

TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. lapkričio 17 d.\*

Byloje C-430/10

dėl *Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgarija) 2010 m. rugpjūčio 11 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2010 m. rugsėjo 2 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

**Hristo Gaydarov**

prieš

**Direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti**

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J.-C. Bonichot (pranešėjas), teisėjai A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader ir E. Jarašiūnas,

generalinis advokatas P. Mengozzi,  
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

\* Proceso kalba: bulgarų.

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— Europos Komisijos, atstovaujamos D. Maidani ir V. Savov,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

### **Sprendimą**

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra pateiktas, pirma, dėl 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikiniančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158; p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46), 27 straipsnio 1 ir 2 dalių, antra, dėl 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, p. 1, toliau — Reglamentas Nr. 562/2006), ir, trečia, dėl 1990 m. birželio 19 d. Šengene (Liuksemburgas) pasirašytos Konvencijos, įgyvendinančios 1985 m. birželio 14 d.

Šengeno susitarimą tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo (OL L 239, 2000, p. 19; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t. p. 9, toliau — KĮŠS), išaiškinimo.

- Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Bulgarijos piliečio H. Gaydarov ir *direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti* (Saugumo policijos vyriausiosios direkcijos prie Bulgarijos vidaus reikalų ministerijos direktorius, toliau — policijos direktorius) ginčą dėl policijos direktoriaus H. Gaydarov skirtos priemonės — draudimo išvykti iš šalies ir išduoti pasą ar kitą analogišką dokumentą.

## **Teisinis pagrindas**

### *Sąjungos teisė*

#### Direktyva 2004/38

- Remiantis Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 1 dalimi, ši direktyva taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, arba tokioje valstybėje narėje gyvena ir jų šeimos nariams.

4 Šios direktyvos 4 straipsnio 1 ir 3 dalyse nurodyta:

„1. Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, ir jų šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi galiojančią pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.

<...>

3. Valstybės narės pagal savo įstatymus išduoda savo piliečiams ir atnaujina tapatybės kortelę ar pasą, nurodančius jų pilietybę.“

5 Šios direktyvos 27 straipsnio 1–3 dalyse nustatyta:

„1. Laikydamosi šio skyriaus nuostatų valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, neatsižvelgiant į pilietybę, judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos], visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Šiomis priežastimis nesinaudojama ekonominėms reikmėms patenkinti.

2. Priemonės, kurių imtasi dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos] ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir turi būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Buvę kriminaliniai nusikaltimai [nuteisimai baudžiamąja tvarka] patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi priežastis.

Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą, [esamą] ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Pateisinimai, kurie yra nesusiję [nėra tiesiogiai susiję] su atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.

3. Siekdama tikrai nustatyti, ar atitinkamas asmuo kelia pavojų valstybinei politikai [viešajai tvarkai] ar visuomenės saugumui, išduodama registracijos sertifikatą arba, jei registravimo sistemos nėra, nė vėliau kaip per tris mėnesius nuo atitinkamo asmens atvykimo į jos teritoriją ar nuo jo pranešimo apie buvimą jos teritorijoje, kaip numatyta 5 straipsnio 5 dalyje, arba išduodama leidimo gyventi šalyje kortelę priimančioji valstybė narė, jei jai tai atrodo svarbu, gali pareikalauti kilmės valstybės narės ir, jei prireiktų, kitų valstybių narių pateikti informaciją apie bet kokius galimus įrašus apie atitinkamą asmenį policijos registruose. Tokie paklausimai nedaromi nuolat. Paklaustoji valstybė narė turi atsakyti per du mėnesius.“

Reglamentas Nr. 562/2006

6 Reglamento Nr. 562/2006 5 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Asmenų judėjimo per sienas bendrų taisyklių apibrėžimas nekvestionuoja ir nepažeidžia laisvo judėjimo teisių, kuriomis naudojasi Sąjungos piliečiai bei jų šeimos nariai ir trečiųjų šalių piliečiai bei jų šeimos nariai, kurie pagal Bendrijos bei jos valstybių narių ir tų trečiųjų šalių susitarimus naudojami tokiais pačiomis laisvo judėjimo teisėmis, kaip Sąjungos piliečiai.“

7 Remiantis šio reglamento 20 konstatuojamąja dalimi:

„Šiame reglamente gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų visų pirma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje. Jis turėtų būti įgyvendinamas laikantis valstybių narių įsipareigojimų, susijusių su tarptautine apsauga ir negražinimu.“

8 To paties reglamento 3 straipsnyje nustatyta:

„Šis reglamentas taikomas asmenims, kertantiems valstybių narių vidaus ar išorės sienas, nepažeidžiant:

a) asmenų, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise, teisių;

<...>“

9 Pagal šio reglamento 7 straipsnio 6 dalį:

„Asmenų, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise, patikrinimai atliekami pagal Direktyvą 2004/38/EB.“

## KĮŠS

10 Remiantis KĮŠS 71 straipsniu:

„1. Susitariančiosios Šalys dėl visų narkotinių ir psichotropinių medžiagų, įskaitant kanapes, tiesioginio ar netiesioginio pardavimo arba tokių produktų ir medžiagų laikymo turint tikslą jas parduoti arba išvežti, įsipareigoja pagal esamas Jungtinių Tautų konvencijas <...> imtis visų reikiamų priemonių, kad užkirstų kelią neteisėtai prekybai narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis bei už ją baustų.

2. Susitariančiosios Šalys įsipareigoja <...> administracinėmis ir baudžiamosios teisės priemonėmis kovoti su nelegaliu narkotinių ir psichotropinių medžiagų, įskaitant kanapes, išvežimu, taip pat su tokių produktų ir medžiagų pardavimu, tiekimu ir perdavimu.

<...>

5. Susitariančiosios Šalys kiek įmanoma stengiasi kovoti su neigiamais neleistinos visų rūšių narkotinių ir psichotropinių medžiagų, įskaitant kanapes, paklausos padariniais. Kiekviena Susitariančioji Šalis yra atsakinga už šiuo tikslu priimtas priemones.“

## *Nacionalinės teisės aktai*

### Bulgarijos konstitucija

- 11 Pagal Bulgarijos konstitucijos 35 straipsnio 1 dalį:

„Kiekvienas asmuo turi teisę laisvai rinktis gyvenamąją vietą, judėti šalies teritorijoje ir išvykti iš jos. Ši teisė gali būti ribojama tik įstatymu dėl nacionalinio saugumo, visuomenės sveikatos ir kitų piliečių teisių ir laisvių apsaugos.“

### Bulgarijos asmens dokumentų įstatymas

- 12 Bulgarijos asmens dokumentų įstatymo (*Zakon za balgarskite litschni dokumenti*, DV Nr. 93, 1998 m. rugpjūčio 11 d.), iš dalies pakeisto 2006 m. (DV, Nr. 105, toliau — ZBLD), 23 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta:

„2. Kiekvienas Bulgarijos pilietis turi teisę taip pat su asmens kortele išvykti iš šalies ir grįžti į ją per Bulgarijos Respublikos vidaus sienas su Europos Sąjungos valstybėmis narėmis, taip pat tarptautinėse sutartyse numatytais atvejais.

3. 2 dalyje numatyta teisė gali būti apribota tik įstatymu ir tik siekiant užtikrinti nacionalinį saugumą, palaikyti viešąją tvarką ar apsaugoti kitų piliečių sveikatą, teises ir laisves.“



13 Pagal ZBLD 76 straipsnį:

„Galima neleisti išvykti iš šalies ir neišduoti pasų ar analogiškų dokumentų:

<...>

5) asmenims, kurie būdami kitoje valstybėje pažeidė jos įstatymus — dvejų metų laikotarpiui nuo Užsienio reikalų ministerijos tarnybinio rašto ar atitinkamos valstybės kompetentingų institucijų dokumentų dėl išsiuntimo, kur nurodomas padarytas pažeidimas, gavimo.“

14 ZBLD buvo iš dalies pakeistas įstatymu, paskelbtu Bulgarijos oficialiajame leidinyje Nr. 82/2009 ir įsigaliojusiu 2010 m. sausio 1 d. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad šiuo įstatymu buvo panaikintas 76 straipsnio 5 punktas ir numatyta, kad šios nuostatos pagrindu priimtoms priemonės netenka galios praėjus trimis mėnesiams po šio įstatymo įsigaliojimo.

### **Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai**

15 2008 m. spalio 2 d. Bulgarijos piliečiui H. Gaydarov Serbijoje buvo skirta devynių mėnesių laisvės atėmimo bausmė už narkotinių medžiagų kontrabandą.

- 16 2008 m. lapkričio 6 d. Bulgarijos institucijos diplomatiniais kanalais gavo pranešimą apie šį nuteisimą.
- 17 Remdamasis šia informacija ir pagal ZBLD 76 straipsnio 5 punktą 2008 m. lapkričio 13 d. policijos direktorius uždraudė H. Gaydarov išvykti iš šalies ir išduoti jam pasą ar analogišką dokumentą.
- 18 Apie šį sprendimą suinteresuotajam asmeniui pranešta 2009 m. rugsėjo 16 d., t. y. jam jau atlikus laisvės atėmimo bausmę Serbijoje ir grįžus į Bulgariją.
- 19 H. Gaydarov apskundė šį sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui ir, kaip šis nurodo, pareiškė, kad jis jau buvo nuteistas kitoje šalyje ir kad Bulgarijos įstatymas jam netaikomas. Savo ruožtu policijos direktorius teigė, kad laikėsi ZBLD 76 straipsnio 5 punkto nuostatų.
- 20 Anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, kompetentinga administracinė institucija turi diskreciją naudotis šia teise. Šio sprendimo teisminė kontrolė apsiriboja šiame straipsnyje nurodytų rašto ar oficialių dokumentų buvimo patikrinimu. Vyriausiasis administracinis teismas neseniai patvirtino šią teismų praktiką, išnagrinėjęs skundą dėl panašaus sprendimo, priimto dėl Ispanijoje nuteisto Bulgarijos piliečio (2010 m. balandžio 16 d. Sprendimas Nr. 5013).
- 21 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja dėl nagrinėjamos ZBLD nuostatos atitikties Sąjungos teisei, pagal kurią, remiantis SESV 20 ir 21 straipsniais, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalimi ir

Direktyva 2004/38, Sąjungos piliečiams — šį statusą turi ir H. Gaydarov — užtikrinama teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje. Vis dėlto šis teismas pažymėjo, kad pagal minėtos direktyvos 27 straipsnį valstybės narės gali riboti Sąjungos piliečių judėjimo laisvę dėl viešosios tvarkos ar visuomenės sveikatos priežasčių. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad draudimas išvykti iš teritorijos, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, grindžiamas KİŞS 71 straipsnyje valstybėms nustatyta pareiga imtis išorės sienų kontrolės priemonių kovai su neteisėtu narkotinių medžiagų gabenimu ir vartojimu. Galiausiai šis teismas kelia klausimą dėl galimybės taikyti Direktyvos 2004/38 27 straipsnyje nustatytus kriterijus Bulgarijos piliečiui, nes ši direktyva Bulgarijoje buvo perkelta tik tiek, kiek joje reglamentuojamas asmens dokumentų išdavimas, bet ne ta jos dalis, kur numatyta Bulgarijos piliečių laisvę vyksti į kitą valstybę narę.

22 Tokiomis aplinkybėmis *Administrativen sad Sofia-grad* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagrindinės bylos aplinkybėmis Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 ir 2 dalis reikia aiškinti taip, kad jos taikomos, kai valstybės narės piliečiui draudžiama išvykti iš jo pilietybės valstybės teritorijos, nes jis trečiojoje valstybėje įvykdė su narkotikais susijusį nusikaltimą, esant šioms aplinkybėms:

— nurodytos nuostatos nebuvo aiškiai perkeltos į valstybės narės teisę jos pačios piliečių atžvilgiu,

- nacionalinis įstatymų leidėjas grindžia Bulgarijos piliečių judėjimo laisvės apribojimą pateisinantį teisėtą tikslą 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 562/2006, nustatančiu taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą, ir
  
- administracinės priemonės taikomos remiantis [KĮŠS] 71 straipsniu ir atsižvelgiant į Reglamento Nr. 562/2006 5 ir 20 konstatuojamąsias dalis?

2. Ar pagrindinės bylos aplinkybėmis, atsižvelgiant į naudojimosi Sąjungos piliečių judėjimo laisve apribojimus ir pagal Sąjungos teisę priimtas jų įgyvendinimo priemonės, įskaitant [KĮŠS] 71 straipsnio 1, 2 ir 5 dalis, skaitomas kartu su Reglamentu Nr. 562/2006 5 ir 20 konstatuojamosiomis dalimis, nacionalinės teisės nuostata valstybei narei gali būti leidžiama savo piliečiui, padariusiam su narkotinėmis medžiagomis susijusį nusikaltimą, skirti administracinės prievartos priemonę — „draudimą išvykti iš šalies“, jei pilietis už šį nusikaltimą buvo nuteistas trečiosios valstybės teismo?
  
3. Ar pagrindinės bylos aplinkybėmis Sąjungos piliečių judėjimo laisvės apribojimus ir naudojimosi ja sąlygas bei pagal Sąjungos teisę priimtas jų įgyvendinimo priemonės, įskaitant [KĮŠS] 71 straipsnio 1, 2 ir 5 dalis, skaitomas kartu su Reglamentu Nr. 562/2006 5 ir 20 konstatuojamosiomis dalimis, reikia aiškinti taip, kad dėl valstybės narės piliečio nuteisimo trečiosios valstybės teismo dėl su narkotinėmis medžiagomis susijusios veikos, šios valstybės narės teisėje kvalifikuojamos kaip sunkus nusikaltimas, bendrosios ir specialiosios prevencijos sumetimais, įskaitant aukšto kitų asmenų sveikatos apsaugos lygio užtikrinimą dėl atsargumo

principo, šio piliečio asmeninis elgesys laikytinas tikru, esamu ir pakankamai rimtu pavojumi pagrindiniams visuomenės interesams įstatyme tiksliai nustatytu laikotarpiu ateityje, kuris nesiejamas su skirtos bausmės atlikimo laikotarpiu, tačiau patenka į teistumo išnykimo laikotarpį?“

## Dėl prejudicinių klausimų

- 23 Savo klausimais, kuriuos tikslinga nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar pagal Sąjungos teisę draudžiamas administracinis sprendimas, kuriuo valstybė narė uždraudžia vienam savo piliečių išvykti iš jos teritorijos dėl to, kad suinteresuotasis asmuo trečiosios valstybės teismo buvo nuteistas baudžiamąja tvarka už prekybą narkotinėmis medžiagomis.
- 24 Pirmiausia reikia pažymėti, jog H. Gaydarov, kaip Bulgarijos pilietis, pagal SESV 20 straipsnį turi Sąjungos piliečio statusą, todėl gali remtis tokį statusą turintiems asmenims suteiktomis teisėmis, taip pat prieš savo kilmės valstybę narę, ir visų pirma SESV 21 straipsniu suteikta teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje (be kita ko, žr. 2008 m. liepos 10 d. Sprendimo *Jipa*, C-33/07, Rink. p. I-5157, 17 punktą ir 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimo *McCarthy*, C-434/09, Rink. p. I-3375, 48 punktą).
- 25 Antra, reikia patikslinti, kad teisė laisvai judėti apima tiek Europos Sąjungos piliečių teisę atvykti į valstybę narę, kuri nėra jų kilmės valstybė narė, tiek teisę išvykti iš kilmės valstybės narės. Iš tikrųjų, kaip Teisingumo Teismas jau yra pažymėjęs, Sutarties garantuojamos pagrindinės laisvės netektų prasmės, jei kilmės valstybė narė galėtų

be pateisinamos priežasties uždrausti savo piliečiams išvykti iš jos teritorijos į kitos valstybės narės teritoriją (žr. minėto Sprendimo *Jipa* 18 punktą).

- 26 Beje, Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.
- 27 Iš to išplaukia, kad tokiai situacijai, kokioje atsidūrė H.Gaydarov ir kokia apibūdinta šio sprendimo 15–18 punktuose, taikytina Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse, todėl ji patenka į Direktyvos 2004/38 taikymo sritį.
- 28 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kaip nurodė Europos Komisija, kad iš Reglamento Nr. 562/2006 5 konstatuojamosios dalies ir 3 straipsnio a punkto matyti, jog šiuo reglamentu nesiekama riboti ir faktiškai neribojama ESV sutartyje numatyta Sąjungos piliečių judėjimo laisvė. Be to, šio reglamento 7 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad asmenų, kurie naudojami Sąjungos teisės garantuojama laisvo judėjimo teise, patikrinimai atliekami pagal Direktyvą 2004/38/EB.
- 29 Trečia, reikia priminti, kad Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti nėra besąlygiška ir jai gali būti taikomi Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatyti apribojimai bei sąlygos (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 21 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

- 30 Kalbant apie pagrindinę bylą, šie apribojimai ir sąlygos išplaukia pirmiausia iš Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalies. Tačiau šia nuostata valstybėms narėms leidžiama riboti Sąjungos piliečių ar jų šeimos narių judėjimo laisvę tik dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių.
- 31 Anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo, nacionalinis įstatymas, kuriuo perkeliama direktyva, netaikomas Bulgarijos Respublikos piliečiams. Vis dėlto ši aplinkybė negali sutrukdyti nacionaliniam teismui užtikrinti visišką Sąjungos teisės normų veiksmingumą, prirėkus netaikant jai, visų pirma Direktyvos 2004/38 27 straipsniui, prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 2010 m. spalio 5 d. Sprendimo *Elchinov*, C-173/09, Rink. p. I-8889, 31 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką), turint omenyje, kad besąlygiškomis ir pakankamai aiškiomis šio straipsnio nuostatomis privatus asmuo gali remtis prieš valstybę narę, kurios pilietis jis yra (žr. pagal analogiją 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *van Duyn*, 41-74, Rink. p. 337, 9–15 punktus).
- 32 Galiausiai iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad nors valstybės narės, atsižvelgdamos į savo nacionalinius poreikius, kurie gali skirtis, nelygu valstybė narė ir laikotarpis, iš esmės gali laisvai apibrėžti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo reikalavimus, vis dėlto visoje Sąjungoje šie reikalavimai, visų pirma kaip pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo išimties pateisinimas, turi būti suprantami siaurai, taip, kad kiekviena valstybė narė be Sąjungos institucijų kontrolės negalėtų vienašališkai nustatyti jų aprėpties (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 23 punktą).
- 33 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas patikslino, kad viešosios tvarkos sąvoka bet kuriuo atveju reiškia, kad, be socialinės tvarkos sutrikdymo, kuri sukelia bet koks įstatymo pažeidimas, kyla realus, esamas ir pakankamai rimtas pavojus pagrindiniam visuomenės interesui (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 23 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

- 34 Šiomis aplinkybėmis pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo išimtys, kuriomis gali remtis valstybė narė, visų pirma reiškia, kaip matyti iš Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalies, jog tam, kad viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo priemonės būtų pateisinamos, jos turi būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu, o su konkrečiu nagrinėjamu atveju tiesiogiai nesusiję arba bendros prevencijos sumetimais grindžiami pateisinimai negali būti priimtini (minėto Sprendimo *Jipa* 24 punktą). Be to, remiantis ta pačia nuostata, buvę nuteisimai baudžiamąja tvarka patys savaime negali pateisinti naudojimosi laisvo judėjimo teise automatinio ribojimo priemonių.
- 35 Šiuo atžvilgiu, nors KĮŠS 71 straipsniu susitariančiosios šalys įpareigojamos kovoti su prekyba narkotinėmis medžiagomis, šia konvencija nesiekama nukrypti ir faktiškai nenukrypstama nuo Sutartyje ir Direktyvoje 2004/38 įtvirtintų taisyklių Sąjungos piliečių laisvo judėjimo srityje. Beje, KĮŠS 134 straipsnyje patikslinama, kad jos nuostatos taikomos tik tokiu mastu, koku jos yra suderinamos su Sąjungos teise. Ši taisyklė pakartota Šengeno protokole, kurio preambulės trečiojoje pastraipoje patvirtinta, kad Šengeno *acquis* nuostatos taikomos tik tiek, kiek jos atitinka Sąjungos teisę (2006 m. sausio 31 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-503/03, Rink. p. I-1097, 34 punktą).
- 36 Nagrinėjamu atveju reikia konstatuoti, kad situacija, dėl kurios kilo ginčas pagrindinėje byloje, aprašyta prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo, neatrodo tenkinanti Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalies reikalavimus.
- 37 Kalbant konkrečiai, iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo Teisingumo Teismui perduotos medžiagos matyti, kad dėl pareiškėjo pagrindinėje byloje priimtas ginčijamas sprendimas, atrodo, grindžiamas išimtinai pareiškėjo nuteisimu Serbijoje, ir visiškai konkrečiai nevertinamas suinteresuotojo asmens elgesys.



- 38 Pastaruoju klausimu, siekiant išsamiai atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo trečiąją klausimą, reikia patikslinti, kad, kaip matyti iš to, kas pasakyta, vien suinteresuotojo asmens ankstesnio nuteisimo baudžiamąja tvarka nepakanka tam, kad jį būtų galima automatiškai laikyti keliančiu tikrą, esamą ir pakankami rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, o tik šis pavojus gali pateisinti pagal Sąjungos teisę jam suteiktą teisių apribojimą.
- 39 Tačiau šiuo atžvilgiu būtinas išvadas turi padaryti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis faktinėmis ir teisinėmis aplinkybėmis, kuriomis pagrindinėje byloje buvo pagrįsta policijos direktoriaus nustatyta priemonė.
- 40 Atlikdamas tokį vertinimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat turės nustatyti, ar toks teisės išvykti apribojimas yra tinkamas užtikrinti juo siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti. Iš Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalies ir iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad teisę laisvai judėti ribojanti priemonė gali būti pateisinama, tik jeigu atitinka proporcingumo principą (šiuo klausimu, be kita ko, žr. minėto Sprendimo *Jipa* 29 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).
- 41 Galiausiai, kadangi iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktos informacijos apie atitinkamu metu taikytą nacionalinę teisę, ir visų pirma teismų praktiką, matyti, kad administracinė institucija turi diskreciją taikyti šios rūšies priemonę, ir teismas nekontroliuoja jos pasirinkimo, reikia pažymėti, kad tokios priemonės adresatu esantis asmuo turi turėti teisę veiksmingai kreiptis į teismą (žr., be kita ko, 1986 m. gegužės 15 d. Sprendimo *Johnston*, 222/84, Rink. p. 1651, 18 ir 19 punktus; 1987 m. spalio 15 d. Sprendimo *Heylens ir kt.*, 222/86, Rink. p. 4097, 14 punktą ir 2002 m. liepos 25 d. Sprendimo *Unión de Pequeños Agricultores prieš Tarybą*, C-50/00 P, Rink. p. I-6677, 39 punktą). Šis kreipimasis turi leisti faktiškai ir teisiškai patikrinti ginčijamo sprendimo teisėtumą pagal Sąjungos teisę (šiuo klausimu žr. 2011 m. liepos 28 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Samba Diouf*, C-69/10, Rink. p. I-7151, 57 punktą). Kad kreipimasis į teismą būtų veiksmingas, asmuo turi turėti

galimybę sužinoti dėl jo priimto sprendimo motyvus arba perskaitęs patį sprendimą, arba jo prašymu pranešus jam šiuos motyvus, neribojant kompetentingo teismo teisės reikalauti iš atitinkamos institucijos juos pranešti (šiuo klausimu, be kita ko, žr. minėto Sprendimo *Heylens* 15 punktą ir 2011 m. kovo 17 d. Sprendimo *Peñarroja Fa*, C-372/09 ir C-373/09, Rink. p. I-1785, 63 punktą).

- 42 Todėl į pateiktus klausimus reikia atsakyti, kad SESV 21 straipsniu ir Direktyvos 2004/38 27 straipsniu nedraudžiama nacionalinės teisės nuostata, kuria leidžiama apriboti valstybės narės piliečio teisę vykti į kitos valstybės narės teritoriją, motyvuojant, be kita ko, tuo, kad kitoje valstybėje jis buvo nuteistas baudžiamąja tvarka už prekybą narkotinėmis medžiagomis, tačiau su sąlyga, kad, pirma, piliečio asmeninis elgesys kelia realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, antra, numatyta ribojamoji priemonė yra tinkama užtikrinti ja siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina jį pasiekti, ir, trečia, šiai priemonei galima taikyti veiksmingą teisminę kontrolę, leidžiančią faktiškai ir teisiškai patikrinti jos teisėtumą pagal Sąjungos teisės reikalavimus.

### **Dėl bylinėjimosi išlaidų**

- 43 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

**SESV 21 straipsniu ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 27 straipsniu nedraudžiama nacionalinės teisės nuostata, kuria leidžiama apriboti valstybės narės piliečio teisę vykti į kitos valstybės narės teritoriją, motyvuojant, be kita ko, tuo, kad kitoje valstybėje jis buvo nuteistas baudžiamąja tvarka už prekybą narkotinėmis medžiagomis, tačiau su sąlyga, kad, pirma, piliečio asmeninis elgesys kelia realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, antra, numatyta ribojamoji priemonė yra tinkama užtikrinti ja siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina jį pasiekti, ir, trečia, šiai priemonei galima taikyti veiksmingą teisminę kontrolę, leidžiančią faktiškai ir teisiškai patikrinti jos teisėtumą pagal Sąjungos teisės reikalavimus.**

Parašai.