam buvo suteikta minimalų pragyvenimo lygį užtikrinanti pašalpa, yra ar tapo **pernelyg didele našta**, valstybių narių valdžios institucijos turi atlikti proporcingumo tikrinimą. Šiuo tikslu valstybės narės gali sukurti, pavyzdžiui, balais grindžiamą schemą, kuri būtų laikoma orientacine. Direktyvos 2004/38 16 konstatuojamojoje dalyje šiuo tikslu nustatyti **trijų rūšių kriterijai**:

(1) trukmė

- Kaip ilgai teikiama pašalpa?
- Perspektyva: ar tikėtina, kad ES pilietis greitai nebesinaudos socialinės sistemos paslaugomis?
- Kaip ilgai gyvenama priimančiojoje valstybėje narėje?

(2) asmeninė padėtis

- Koks yra ES piliečio ir jo arba jos šeimos narių ryšys su priimančiosios valstybės narės visuomene?
- Ar yra argumentų, susijusių su amžiumi, sveikatos būkle, šeima ir ekonomine padėtimi, į kuriuos reikia atsižvelgti?

(3) suma

- Kokia yra bendra suteiktos pagalbos suma?
- Ar ES pilietis praeityje aktyviai naudojosi socialine parama?
- Ar ES pilietis praeityje prisidėjo prie priimančiosios valstybės narės socialinės sistemos finansavimo?

Jeigu asmenys, turintys teisę gyventi šalyje, netampa pernelyg didele našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai, jų negalima išsiųsti iš šalies dėl šios priežasties²⁸.

²⁶ Byla C-408/03, *Komisija prieš Belgiją* (40 punktas *et seq.*).

²⁷ Byla C-424/98 *Komisija prieš Italiją* (37 punktas).

Tik socialinės paramos pašalpų gavimas gali būti laikomas tinkamu kriterijumi nustatant, ar konkretus asmuo yra našta socialinės paramos sistemai.

2.3.2. Sveikatos draudimas

Apskritai priimtina laikomas bet koks sveikatos draudimas, privatus ar valstybinis, dėl kurio susitarta priimančiojoje valstybėje narėje arba kitur, su sąlyga, kad jis užtikrina **visavertį draudimą** ir nėra našta priimančiosios valstybės narės valstybės finansams. Valstybės narės, saugodamos savo valstybės finansus ir kartu užtikrindamos sveikatos draudimo visavertiškumą, turi veikti laikydamosi Bendrijos teisės nustatytų apribojimų ir proporcingumo principo²⁹.

Pensininkai atitinka visavertio sveikatos draudimo sąlygą, jeigu pensiją jiems mokanti valstybė narė suteikia jiems teisę į sveikatos priežiūrą³⁰.

Europos sveikatos draudimo kortelė teikia tokį visavertį draudimą, kai susijęs ES pilietis nepersikelia gyventi, kaip nustatyta Reglamento (EEB) Nr. 1408/71, į priimančiąją valstybę narę ir ketina sugrįžti, pvz., studijuoja arba dirba kitoje valstybėje narėje.

3. TEISĖS LAISVAI JUDĖTI IR GYVENTI APRIBOJIMAI DĖL VIEŠOSIOS TVARKOS ARBA VISUOMENĖS SAUGUMO PRIEŽASČIŲ

Šis skirsnis pagrįstas 1999 m. komunikatu³¹ dėl ypatingų priemonių, susijusių su ES piliečių judėjimu ir gyvenimu, kurios pagrįstos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos priežastimis. 1999 m. komunikato turinys vis dar galioja, net jei jame kalbama apie Direktyvą 64/221, kuri buvo panaikinta Direktyva 2004/38. Šio skirsnio tikslas – atnaujinti 1999 m. komunikato turinį atsižvelgiant į naujausią Teismo praktiką ir paaiškinti tam tikrus klausimus, iškeltus vykstant direktyvos įgyvendinimo procesui.

Laisvas asmenų judėjimas yra vienas iš ES pagrindų. Todėl šią teisę suteikiančios nuostatos **turi būti aiškinamos plačiai**, o nuo šio principo leidžiančios nukrypti nuostatos – griežtai³².

3.1. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas

Valstybės narės gali apriboti ES piliečių judėjimo laisvę dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių. Direktyvos VI skyrius taikomas bet kokiam veiksmui, kurio imtasi dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių ir kuris daro poveikį direktyvoje nustatytai asmenų teisei laisvai įvažiuoti į priimančiąją valstybę narę ir gyventi joje tomis pačiomis sąlygomis kaip tos valstybės piliečiai³³.

²⁸ 14 straipsnio 3 dalis.

²⁹ Byla C-413/99 *Baumbast* (89–94 punktai).

³⁰ Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje, 27, 28 ir 28a straipsniai. 2010 m. kovo 1 d. jį pakeis Reglamentas (EB) Nr. 883/04, bet bus taikomi tokie patys principai.

³¹ COM(1999)372.

³² Bylos 139/85 *Kempf* (13 punktas) ir C-33/07 *Jipa* (23 punktas).

³³ Bylos 36/75 *Rutili* (8–21 punktai) ir 30/77 *Bouchereau* (6–24 punktai).

Valstybės narės pasilieka laisvę pagal savo poreikius nustatyti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo reikalavimus, kurie gali skirtis įvairiose valstybėse narėse ir įvairiais laikotarpiais. Tačiau, kai jos tai daro taikydamos šią direktyvą, jos turi aiškinti šiuos reikalavimus griežtai³⁴.

Labai svarbu, kad valstybės narės aiškiai apibrėžtų saugomus visuomenės interesus ir aiškiai atskirtų viešąją tvarką nuo visuomenės saugumo. Visuomenės saugumo reikalavimo negalima taikyti priemonėms, kurias turėtų apimti viešosios tvarkos sąvoka.

Paprastai **visuomenės saugumas** apima tiek vidaus, tiek išorės saugumą³⁵, kiek tai susiję su valstybės narės teritorinio vientisumo ir jos institucijų išsaugojimu. **Viešojo tvarka** paprastai aiškinama kaip socialinės tvarkos sutrikdymo prevencijos veiksmai.

ES piliečiai gali būti išsiųsti tik dėl elgesio, baudžiamo pagal priimančiosios valstybės narės teisę arba atsižvelgiant į tai, kokių dar realių veiksmingų priemonių, skirtų kovoti su tokiu elgesiu, imtasi, kaip patvirtinta Teismo praktikoje³⁶.

Bet koku atveju registracijos reikalavimo nesilaikymas nelaikytinas elgesiu, keliančiu grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui ir todėl kaip toks nepateisina asmens išsiuntimo³⁷.

3.2. Asmens elgesys ir grėsmė

Ribojamųjų priemonių gali būti imamasi tik konkrečiais atvejais, kai asmens elgesys tuo konkrečiu metu kelia realią ir pakankamai didelę grėsmę, darančią poveikį vienam iš pagrindinių priimančiosios valstybės narės visuomenės interesų³⁸. Ribojamosios priemonės negali būti pagrįstos vien kitos valstybės narės pateiktomis priežastimis, susijusiomis su viešosios tvarkos apsauga arba visuomenės saugumu³⁹.

Bendrijos teisėje draudžiama priimti ribojamąsias priemones **bendrosios prevencijos sumetimais**⁴⁰. Ribojamosios priemonės turi būti pagrįstos konkrečia grėsme ir negali būti pateisintos vien bendra rizika⁴¹. Ribojamosios priemonės po baudžiamojo nuosprendžio negali būti automatinės ir turi būti atsižvelgta į nusikaltėlio asmeninį elgesį ir grėsmę, kurią jis kelia viešosios tvarkos reikalavimų atžvilgiu⁴². Negalima remtis kitomis priežastimis nei asmens **asmeninis elgesys**. Pagal direktyvą automatinis išsiuntimas draudžiamas⁴³.

Asmenų teisės gali būti apribotos tik jeigu jų asmeninis elgesys kelia **grėsmę**, t. y. yra tikimybė, kad bus šiurkščiai pažeisti viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo reikalavimai.

³⁴ Bylos 36/75 *Rutili* (27 punktas), 30/77 *Bouchereau* (33 punktas) ir C-33/07 *Jipa* (23 punktas).

³⁵ Bylos C-423/98 *Albore* (18 punktas *et seq.*) ir C-285/98 *Kreil* (15 punktas).

³⁶ Bylos 115/81 *Adoui ir Cornuaille* (5–9 punktai) ir C-268/99 *Jany* (61 punktas).

³⁷ Byla 48/75 *Royer* (51 punktas).

³⁸ Visi kriterijai yra kaupiamojo pobūdžio.

³⁹ Bylos C-33/07 *Jipa* (25 punktas) ir C-503/03 *Komisija prieš Ispaniją* (62 punktas).

⁴⁰ Byla 67/74 *Bonsignore* (5–7 punktai).

⁴¹ Bendroji prevencija konkrečiomis aplinkybėmis, pvz., sporto renginių metu, aptariama 1999 m. komunikate (plg. 3.3 punktą).

⁴² Bylos C-348/96 *Calfa* (17–27 punktai) ir 67/74 *Bonsignore* (5–7 punktai).

⁴³ Byla C-408/03 *Komisija prieš Belgiją* (68–72 punktai).

Grėsmė, kuri yra tik numanoma, nėra **reali**. Grėsmė turi būti aiški **tuo konkrečiu metu**. Į praeities elgesį galima atsižvelgti tik jeigu yra recidyvo tikimybė⁴⁴. Grėsmė turi egzistuoti tuo metu, kai ribojamąją priemonę priima nacionalinės valdžios institucijos arba nagrinėja teismai⁴⁵. Nuosprendžio vykdymo atidėjimas yra svarbus veiksnys vertinant grėsmę, nes tai rodo, kad susijęs asmuo nebekelia tikros grėsmės.

Galima atsižvelgti į esamą **narystę organizacijoje**, kai susijęs asmuo dalyvauja organizacijos veikloje ir susitapatina su jos tikslais ar sumanymais⁴⁶. Valstybės narės neturi laikyti organizacijos nusikalstama arba uždrausti jos veiklą, kad galėtų apriboti šios direktyvos teikiamas teises, jeigu imtasi tam tikrų kovos su šios organizacijos veiksmais administracinių priemonių. Apskritai, buvę ryšiai⁴⁷ negali būti laikomi tuo konkrečiu metu esančia grėsme.

Į **ankstesnį teistumą** galima atsižvelgti tik tuo atveju, kai aplinkybės, dėl kurių buvo nuteista, įrodo asmeninį elgesį, kuris tuo metu kelia grėsmę viešajai tvarkai⁴⁸. Valdžios institucijos turi pagrįsti savo sprendimą susijusio asmens būsimo elgesio vertinimu. Ankstesnių teistumų pobūdis ir skaičius turi būti svarbiu tokio vertinimo veiksniumi ir ypatingas dėmesys turi būti teikiamas įvykdytų nusikaltimų sunkumui ir dažnumui. Nors recidyvo pavojus yra labai svarbus, nepakanka vien neaiškios naujų nusikaltimų tikimybės⁴⁹.

A. ir I. atliko dvejų metų bausmę už apiplėšimą. Valdžios institucijos sprendžia, ar dviejų seserų asmeninis elgesys kelia grėsmę, t. y. ar yra naujos didelės žalos viešajai tvarkai tikimybė.

Tai buvo pirmas A. teistumas. Kalėjime ji elgėsi gerai. Išėjusi iš kalėjimo ji susirado darbą. Dėl jos elgesio valdžios institucijos mano, kad nėra nieko, kas šiuo metu keltų realią, pakankamai didelę grėsmę.

I. atveju tai jau ketvirtas teistumas. Jos nusikaltimų sunkumas ilgainiui vis didėjo. Jos elgesys kalėjime tikrai nebuvo pavyzdinis, o du prašymai paleisti iš kalėjimo lygtinai buvo atmesti. Po mažiau nei dviejų savaitių ji suimta dėl kito apiplėšimo planavimo. Valdžios institucijos daro išvadą, kad I. elgesys kelia grėsmę viešajai tvarkai.

Tam tikrais atvejais **nuolatiniai smulkūs nusikaltimai** gali kelti grėsmę viešajai tvarkai, nepaisant to, kad vieno atskiuro nusikaltimo arba pažeidimo nepakaktų, kad grėsmė būtų pakankamai didelė, kaip aprašyta pirmiau. Nacionalinės valdžios institucijos turi parodyti, kad susijusio asmens asmeninis elgesys kelia grėsmę viešosios tvarkos reikalavimams⁵⁰. Vertindamos, ar tokiais atvejais yra grėsmė viešajai tvarkai, valdžios institucijos gali visų pirma atsižvelgti į šiuos **veiksnius**:

- pažeidimų pobūdį;

⁴⁴ Byla 30/77 *Bouchereau* (25-30 punktai).

⁴⁵ Bylos C-482/01 ir C-493/01 *Orfanopoulos ir Oliveri* (82 punktas).

⁴⁶ Byla 41/74 *van Duyn* (17 punktas *et seq.*).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bylos C-482/01 ir 493/01 *Orfanopoulos ir Oliveri* (82 ir 100 punktai) ir C-50/06 *Komisija prieš Nyderlandus* (42–45 punktai).

⁴⁹ Pavyzdžiui, recidyvo pavojus gali būti laikomas didesniu priklausomybės nuo narkotikų atveju, jeigu yra rizika, kad šiai priklausomybei finansuoti bus įvykdyta daugiau baudžiamųjų nusikaltimų: *AG Stix-Hackl* sujungtose bylose C-482/01 ir C-493/01 *Orfanopoulos ir Oliveri*.

⁵⁰ Byla C-349/06 *Polat* (35 punktas).

- jų dažnumą;
- padarytus nuostolius ar žalą.

Kelių teistumų buvimo fakto nepakanka.

3.3. Proporcingumo vertinimas

Negalima manyti, kad direktyvos VI skyriuje nustatyta išankstinė įvažiavimo ir gyvenimo šalyje teisės įgijimo ir išlaikymo sąlyga, joje numatyta tik galimybė apriboti, jei yra pateisinamų priežasčių, naudojimąsi teise, suteikiama tiesiogiai pagal Sutartį⁵¹.

Valdžios institucijoms nustatius, kad asmens asmeninis elgesys kelia pakankamai didelę grėsmę, dėl kurios reikia imtis ribojamosios priemonės, jos turi atlikti **proporcingumo vertinimą**, kad nuspręstų, ar susijusiam asmeniui gali būti uždrausta įvažiuoti į šalį arba jis gali būti išsiųstas iš šalies dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių.

Nacionalinės institucijos turi nustatyti saugomus interesus. Jos turi atlikti grėsmės ypatybių analizę atsižvelgdamos į šiuos interesus. Galima atsižvelgti į šiuos **veiksnius**:

- socialinio pavojaus, kylančio dėl susijusio asmens buvimo tos valstybės narės teritorijoje, laipsnis;
- pažeidimų pobūdis, jų dažnumas, bendras pavojus ir padaryta žala;
- laikas, praėjęs nuo įvykdytų veikų ir susijusio asmens poelgių (*NB: taip pat turi būti atsižvelgiama į gerą elgesį kalėjime ir galimą paleidimą lygtinai*).

Reikia atidžiai įvertinti susijusio asmens asmeninę ir šeiminę padėtį siekiant nustatyti, ar numatyta priemonė yra tinkama ir nevirsija to, kas būtina siekiant norimo tikslo, ir ar nėra švelnesnių priemonių tam tikslui pasiekti. Reikia atsižvelgti į šiuos **veiksnius**, išvardytus 28 straipsnio 1 dalies orientaciniame sąraše⁵²:

- išsiuntimo poveikis asmens ekonominiam, asmeniniam ir šeiminiam gyvenimui (*įskaitant kitus šeimos narius, kurie turėtų teisę pasilikti priimančiojoje valstybėje narėje*);
- sunkumų, su kuriais susijusio asmens kilmės šalyje susidurs sutuoktinis arba partneris ir bet kuris jų vaikų, pobūdis;
- ryšių stiprumas (*giminės, apsilankymai, kalbos mokėjimas*) arba ryšių nebuvimas su kilmės valstybe nare ir su priimančiąja valstybe nare (*pavyzdžiui, susijęs asmuo gimė priimančiojoje šalyje arba gyveno joje nuo pat mažens*);
- gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje trukmė (*turisto padėtis skiriasi nuo asmens, išgyvenusio priimančiojoje valstybėje narėje daugelį metų*);

⁵¹ Byla 321/87 Komisija prieš Belgiją (10 punktas).

⁵² Kiek tai susiję su pagrindinėmis teisėmis, žr. EŽTT praktiką bylose *Berrehab, Moustaquim, Beldjoudi, Boujlifa, El Boujaidi* ir *Dalia*.

- amžius ir sveikatos būklė.

3.4. Didesnė apsauga nuo išsiuntimo iš šalies

ES piliečiai ir jų šeimų nariai, kurie yra nuolatiniai priimančiosios valstybės narės gyventojai, (*po penkerių metų*) gali būti išsiųsti iš šalies tik esant svarbioms viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežastims. ES piliečiai, gyvenantys šalyje daugiau kaip dešimt metų, ir vaikai gali būti išsiųsti tik dėl neginčijamų visuomenės saugumo (*ne viešosios tvarkos*) priežasčių. Įprastinės, svarbios ir neginčijamos priežastys, dėl kurių gali būti išsiunčiama, turi būti aiškiai atskirtos.

Paprastai valstybės narės neprivalo atsižvelgti į **kalėjime išbūtą laiką** skaičiuodamos gyvenimo šalyje trukmę pagal 28 straipsnį, kai nėra jokių ryšių su priimančiąja valstybe nare.

3.5. Skuba

Pagal 30 straipsnio 3 dalį laikas, per kurį asmuo turi išvykti iš šalies teritorijos, turi būti mažiausiai vienas mėnuo, išskyrus tinkamai pagrįstus **skubos** atvejus. Skubaus išsiuntimo iš šalies pagrindas turi būti realus ir proporcingas⁵³. Vertindamos poreikį sumažinti šį laikotarpį skubos atvejais valdžios institucijos turi atsižvelgti į neatidėliotino arba skubaus išsiuntimo poveikį susijusio asmens asmeniniam ir šeiminiam gyvenimui (*pvz., poreikis įspėti darbdavį, nutraukti išperkamosios nuomos sutartį, organizuoti asmeninių daiktų siuntimą į naują gyvenamąją vietą, vaikų mokymas ir t. t.*). Išsiuntimo priemonės priėmimas dėl neginčijamų arba svarbių priežasčių nebūtinai reiškia, kad ji vykdytina skubos tvarka. Skubos vertinimas turi būti aiškiai atskirai pagrįstas.

3.6. Procedūriniai saugikliai

Susijusiam asmeniui visada turi būti pranešama apie bet kokią priemonę, kurios imtasi dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių, kaip nustatyta 30 straipsnyje.

Sprendimai turi būti visiškai pagrįsti ir juose turi būti surašyti visi faktiniai ir teisiniai pagrindai, kuriais remiantis jie priimti, kad susijęs asmuo galėtų imtis efektyvių veiksmų siekdamas užtikrinti savo gynybą⁵⁴, o nacionaliniai teismai gali peržiūrėti bylą atsižvelgdami į teisę į veiksmingą gynybą, kuri yra Bendrijos teisės bendrasis principas, nustatytas ES Chartijos 47 straipsnyje. Šiuo atžvilgiu sprendimo pranešimui gali būti naudojamos formos, bet visada turi būti numatytas pagrindas, kuriuo priimtas sprendimas, išsamus paaiškinimas (*nepriimtina tiesiog nurodyti vieną arba daugiau variantų pažymint laukelį*).

4. PIKтнаUDŽIAVIMAS IR SUKČIAVIMAS

Piktnaudžiavimo atvejais negalima remtis Bendrijos teise⁵⁵. 35 straipsniu valstybės narėms leidžiama imtis veiksmingų būtinų priemonių kovoti su piktnaudžiavimu ir sukčiavimu srityse, įtrauktose į Bendrijos teisės, susijusios su laisvu judėjimu, dalykinę taikymo sritį nesuteikiant teisės, nutraukiant teisės galiojimą arba atšaukiant tokią direktyvos

⁵³ AG Stix-Hackl byloje C-441/02 *Komisija prieš Vokietiją*.

⁵⁴ Byla 36/75 *Rutili* (37–39 punktai).

⁵⁵ Byla 33/74 *van Binsbergen* (13 punktas), C-370/90 *Singh* (24 punktas) ir C-212/97 *Centros* (24–25 punktai).

suteiktą teisę piktnaudžiavimo teisėmis arba sukčiavimo atvejais, pvz., fiktyvių santuokų atveju. Bet kokia tokia priemonė turi būti proporcinga ir jai taikomi direktyvoje numatyti procedūriniai saugikliai⁵⁶.

Bendrijos teise skatinamas ES piliečių judumas ir saugomi tie, kurie ja pasinaudojo⁵⁷. Piktnaudžiavimo nėra, jeigu ES piliečiai ir jų šeimų nariai pagal Bendrijos teisės aktus gauna teisę gyventi kitoje valstybėje narėje nei to ES piliečio pilietybės valstybė narė, nes jie naudojasi privalumu, kuris yra būdingas jų turimai ir Sutarties saugomai⁵⁸ laisvo judėjimo teisei, nepriklausomai nuo jų persikėlimo į tą valstybę tikslo⁵⁹. Be to, Bendrijos teisė saugo ES piliečius, pasinaudojusius laisvo judėjimo teise ir grįžtančius namo.

4.1. Piktnaudžiavimo ir sukčiavimo sąvokos

4.1.1. Sukčiavimas

Šioje direktyvoje **sukčiavimas** gali būti apibrėžtas kaip sąmoninga apgaulė arba gudrybė, kuria tikimasi gauti laisvo judėjimo teisę ir teisę gyventi šalyje pagal šią direktyvą. Šioje direktyvoje sukčiavimo sąvoka apribojama dokumentų klastojimu arba esminių faktinių aplinkybių netikru pateikimu, kiek tai susiję su teisės gyventi šalyje sąlygomis. Asmenims, kuriems leidimo gyventi šalyje dokumentas išduotas tik kaip nusikalstamos veikos, dėl kurios jie buvo nuteisti, pasekmė, gali būti atsisakyta suteikti teises pagal šią direktyvą, teisės galiojimas gali būti nutrauktas arba jos gali būti atimtos⁶⁰.

4.1.2. Piktnaudžiavimas

Šioje direktyvoje **piktnaudžiavimas** gali būti apibrėžtas kaip apsimestinis elgesys, kurio **vienintelis** tikslas – gauti laisvo judėjimo teisę ir teisę gyventi šalyje pagal Bendrijos teisę ir kuris, nors formaliai atitinka Bendrijos taisyklėse nustatytas sąlygas, neatitinka šių taisyklių tikslo⁶¹.

4.2. Fiktyvios santuokos

28 konstatuojamojoje dalyje šios direktyvos tikslais **fiktyvios santuokos** apibrėžiamos kaip santuokos, sudarytos **vieninteliu** tikslu – gauti laisvo judėjimo teisę ir teisę gyventi šalyje pagal šią direktyvą, kurių asmuo kitu atveju negautų. Santuoka negali būti laikoma fiktyvia santuoka vien todėl, kad ji suteikia imigracijos privalumą arba bet koki kitą privalumą. Santykių kokybė yra nesvarbi 35 straipsnio taikymo atžvilgiu.

Fiktyvių santuokų apibrėžtis gali būti pagal analogiją taikoma kitų rūšių santykiams, užmegztiems vieninteliu tikslu – gauti teisę į laisvą judėjimą ir teisę gyventi šalyje, pvz., fiktyvi registruota partnerystė, fiktyvus įvaikinimas arba, kai ES pilietis pareiškia, kad jis yra trečiosios šalies pilietybę turinčio vaiko tėvas, kad vaikas ir jo motina gautų teisę į pilietybę ir teisę gyventi šalyje, žinodamas, kad jis nėra vaiko tėvas, ir nenori prisiimti su tėvyste susijusių įsipareigojimų.

⁵⁶ Byla C-127/08 *Metock* (74–75 punktai).

⁵⁷ Bylos C-370/90 *Singh*, C-291/05 *Eind* ir C-60/00 *Carpenter*.

⁵⁸ Bylos C-212/97 *Centros* (27 punktas) ir C-147/03 *Komisija prieš Austriją* (67–68 punktai).

⁵⁹ Bylos C-109/01 *Akrich* (55 punktas) ir C-1/05 *Jia* (31 punktas).

⁶⁰ Bylos C-285/95 *Kol* (29 punktas) ir C-63/99 *Gloszczuk* (75 punktas).

⁶¹ Bylos C-110/99 *Emsland-Stärke* (52 punktas *et seq.*) ir C-212/97 *Centros* (25 punktas).

Priemonės, kurių imasi valstybės narės, kad kovotų su fiktyviomis santuokomis, neturėtų atgrasyti ES piliečių ir jų šeimų narių naudotis laisvo judėjimo teise arba paminti jų teisės aktais nustatytą teisių. Jos neturi pakenkti Bendrijos teisės veiksmingumui arba diskriminuoti pilietybės pagrindu.

Aiškinant piktnaudžiavimo sąvoką šios direktyvos tikslais reikia tinkamai atsižvelgti į ES piliečio padėtį. Laikantis Bendrijos teisės viršenybės principo vertinimas, ar buvo piktnaudžiuojama Bendrijos teise, turi būti atliekamas remiantis Bendrijos teise, o ne nacionaliniais migracijos įstatymais. Direktyva valstybėms narėms nedraudžiama **tirti atskirų atvejų**, kuriais yra **gerai pagrįstų įtarimų piktnaudžiavimu**. Tačiau pagal Bendrijos teisę sisteminiai patikrinimai draudžiami⁶². Valstybės narės gali remtis ankstesniais tyrimais ir patirtimi, iš kurių būtų aiški įrodytų piktnaudžiavimo atvejų ir tam tikrų tokių atvejų ypatybių atitiktis.

Siekiant nesudaryti nereikalingų kliūčių galima nustatyti **orientacinius kriterijus**, liudijančius, kad piktnaudžiavimo Bendrijos sutektomis teisėmis tikimybė menka:

- trečiosios šalies pilietybę turintis sutuoktinis pats asmeniškai be jokių sunkumų gautų teisę gyventi šalyje arba jau anksčiau teisėtai gyveno ES piliečio valstybėje narėje;
- poros santykiai – ilgalaikiai;
- pora ilgą laiką turi bendrą būstą arba veda bendrą ūkį⁶³;
- pora prisiėmė svarbių ilgalaikių teisinių arba finansinių įsipareigojimų, kurių atžvilgiu jie dalijasi atsakomybe (*būsto pirkimo paskola ir t. t.*);
- santuoka yra ilgalaikė.

Valstybės narės gali apibrėžti **orientacinius kriterijus**, liudijančius, kad yra galimų **ketinimų piktnaudžiauti direktyvos sutektomis teisėmis vieninteliu tikslu – pažeisti nacionalinius imigracijos įstatymus**. Nacionalinės institucijos visų pirma gali atsižvelgti į šiuos veiksnius:

- pora nebuvo susitikusi prieš santuoką;
- pora nenuosekliai pateikia asmens duomenis, jų pirmo susitikimo aplinkybes arba kitą svarbią asmeninę informaciją, susijusią su jais;
- pora nekalba abiems suprantama kalba;
- įrodymai, susiję su pinigais arba dovanomis, įteiktais tam, kad santuoką būtų sudaryta (*išskyrus pinigus arba dovanas, įteiktus kaip kraitis tose kultūrose, kuriose tai įprasta*);
- vieno arba abiejų sutuoktinių praeities faktai, liudija apie ankstesnes fiktyvias santuokas arba kitas piktnaudžiavimo ir sukčiavimo formas, siekiant įgyti teisę gyventi šalyje;

⁶² Draudimas apima ne tik visų migrantų patikrinimą, bet ir visų migrantų grupių (pvz., tam tikros etninės grupės atstovų) patikrinimą.

⁶³ Pagal Bendrijos teisę nereikalaujama, kad trečiosios šalies pilietybę turintys sutuoktiniai gyventų kartu su ES piliečiu, kad atitiktų teisės gyventi šalyje reikalavimus – byla 267/83 *Diatta* (15 punktas *et seq.*).

- šeiminio gyvenimo kūrimas tik po to, kai buvo priimtas nurodymas išsiųsti iš šalies;
- pora išsiskiria netrukus po to, kai susijęs trečiosios šalies pilietis gauna teisę gyventi šalyje.

Paminėti kriterijai turėtų būti laikomi galimomis priežastimis pradėti tyrimą nedarant jokių automatinių išvadų iš rezultatų arba tolesnių tyrimų. Valstybės narės negali kliautis vienintele aplinkybe; visos atskiro atvejo aplinkybės turi būti tinkamai išnagrinėtos. Tyrimo metu kiekvienas iš sutuoktinių gali būti apklausiamas atskirai.

S., trečiosios šalies pilietei, nurodyta išvykti iš šalies per vieną mėnesį, nes jos turistinė viza jau mėnesį negalioja. Po dviejų savaičių ji išteka už ES piliečio O., kuris ką tik atvyko į priimančiąją valstybę narę. Valdžios institucijos turi įtarimų, kad santuoka galėjo būti sudaryta vien siekiant išvengti išsiuntimo. Jos susisiečia su O. valstybės narės valdžios institucijomis ir sužino, kad po vedybų jo šeima priklausanči parduotuvė galiausiai sugrąžino 5000 EUR skolą, kurios negalėjo grąžinti dvejus metus.

Valdžios institucijos pakviečia jaunavedžius į pokalbį, per kurį paaiškėja, kad O. jau išvyko iš priimančiosios valstybės narės ir grįžo į darbą į savo valstybę, kad pora negali bendrauti viena jiems suprantama kalba ir kad jie pirmą kartą susitiko savaitę prieš vedybas. Yra svarbių požymių, kad pora galėjo susituokti vieninteliu tikslu – pažeisti nacionalinius imigracijos įstatymus.

Valstybės narės, siekiančios apriboti teises pagal šią direktyvą, turi **rasti įrodymų**. Valdžios institucijos turi parengti įtikinamą bylą laikydamosi visų dalykinių saugiklių, aprašytų ankstesniame skirsnyje. Apeliacijos atveju nacionaliniai teismai turi patikrinti, ar tais konkrečiais atvejais nėra piktnaudžiavimo; to įrodymai turi būti pateikti remiantis nacionalinės teisės taisyklėmis su sąlyga, kad nebūtų pakenkta Bendrijos teisės veiksmingumui⁶⁴.

Tyrimai turi būti vykdomai vadovaujantis **pagrindinėmis teisėmis**, pirmiausia EŽTK 8 straipsniu (*teisė į privatų ir šeimos gyvenimą*) ir 12 straipsniu (*teisė tuoktis*) (*ES chartijos 7 ir 9 straipsniai*).

Vykstančiu įtariamų fiktyvių santuokų atvejų tyrimu negalima pateisinti trečiųjų šalių pilietybę turinčių šeimos narių teisių pagal šią direktyvą apribojimų, pvz., draudimą dirbti, paso paėmimą arba vėlavimą išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę per šešis mėnesius nuo paraiškos pateikimo dienos. Šios teisės gali būti atimtos bet kuriuo metu atlikus tolesnį tyrimą.

4.3. Kitos piktnaudžiavimo formos

Taip pat gali būti piktnaudžiaujama, kai ES pilietis, kuris negali susijungti su savo trečiosios šalies pilietybę turinčiais šeimos nariais savo kilmės valstybėje narėje dėl nacionalinių imigracijos taisyklių, kurios neleidžia to padaryti, taikymo, persikelia į kitą valstybę narę vieninteliu tikslu – grįžus į savo valstybę narę apeiti nacionalinius įstatymus, kurie sutrukdė šeimai susijungti, remiantis teisėmis, teikiamomis pagal Bendrijos teisę.

⁶⁴

Bylos C-110/99 *Emsland-Stärke* (54 punktas) ir C-215/03 *Oulane* (56 punktas).

Lemiami ypatumai, skiriantys tikrą naudojimąsi Bendrijos teise ir piktnaudžiavimą ja, turi būti grindžiami vertinimu, ar Bendrijos teikiamomis teisėmis valstybėje narėje, iš kurios grįžta ES pilietis ir jo šeimos nariai, buvo naudojamas **sąžiningai ir veiksmingai**. Tokiu atveju ES piliečiai ir jų šeimų nariai ginami Bendrijos teisės, susijusios su laisvu asmenų judėjimu. Vertinimas gali būti atliekamas tik kiekvienu konkrečiu atveju. Jeigu konkrečiais grįžimo atvejais Bendrijos teikiamomis teisėmis pasinaudota sąžiningai ir veiksmingai, kilmės valstybė narė neturėtų tirti asmeninių priežasčių, paskatinusių išvykti.

Prireikus valstybės narės gali apibrėžti **orientacinius kriterijus**, kad įvertintų, ar priimančiojoje valstybėje narėje **apsigyventa sąžiningai ir veiksmingai**. Nacionalinės institucijos visų pirma gali atsižvelgti į šiuos veiksnus:

- aplinkybės, kuriomis susijęs ES pilietis persikėlė į priimančiąją valstybę narę (*ankstesni nesėkmingi bandymai gauti leidimą gyventi šalyje trečiosios šalies pilietybę turinčiam sutuoktiniui pagal nacionalinius įstatymus, pasiūlymas dirbti priimančiojoje valstybėje narėje, ES piliečio gyvenimo priimančiojoje valstybėje padėtis*);
- gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje veiksmingumo ir sąžiningumo laipsnis (*numatytas ir tikrasis gyvenimas priimančiojoje valstybėje narėje, dedamos pastangos įsitvirtinti priimančiojoje valstybėje narėje, įskaitant nacionalinius registravimosi formalumus ir apsirūpinimą būstu, vaikų užrašymą į mokymo įstaigą*);
- aplinkybės, kuriomis susijęs ES pilietis grįžo namo (*sugrįžimas netrukus po vedybų su trečiosios šalies piliete kitoje valstybėje narėje*).

Paminėti kriterijai turėtų būti laikomi galimomis priežastimis pradėti tyrimą, nedarant jokių automatinių išvadų iš rezultatų arba tolesnių tyrimų. Vertindamos, ar naudojimas laisvo judėjimo teise ir teise gyventi kitoje ES valstybėje narėje buvo sąžiningas ir veiksmingas, nacionalinės valdžios institucijos negali kliautis vienintele aplinkybe; visos atskiros atvejo aplinkybės turi būti tinkamai išnagrinėtos. Jos privalo įvertinti susijusių asmenų elgesį atsižvelgdamos į Bendrijos teisės siekiamus tikslus ir veikti objektyvių įrodymų pagrindu⁶⁵.

J. grįžta namo iš kitos valstybės narės kartu su S., savo trečiosios šalies pilietybę turinčia sutuoktine. S. du kartus nesėkmingai bandė gauti leidimą gyventi J. valstybėje narėje. J. ir toliau dirba savo šalyje, tuo metu, kai formaliai laikoma, jog jis gyvena kitoje valstybėje narėje.

Valdžios institucijos susisiečia su priimančiosios valstybės narės valdžios institucijomis ir sužino, kad J. sugrįžo namo tik po trijų savaičių. Pora gyvena turistiniame viešbutyje ir iš anksto sumokėjo už trijų savaičių buvimą viešbutyje. Atsižvelgiant į visas šias aplinkybes J. ir S. negali naudotis direktyvos nuostatomis.

Negalima daryti išvados, kad gyvenimas priimančiojoje valstybėje narėje nebuvo sąžiningas ir veiksmingas tik todėl, kad ES pilietis palaiko tam tikrus ryšius su savo valstybe nare, juo labiau, jeigu jo padėtis priimančiojoje šalyje nestabili (*pvz., terminuota darbo sutartis*). Pats faktas, kad asmuo nuolat sudaro situacijas, dėl kurių naudojasi šia teise, savaime nėra pakankamas pagrindas teigti, kad yra piktnaudžiuojama⁶⁶.

⁶⁵ Byla C-206/94 *Brennet prieš Paletta* (25 punktas).

⁶⁶ Byla C-212/97 *Centros* (27 punktas).

Visi išdėstyti susiję svarstymai dėl tyrimo, dalykinių ir procedūrinių saugiklių, valstybių narių bendradarbiavimo fiktyvių santuokų srityje taikomi *mutatis mutandis*.

4.4. Kovos su piktnaudžiavimu ir sukčiavimu priemonės ir sankcijos

35 straipsniu valstybėms narėms suteikiama teisė priimti **būtinąs priemonės** piktnaudžiavimo teisėmis arba sukčiavimo atvejais. Šios priemonės **gali būti priimtose bet kuriuo metu** ir gali būti susijusios su:

- atsisakymu suteikti teises pagal Bendrijos laisvo judėjimo teisę (*pvz., išduoti įvažiavimo vizą arba leidimo gyventi šalyje kortelę*);
- teisių pagal Bendrijos laisvo judėjimo teisę nutraukimas arba atėmimas (*pvz., sprendimas nutraukti leidimo gyventi kortelės galiojimą ir išsiųsti susijusį asmenį, kuris įgijo teises piktnaudžiaudamas arba sukčiaudamas*).

Bendrijos teisėje šiuo metu nenumatyta jokių specifinių sankcijų, kurių gali imtis valstybės narės kovodamos su piktnaudžiavimu arba sukčiavimu. Valstybės narės gali nustatyti sankcijas pagal civilinę (*pvz., įrodytos fiktyvios santuokos poveikio teisei gyventi šalyje panaikinimas*), administracinę arba baudžiamąją teisę (*bauda arba laisvės atėmimas*), jeigu šios sankcijos yra veiksmingos, nediskriminacinės ir proporcingos.