



Briuselis, 2020 12 15
COM(2020) 731 final

**KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**PAGAL SESV 25 STRAIPSNĮ
Pažanga, padaryta siekiant veiksmingos ES pilietybės 2016–2020 m.**

1. IVADAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 25 straipsnyje reikalaujama, kad Komisija kas trejus metus atsiskaitytų Europos Parlamentui, Tarybai ir Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui už tai, kaip taikomos Sutarties II dalies nuostatos dėl nediskriminavimo ir ES pilietybės¹. Pagal SESV 25 straipsnį pateikiama devintoji ataskaita apima 2016 m. liepos 1 d. – 2020 m. birželio 30 d. laikotarpį.

Šioje ataskaitoje apžvelgiamos SESV II dalies nuostatos dėl: i) ES pilietybės; ii) nediskriminavimo; iii) teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje; iv) teisės balsuoti ir būti kandidatu vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimuose valstybėje narėje, kurioje asmuo gyvena; v) teisės į konsulinę apsaugą; vi) teisės pateikti Europos Parlamentui peticiją; vii) teisės kreiptis į Europos ombudsmeną. Ši ataskaita pateikiama kartu su ES pilietybės ataskaita „Galių piliečiams suteikimas ir jų teisių apsauga sudėtingu laikotarpiu“.

2. NEDISKRIMINAVIMAS DĖL PILIETYBĖS (SESV 18 STRAIPSNIS)

Pagal SESV 18 straipsnį² Sutarčių taikymo srityje draudžiama bet kokia diskriminacija dėl pilietybės³.

Šios ataskaitos laikotarpiu Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – Teismas) priėmė keturis svarbius sprendimus dėl ES piliečių nediskriminavimo dėl pilietybės su ekstradicija susijusioje srityje ir sporto veikloje.

2.1. Judžių ES piliečių nediskriminavimas dėl pilietybės ir ekstradicija

Trys Teismo sprendimai dėl nediskriminavimo dėl pilietybės ir ES piliečių, gyvenančių kitoje valstybėje narėje nei ta, kurios piliečiai jie yra, ekstradicijos į trečiąją šalį buvo sprendimai **Petruhhin**⁴, **Pisciotti**⁵ ir **Raugevicius**⁶ bylose. Kiekvienoje iš šių bylų spręstas nacionalinės teisės nuostatų, kuriomis valstybė narė, priimanti kitos valstybės narės piliečius, draudžia savo piliečių ekstradiciją, ir ES piliečių nediskriminavimo dėl pilietybės principo (SESV 18 straipsnio) sąveikos klausimas.

Petruhhin ir *Pisciotti* bylos buvo dėl judžių ES piliečių ekstradicijos baudžiamojo persekiojimo tikslais, o *Raugevicius* byla – dėl judžių ES piliečių ekstradicijos siekiant, kad būtų įvykdytas ES nepriklausančios valstybės teismo priimtas baudžiamasis nuosprendis.

Toliau apibendrintos pagrindinės Teismo išvados šiose bylose. Visų pirma, Teismas nusprendė, kad kai ES nėra sudariusi tarptautinio susitarimo su trečiąja šalimi, teisės nuostatų dėl ekstradicijos nustatymas priklauso valstybės narės kompetencijai, tačiau tokiomis

¹ Metinėse ataskaitose dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymo pateikiama atnaujinta informacija apie pažangą, susijusią su Sąjungos pilietybės teisėmis.

² Taip pat žr. Pagrindinių teisių chartijos 21 straipsnio 2 dalį.

³ Ši nuostata nedaro poveikio Sutarčių specialiosioms nuostatomis.

⁴ Sprendimas *Aleksei Petruhhin / Latvijas Republikas Generālprokuratūra*, C-182/15.

⁵ Sprendimas *Romano Pisciotti / Bundesrepublik Deutschland*, C-191/16.

⁶ Sprendimas *Denis Raugevicius*, C-247/17.

aplinkybėmis, kai taikoma ES teisė, vykdamas valstybių narių nacionalinės teisės nuostatas dėl ekstradicijos turi būti deramai paisoma ES teisės⁷. Teismas nusprendė, kad tokiu atveju, kai ES pilietis naudojasi laisvo judėjimo teisėmis (pagal SESV 21 straipsnį), taikomos nacionalinės teisės nuostatos dėl ekstradicijos gali lemti ES piliečių diskriminavimą dėl pilietybės (pagal SESV 18 straipsnį)⁸.

Antra, Teismas nagrinėjo, ar valstybių narių taikomos nacionalinės arba tarptautinės teisės nuostatos, kuriomis draudžiama tik jų piliečių ekstradicija, būtų nesuderinamos su SESV 18 straipsnyje įtvirtintu nediskriminavimo principu. Teismo sprendimu, tokios teisės nuostatos dėl ekstradicijos lemia skirtingą požiūrį, priklausomai nuo to, kurios valstybės narės pilietybę turi ES pilietis, taigi ribojama judėjimo laisvė⁹. Pagal Teismo praktiką toks ribojimas gali būti pateisinamas tik jeigu „yra pagrįstas objektyviomis priežastimis ir proporcingas nacionaline teise siekiamam teisėtam tikslui“¹⁰. Teismas pripažįsta, kad tarptautinis bendradarbiavimas baudžiamosios teisės srityje ir siekis išvengti nebaudžiamumo rizikos yra teisėti tikslai¹¹, tačiau šios nacionalinės nuostatos taip pat turi atitikti proporcingumo reikalavimą.

Šiuo klausimu Teismas *Petruhhin* byloje nutarė, kad valstybė narė, svarstanti galimybę patenkinti ekstradicijos prašymą, turi apsvarstyti, ar nėra alternatyvių mažiau naudojamasi pagrindinėmis laisvėmis ribojančių priemonių¹². Remdamasis ES lojalios bendradarbiavimo principu (ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis) ir teisminio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srities (ir, konkrečiau, Europos arešto orderio) ES antrinės teisės aktais Teismas padarė išvadą, kad prieš judaus ES piliečio ekstradiciją valstybės narė turi pasikeisti informacija su valstybe nare, kurios pilietybę turi tas asmuo, kad ši valstybė narė turėtų galimybę, „jeigu pagal nacionalinę teisę [ji turi ekstrateritorinę jurisdikciją]“, vykdyti judaus ES piliečio baudžiamąjį persekiojimą už nusikaltimus, padarytus užsienyje¹³. Tačiau *Pisciotti* byloje Teismas išaiškino, kad jeigu valstybė narė, kurios pilietybę turi atitinkamas asmuo, yra tinkamai informuojama, tačiau nusprendžia nevykdyti savo piliečio baudžiamąjo persekiojimo už nusikaltimus, padarytus už jos teritorijos ribų, ES teisė nedraudžia tą asmenį priėmusiai valstybei narei vykdyti jo ekstradicijos į trečiąją šalį¹⁴.

Trečia, tikslo išvengti nebaudžiamumo už padarytus nusikaltimus rizikos ir pagrindinės laisvės ribojimo priešprieša ir atitinkamas poreikis svarstyti alternatyvias priemones taikytini ir ekstradicijos (prašymų) siekiant įvykdyti (užsienio valstybės teismo) baudžiamąjį nuosprendį atveju, kaip Teismo nuspręsta *Raugevicius* byloje¹⁵. Nors *ne bis in idem* principas neleistų valstybei narei, kurios pilietybę turi judus ES pilietis, pradėti jo baudžiamąjo

⁷ Žr. Sprendimą *Petruhhin*, C-182/15, 26–27 punktus.

⁸ Sprendimai *Petruhhin*, C-182/15, 29–31 punktai; *Pisciotti*, C-191/16, 31–35, 37–42 punktai; *Raugevicius*, C-247/17, 27–28 punktai.

⁹ Sprendimai *Petruhhin*, C-182/15, 32–33 punktai; *Pisciotti*, C-191/16, 43–45 punktai; *Raugevicius*, C-247/17, 30 punktas.

¹⁰ Sprendimai *Petruhhin*, C-182/15, 34–38 punktai; *Pisciotti*, C-191/16, 46 punktas; *Raugevicius*, C-247/17, 31 punktas.

¹¹ Plg. Sprendimą *Petruhhin*, C-182/15, 35–37 punktus.

¹² Žr. Sprendimą *Petruhhin*, C-182/15, 38–41 punktus.

¹³ Sprendimas *Petruhhin*, C-182/15, 42–48 punktai.

¹⁴ Žr. Sprendimą *Pisciotti*, C-191/16, 50–56 punktus.

¹⁵ Žr. Sprendimą *Raugevicius*, C-247/17, 32–40 punktus.

persekiojimo, tarptautinės teisės aktais ir (kai kurių) valstybių narių teisės aktais yra suteikta alternatyvių priemonių (pvz., užsienio valstybės teismo nuosprendžiu skirtą bausmę galima atlikti toje valstybėje narėje, kurios pilietis yra nuteistasis)¹⁶. Todėl, Teismo sprendimu, tokie alternatyvūs mechanizmai galėtų būti laikomi taikytiniais judžiam ES piliečiui (nepaisant apribojimų dėl pilietybės)¹⁷.

2.2. Nediskriminavimas dėl pilietybės neprofesionaliame sporte

Kitu svarbiu Teismo sprendimu, kuris šios ataskaitos laikotarpiu priimtas **TopFit** byloje¹⁸, spręstas (judžių) ES piliečių nediskriminavimo dėl pilietybės neprofesionalaus sporto srityje¹⁹ klausimas.

D. Biffi yra Vokietijoje gyvenantis Italijos pilietis, neprofesionaliai užsiimantis bėgimu veteranų grupės rungtyse. Jis yra Vokietijos lengvosios atletikos asociacijai (*Deutscher Leichtathletikverband*, DLV) priklausančios sporto asociacijos „TopFit“ narys. 2015 m. pakeitus DLV taisyklės, judiems ES piliečiams Vokietijoje, tokiems kaip D. Biffi, nebeleista būti išrenkamiems dalyvauti nacionaliniuose čempionatuose arba leista tuose čempionatuose dalyvauti tik „neįskaitinėse“ varžybose arba „nereitinguojamiems“. Dėl to jie nebegalėjo dalyvauti finale ir neteko teisės į nacionalinio čempiono vardą, nors ir atitiko visas kitas dalyvavimo lengvosios atletikos čempionatuose sąlygas.

Savo atsakymą į prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teismas pagrindė keturiomis pastabomis. Pirma, darydamas nuorodą į neseniai *Raugevicius* byloje priimtą sprendimą Teismas nustatė, kad „Sąjungos piliečio padėtis, kai jis pasinaudojo teise laisvai judėti Sąjungos teritorijoje, patenka į SESV 18 straipsnio <...> taikymo sritį“, taip pat ir neprofesionalaus sporto srityje²⁰. Antra, pagrindine asmenų judėjimo laisve, kuri įtvirtinta SESV 21 straipsnyje, be kita ko, siekiama padėti ES piliečiui „palaipsniui integruotis į priimančiosios valstybės narės visuomenę“, o dalyvavimas neprofesionaliame sporte yra svarbi šio integracijos proceso dalis²¹. Trečia, remdamasis ankstesne ES teismų praktika Teismas nustatė, kad nacionalinių (sporto) asociacijų taisyklės taip pat turi atitikti ES teisę, įskaitant Sutartis²². Ketvirta, SESV 18 ir 21 straipsnių nuostatų taikymas nacionalinėms sporto asociacijoms reiškia ir tai, kad nacionalinių sporto asociacijų taisyklės, kuriomis gali būti ribojama pagrindinė laisvė, yra nesuderinamos su ES teise, nebent jos „grindžiamos objektyviomis aplinkybėmis ir yra proporcingos teisėtam tikslui“²³.

3. KOVA SU DISKRIMINACIJA DĖL LYTIES, RASINĖS ARBA ETNINĖS KILMĖS, RELIGIJOS AR TIKĖJIMO, NEGALIOS, AMŽIAUS ARBA SEKSUALINĖS ORIENTACIJOS (SESV 19 STRAIPSNIS)

¹⁶ Sprendimas *Raugevicius*, C-247/17, 36–38 punktai.

¹⁷ Sprendimas *Raugevicius*, C-247/17, 41–48 punktai.

¹⁸ 2019 m. birželio 13 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *TopFit e.V. ir Daniele Biffi / Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Diskriminacija dėl pilietybės profesionaliame sporte įeina į SESV 45 straipsnio taikymo sritį.

²⁰ Sprendimas *TopFit*, C-22/18, 29–30 punktai.

²¹ Sprendimas *TopFit*, C-22/18, 31–34 punktai.

²² Sprendimas *TopFit*, C-22/18, 36–40 punktai.

²³ Sprendimas *TopFit*, C-22/18, 42–48 punktai.

3.1. Įvadas

SESV 19 straipsnyje nustatyta, kad ES gali imtis atitinkamų veiksmų siekdama kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos²⁴.

2019 m. kovo mėn. Europos Komisija paskelbė metinę ataskaitą dėl moterų ir vyrų lygybės, kurioje padarė išvadą, kad moterų ir vyrų lygybė vis dar nėra tapusi realybe net ir Europos Sąjungoje, kurioje lyčių lygybę aiškiai užtikrina teisės normos²⁵.

2015 m. gruodžio mėn. Komisija paskelbė LGBTI lygybės skatinimo veiksmų sąrašą, į kurį įtraukta Komisijos 2016–2019 m. numatoma veikla įvairiose politikos srityse²⁶, o 2017 m. vasario mėn. paskelbė pirmąją metinę 2016 m. ataskaitą dėl šio LGBTI lygybės skatinimo veiksmų sąrašo įgyvendinimo. Atitinkamai 2018 ir 2019 m. paskelbtos antroji ir trečioji ataskaitos, o 2020 m. gegužės mėn. paskelbta galutinė ataskaita, apimanti 2019 m. taikytas priemones²⁷.

2018 m. lapkričio mėn. Komisija parengė išvadų dokumentus, pagrįstus diskusijomis, vykusiomis per teminius priešiško čigonams ir afrofobijos svarstymus ES kovos su rasizmu, ksenofobija ir kitų formų netolerancija aukšto lygio grupės ketvirtame posėdyje 2017 m. gruodžio 5 d.²⁸ Ji taip pat parengė gaires dėl Tarybos pamatinio sprendimo 2008/913/TVR dėl kovos su tam tikromis rasizmo ir ksenofobijos formomis bei apraiškomis baudžiamosios teisės priemonėmis²⁹ praktinio taikymo.

2018 m. gruodžio mėn. Komisija paskelbė ES romų integracijos nacionalinių strategijų plano iki 2020 m. laikotarpio vidurio peržiūrą³⁰. Joje įvertintas šis ES planas ir kaip jis padėjo sutelkti kitas Europos romų įtraukties politikos, teisines bei finansavimo priemones. Taip pat Komisija 2019 m. rugsėjo mėn. paskelbė ataskaitą, kurioje dėmesys skirtas romų integracijos priemonių įgyvendinimui nacionaliniu lygmeniu³¹.

Komisija 2019 m. gegužės mėn. paskelbė ir iki 2020 m. gruodžio mėn. vykdo kampaniją *#EuvsDiscrimination*³², kuria siekiama kovoti su ES antidiskriminaciniais teisės aktais uždrausta diskriminacija darbe dėl amžiaus, lyties, negalios, etninės ar rasinės kilmės, religijos ar tikėjimo arba seksualinės orientacijos³³.

²⁴ Taip pat žr. Pagrindinių teisių chartijos 21 straipsnio 1 dalį.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

²⁸ Ataskaita dėl priešiško čigonams: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; ataskaita dėl afrofobijos: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=LT>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=lt>

³³ Viena šios kampanijos dalių specialiai skirta tinkamų sąlygų neįgaliesiems sudarymui pagal Tarybos direktyvą 2000/78/EB: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32000L0078#>. 2020 m.

3.2. Teismo praktikos tendencijos

Dėl religijos laisvės paminėtinas Teismo 2019 m. sausio 22 d. sprendimas *Cresco Investigation* byloje (C-193/17, EU:C:2019:43). Teismas nusprendė, kad nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos, pirma, Didysis penktadienis yra švenčių diena tik tiems darbuotojams, kurie yra tam tikrų krikščionių bažnyčių nariai, ir, antra, tik šie darbuotojai turi teisę į papildomą užmokestį, jei privalo dirbti šią švenčių dieną, įtvirtina tiesioginę diskriminaciją dėl religijos.

4. SĄJUNGOS PILIETYBĖ (SESV 20 STRAIPSNIO 1 DALIS)

4.1. Įvadas

SESV 20 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo, turintis ES valstybės narės pilietybę, yra ir Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybės, o ją papildo. Nors pilietybės įgijimo ir jos netekimo sąlygas, deramai atsižvelgdama į ES teisę, nustato kiekviena valstybė narė³⁴, suteikiant valstybės narės pilietybę kartu suteikiama ir ES pilietybė bei su ja susijusios teisės, kuriomis galima naudotis visoje ES. Todėl Komisija mano, kad valstybės narės savo prerogatyva suteikti pilietybę turėtų naudotis vadovaudamosi lojalaus bendradarbiavimo principu, kaip reikalaujama Sutartyse.

Europos Komisija ėmėsi kelių veiksmų dėl ES pilietybės įgijimo ir netekimo ir, konkrečiau, dėl ES pilietybės suteikimo investuotojams schemas, pagal kurias ES nepriklausančių šalių piliečiams už investicijas suteikiamos pilietybės teisės.

2019 m. sausio mėn. Komisija paskelbė ataskaitą „Investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas Europos Sąjungoje“³⁵, kurioje išanalizuotos taikomos ES valstybių narių pilietybės ir leidimo gyventi suteikimo už investicijas schemas ir atkreiptas dėmesys į kelias ES aktualias problemas ir riziką dėl tokių schemų.

Po šios ataskaitos paskelbimo Komisija sudarė ES valstybių narių ekspertų grupę dėl investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų, kuriai pavesta: i) įvertinti konkrečią dėl pilietybės suteikimo investuotojams schemų kylančią riziką; ii) iki 2019 m. pabaigos sukurti bendrą saugumo patikrų priemonių rinkinį; iii) nagrinėti investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų įgyvendinimo skaidrumo ir gero valdymo aspektus³⁶.

Ataskaitiniu laikotarpiu Komisija išnagrinėjo 98 skundus, beveik 1 400 laiškų ir individualių užklausų, 48 klausimus ir 10 peticijų, gautų iš Europos Parlamento, ES pilietybės ir su ja susijusių teisių srityje, daugiausia dėl informacijos apie „Brexit’o“ reikšmę ES pilietybės teisėms.

4.2. Teismo praktikos tendencijos

rugsėjo mėn. paskelbtas tinkamų sąlygų darbe sudarymo geriausios praktikos vadovas: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>.

³⁴ Sprendimas *Rottmann*, C-135/08.

³⁵ COM(2019) 12 *final* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

³⁶ Žr. https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.

2016–2019 m. Teismas nagrinėjo 29 bylas, susijusias su ES pilietybe, įskaitant bylas dėl diskriminavimo dėl pilietybės, ES pilietybės praradimo netekus valstybės narės pilietybės ir išvestinių teisių gyventi šalyje, kurias turi ES piliečių šeimos nariai iš trečiųjų šalių³⁷.

Bylos *Tjebbes ir kt.*³⁸ sprendime Teismas patvirtino, kad valstybių narių siekis užtikrinti, jog valstybės piliečius su ja sietų faktinis ryšys, iš esmės yra teisėtas. Tačiau šis teisėtumas nepanaikina valstybių narių pareigos užtikrinti, kad (individualiais atvejais) kai valstybės narės pilietybės netenkama *ex lege* ir dėl tos pilietybės netekimo taip pat būtų prarasta ES pilietybė ir su ja susijusios teisės, būtų deramai laikomasi proporcingumo principo³⁹.

Todėl Teismas nutarė, kad pagal proporcingumo principą valstybių narių teisės aktuose, kuriais reglamentuojamas pilietybės netekimas, turi būti numatyta galimybė „kiekvienam konkrečiam atvejui įvertinti šio pilietybės netekimo [padarinius atitinkamam asmeniui ir jo šeimos nariams], atsižvelgiant į Sąjungos teisę“⁴⁰. Be to, jei po tokio įvertinimo nustatoma, kad ES pilietybės netekimas (įvykstantis, kai valstybės narės pilietybės netenkama automatiškai) yra nesuderinamas su ES teise, turėtų būti įmanoma *ex tunc* grąžinti pilietybę⁴¹.

5. TEISĖ LAISVAI JUDĖTI IR GYVENTI VALSTYBIŲ NARIŲ TERITORIJOJE (SESV 20 STRAIPSNIO 2 DALIS IR 21 STRAIPSNIS)

5.1. Įvadas

Pagal SESV 20 straipsnio 2 dalies a punktą ir 21 straipsnį Sąjungos piliečiai turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamiesi Sutartimis ir joms įgyvendinti priimtomis priemonėmis nustatytų apribojimų ir sąlygų⁴².

Dauguma piliečių pritaria šiai teisei⁴³ ir ją laiko vienu pagrindinių narystės Europos Sąjungoje teikiamų pranašumų⁴⁴. Be to, daugiau kaip pusė ES piliečių teigia, kad pasienio kontrolės vykstanti užsienį sumažinimas arba panaikinimas jiems yra naudingas⁴⁵. Dauguma europiečių teigia, kad laisvas asmenų, prekių ir paslaugų judėjimas Europos Sąjungoje yra didžiausias ES pasiekimas⁴⁶. Per 2020 m. pavasarį atliktą apklausą 83 proc. ES piliečių

³⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (2020). Metinis pranešimas 2019. Teisminė veikla. Liuksemburgas, 2020 m. vasario mėn., p. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-20-001-lt-n.pdf>

³⁸ Sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17.

³⁹ Sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, 40 punktas.

⁴⁰ Sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, 41 punktas.

⁴¹ Sprendimas *Tjebbes ir kt.*, C-221/17, 42 punktas.

⁴² Žr. visų pirma Direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimų narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančią Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančią 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, 2004 4 30, p. 77 (toliau – Laisvo judėjimo direktyva).

⁴³ 81 proc. specialiosios „Eurobarometro apklausos Nr. 486 (2019 m.) respondentų.

⁴⁴ 60 proc. standartinės „Eurobarometro“ apklausos Nr. 91 (2019 m. pavasaris) respondentų.

⁴⁵ 56 proc. standartinės „Eurobarometro“ apklausos Nr. 91 (2019 m. pavasaris) respondentų.

⁴⁶ 60 proc. specialiosios „Eurobarometro apklausos Nr. 486 (2019 m.) respondentų.

pritarė, kad laisvas ES piliečių judėjimas Europos Sąjungoje apskritai yra naudingas jų šalies ekonomikai⁴⁷.

2018 m. daugiau kaip 16 milijonų ES piliečių gyveno ar dirbo ES šalyje, kuri nėra jų pilietybės valstybė. Daug daugiau ES piliečių laikinai vyko į kitas ES šalis atostogų, jose lankė draugus, šeimos narius ar lankėsi verslo tikslais.

Judūs ES piliečiai ir jų šeimos nariai informacijos apie savo teisę gyventi kitose valstybėse narėse gali rasti portale „Jūsų Europa“⁴⁸; šiame ES bendrųjų skaitmeninių vartų⁴⁹ funkciją atliekančiame portale galima gauti ir su konkrečiomis šalimis susijusios informacijos.

Ataskaitiniu laikotarpiu Komisija išnagrinėjo 950 piliečių skundų, 6 128 klausimus ir 140 peticijų iš Europos Parlamento dėl teisės laisvai judėti. Daugelis jų buvo susiję su ES piliečių šeimos narių, neturinčių ES pilietybės, teise atvykti ir gyventi šalyje (vizų ir leidimo gyventi šalyje kortelių išdavimo sąlygos, papildomi formalumai) bei sąlygomis, kuriomis ES piliečiai gali naudotis savo teise laisvai judėti.

Valdžios institucijų netinkamo ES teisės taikymo neigiamą poveikį patyrę judūs ES piliečiai gali gauti pagalbą SOLVIT tinkle⁵⁰, sukurtame siekiant greitai reaguoti ir spręsti problemas nacionaliniu lygmeniu. 2016–2018 m. SOLVIT nagrinėjo apie 1 930 su laisvu asmenų judėjimu susijusių atvejų⁵¹.

Piliečiai taip pat gali individualizuotas nemokamas teises konsultacijas teikiančiai tarnybai „Jūsų Europos patarėjas“⁵² užduoti klausimus dėl savo asmeninių teisių Europos Sąjungoje. Komisijos valdoma tarnyba „Jūsų Europos patarėjas“ veikia per išorės rangovę Europos piliečių veiksmų tarnybą (ECAS). 2016–2020 m. „Jūsų Europos patarėjas“ gavo daugiau kaip 42 000 užklausų su atvykimo procedūromis ir teisėmis gyventi šalyje susijusiomis temomis ir daugiau kaip 2 300 užklausų dėl politinių ir teisminių teisių.

ES piliečiai taip pat gali kreiptis į Komisijos „Europe Direct“ centrą (EDCC)⁵³, kuriame teikiama bendra informacija apie ES ir patarimai Sąjungos piliečių teisių klausimais. 2016–2019 m. EDCC gavo iš viso 5 251 užklausą dėl laisvo asmenų judėjimo.

Be to, judūs ES darbuotojai gali prašyti pagal Direktyvą 2014/54/ES⁵⁴ įsteigtų nacionalinių įstaigų pagalbą.

⁴⁷ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 485 (2020 m. pavasaris).

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_lt.htm

⁴⁹ Reglamentas (ES) 2018/1724, kuriuo sukuriama bendrieji skaitmeniniai vartai, skirti suteikti prieigai prie informacijos, procedūrų ir pagalbos bei problemų sprendimo paslaugų.

⁵⁰ SOLVIT yra nacionalinių administravimo institucijų visoje ES ir EEE teikiama paslauga. Nacionaliniai SOLVIT centrai priima piliečių skundus, bendradarbiauja naudodamiesi internetine duomenų baze ir taip padeda piliečiams neteisminiu būdu nemokamai išspręsti problemas.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_lt.htm

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_lt

⁵⁴ 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/54/ES dėl priemonių, kad darbuotojai galėtų lengviau naudotis laisvo darbuotojų judėjimo teisėmis.

Komisija, siekdama paremti laisvą neįgaliųjų judėjimą, 2016–2018 m. įgyvendino ES neįgaliojo kortelės bandomąjį projektą⁵⁵.

Komisija dėl teisės laisvai judėti sukūrė e. mokymosi priemonę, kad vietos lygmens administravimo institucijos galėtų pagilinti žinias apie Direktyvą 2004/38/EB (Laisvo judėjimo direktyvą) ir ją įtvirtintas teises. Šia e. mokymosi priemone galima naudotis 23 kalbomis, ji apima įsivertinimo testą ir mokymosi internetu kursą pradedantiesiems ir pažengusiesiems naudotojams.

5.2. Teismo praktikos tendencijos

5.2.1. *Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos tendencijos dėl teisių laisvai judėti ir (išvestinių) teisių gyventi šalyje*

Teismas priėmė kelis sprendimus, susijusius su SESV 21 straipsniu (įskaitant jo įgyvendinimą Laisvo judėjimo direktyva) ir su teisėmis gyventi šalyje, įgyjamomis dėl ES pilietybės pagal SESV 20 straipsnį⁵⁶.

Pirmosios grupės bylose spręstas klausimas, kurie ES piliečiai ir jų šeimos nariai gali turėti teises gyventi šalyje pagal Direktyvą 2004/38/EB.

Lounes⁵⁷ byloje Teismas nusprendė, kad ES pilietis, kuris, naudodamasis savo teisėmis laisvai judėti, apsigyveno kitoje ES valstybėje narėje ir po to įgijo priimančiosios valstybės narės pilietybę, o kartu išlaikė savo kilmės valstybės narės pilietybę, gali, nors ir nebėra „naudos gavėjas“ pagal Direktyvą 2004/38/EB, toliau naudotis pagal SESV 21 straipsnį įgytomis teisėmis⁵⁸. To ES piliečio (turinčio dvigubą pilietybę) šeimos narių teisės gyventi šalyje taip pat gali būti įgyjamos tiesiogiai pagal SESV 21 straipsnį, tokiomis sąlygomis, kurios neturi būti griežtesnės nei Direktyvoje 2004/38/EB numatytos sąlygos⁵⁹. Teismas išaiškino, kad teisė laisvai judėti apima ir teisę gyventi įprastą šeimos gyvenimą⁶⁰.

Gusa⁶¹ byloje Teismas nusprendė, kad teisė po ekonominės veiklos nutraukimo išlaikyti „pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens“ statusą Direktyvos 2004/38/EB 7 straipsnio 3 dalyje nustatytais atvejais (konkrečiau pagal tos dalies b punktą, kai asmuo yra „tinkamai užregistruotas bedarbis ne savo noru po to, kai išdirbo daugiau kaip vienerius

⁵⁵ Juo nustatytas savanoriškas neįgalumo statuso abipusis pripažinimas ir suteikta daugiau galimybių neįgaliesiems dalyvauti kultūros, sporto ir laisvalaikio veikloje aštuoniose projekte dalyvaujančiose šalyse – Belgijoje, Estijoje, Italijoje, Kipre, Maltoje, Rumunijoje, Slovėnijoje ir Suomijoje.

⁵⁶ Šiame skirsnyje neaptariami tie ESTT sprendimai, kurie pagrįsti visų pirma Sąjungos darbuotojo statusu pagal SESV 45 straipsnį ir tolesnius straipsnius.

⁵⁷ 2017 m. lapkričio 14 d. ESTT sprendimas *Toufik Lounes / Secretary of State for the Home Department*, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ Sprendimas *Lounes*, C-165/16, 45–58 punktai. Tačiau pažymėtina, kad, kaip konkrečiai pabrėžė Teismas, Direktyva 2004/38/EB nebetaikoma judiems ES piliečiams, įgijusiems priimančiosios valstybės narės pilietybę; žr. Sprendimą *Lounes*, C-165/16, 31–44 punktus.

⁵⁹ Sprendimas *Lounes*, C-165/16, 59–61 punktai.

⁶⁰ Sprendimas *Lounes*, C-165/16, 52 punktas.

⁶¹ 2017 m. gruodžio 20 d. ESTT sprendimas *Florian Gusa / Minister for Social Protection ir kt.*, C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.

metus ir yra užregistruotas kaip ieškantis darbo“) vienodai taikoma ir tiems judiems ES piliečiams, kurie prieš tai, kai ne savo noru nutraukė ekonominę veiklą, dirbo savarankiškai⁶².

Coman⁶³ byloje Teismas išaiškino Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 dalies a punkte apibrėžtą ES piliečio „sutuoktinio“ sąvoką⁶⁴ ir nusprendė, kad tai yra savarankiška ES teisėje apibrėžta sąvoka, nepriklausoma nuo valstybių narių įstatymų. Teismo sprendimu, kai į savo kilmės valstybę narę grįžtantis ES pilietis yra (anksčiau) faktiškai gyvenęs kitoje ES valstybėje narėje, naudodamasis teisėmis laisvai judėti, ir toje priimančiojoje valstybėje narėje gyvenęs ar pradėjęs gyventi šeimos gyvenimą su tos pačios lyties (trečiosios šalies) piliečiu, su kuriuo jis teisėtai sudarė santuoką priimančiojoje valstybėje narėje, ES teisė draudžia nacionalinės teisės aktais neleisti suteikti į kilmės valstybę narę grįžtančio ES piliečio tos pačios lyties sutuoktiniui išvestinių teisių atvykti ir gyventi toje šalyje dėl to, kad toje (kilmės) valstybėje narėje nepripažįstama tos pačios lyties asmenų santuoka⁶⁵. Atitinkama valstybė narė tokį asmenį turi laikyti turinčiu sutuoktinio statusą, kad jis galėtų naudotis savo teisėmis, turimomis pagal ES teisę. Tačiau ta valstybė narė dėl to neprivalo savo nacionalinėje teisėje įtvirtinti tos pačios lyties asmenų santuokos instituto⁶⁶.

Altiner ir Ravn⁶⁷ byloje Teismas nusprendė, kad ES teisė nedraudžia nacionalinės teisės aktais nesuteikti į savo šalį grįžtančio ES piliečio šeimos nariui išvestinės teisės gyventi toje šalyje, jei tas šeimos narys neatvyko į tos šalies, kuri yra ES piliečio kilmės valstybė narė, teritoriją per to ES piliečio grįžimo „natūralios tāsos“ laikotarpį⁶⁸. Taip yra su sąlyga, kad pagal tuos nacionalinės teisės aktus būtų reikalaujama atliekant bendrą vertinimą atsižvelgti ir į kitas reikšmingas aplinkybes, iš kurių galima nustatyti, kad, nepaisant laiko, praėjusio nuo ES piliečio grįžimo į tą valstybę narę iki jo šeimos nario trečiosios šalies piliečio atvykimo į ją, šeimos gyvenimas, kurios buvo pradėtas ir tęsiamas priimančiojoje valstybėje narėje, nesibaigė⁶⁹.

Tarola⁷⁰ byla buvo dėl ES piliečio, kuris, naudodamasis savo teise laisvai judėti, dviem savaitėms įsidarbino priimančiojoje valstybėje narėje pagal sutartį, kuri nebuvo terminuota darbo sutartis, o po to ne savo noru tapo bedarbiu. Teismas išaiškino Direktyvos 2004/38/EB 7 straipsnio 1 dalies a punkto ir 3 dalies c punkto nuostatas ir nusprendė, kad tokiu atveju ES pilietis išlaiko darbuotojo statusą (taigi ir teisę gyventi priimančiojoje valstybėje narėje) ne trumpesnę kaip šešių mėnesių laikotarpį, jei tas asmuo iš tiesų turėjo darbuotojo statusą prieš tai, kai ne savo noru tapo bedarbiu, ir kompetentingoje užimtumo tarnyboje buvo

⁶² Sprendimas *Gusa*, C-442/16, 35–45 punktai.

⁶³ 2018 m. birželio 5 d. ESTT sprendimas *Relu Adrian Coman ir kt. / Inspectoratul General pentru Imigrări ir kt.*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ Sprendimas *Coman*, C-673/16, 33–36 punktai.

⁶⁵ Sprendimas *Coman*, C-673/16, 38–40, 52–55 punktai.

⁶⁶ Sprendimas *Coman*, C-673/16, 45 punktas.

⁶⁷ 2018 m. birželio 27 d. ESTT sprendimas *Erdem Deha Altiner ir Isabel Hanna Ravn / Udlændingestyrelsen*, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ Sprendimas *Altiner ir Ravn*, C-230/17, 30–34 punktai.

⁶⁹ Sprendimas *Altiner ir Ravn*, C-230/17, 35 punktas.

⁷⁰ 2019 m. balandžio 11 d. ESTT sprendimas *Neculai Tarola / Minister for Social Protection*, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.

užregistruotas kaip darbo ieškantis asmuo⁷¹. Teismas taip pat nustatė, kad nacionalinės teisės aktais suteikiant bet kokią teisę gauti socialinės apsaugos išmokas ar socialinę paramą gali būti keliama sąlyga, kad būtų išdirbta nustatyta laikotarpį, jeigu pagal vienodo požiūrio principą ta pati sąlyga taikoma ir tos valstybės narės piliečiams⁷².

Bajratari⁷³ byla susijusi su Direktyvos 2004/38/EB 7 straipsnio 1 dalies b punkto (teisė gyventi šalyje turint pakankamai išteklių ir visavertį sveikatos draudimą) aiškinimu. Ši byla buvo dėl nepilnamečio ES piliečio vieno iš tėvų, trečiosios šalies piliečio, kuris siekė naudotis savo išvestine teise gyventi priimančiojoje valstybėje narėje kaip savo nepilnametį vaiką – ES pilietį, toje šalyje gyvenantį pagal 7 straipsnio 1 dalies b punkto nuostatą – faktiškai prižiūrintis asmuo. Teismas nusprendė, kad nepilnametis ES pilietis turėjo pakankamai išteklių, kad per savo gyvenimo priimančiojoje valstybėje laikotarpį netaptų nepagrįsta našta jos socialinės paramos sistemai, nors tuos išteklius sudarė pajamos iš jo tėvo, trečiosios šalies piliečio, neturinčio leidimo gyventi ir dirbti toje valstybėje narėje, neteisėtai dirbamo darbo⁷⁴. Teismas taip pat nusprendė, kad netenkintos sąlygos, kurioms esant būtų buvę galima riboti nepilnamečio ES piliečio teisę gyventi šalyje dėl su viešosios tvarkos palaikymu susijusių priežasčių⁷⁵.

Antra ESTT sprendimų grupė susijusi su teisių gyventi ribojimu ir išsiuntimu iš šalies pagal Direktyvą 2004/38/EB.

Bylos **E / Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶ sprendime Teismas dar kartą patvirtino, kad sprendimai dėl išsiuntimo pagal Direktyvą 2004/38/EB turi būti grindžiami vien asmeniniu atitinkamo asmens (ES piliečio) elgesiu. Siekiant priimti tokį sprendimą, aplinkybė, kad sprendimo dėl išsiuntimo priėmimo momentu asmuo yra kalinamas ir nėra tikėtina, kad artimiausiu metu jis bus išleistas į laisvę, „nereiškia, kad šio asmens elgesys negali šiuo metu kelti tikro pavojaus <...> priimančiosios valstybės narės pagrindiniam visuomenės interesui“⁷⁷.

Petrea⁷⁸ byloje Teismas, be kita ko, nusprendė, kad valstybė narė gali atšaukti registracijos sertifikatą, per klaidą išduotą ES piliečiui, kuris buvo išsiųstas iš šalies ir į ją sugrįžo, kol jam tebebuvo taikomas draudimas į ją atvykti (kaip numatyta Direktyvoje 2004/38/EB)⁷⁹. Atitinkamas ES pilietis turi teisę pagal Direktyvos 2004/38/EB 32 straipsnį pateikti prašymą,

⁷¹ Sprendimas *Tarola*, C-483/17, 45–52 punktai.

⁷² Sprendimas *Tarola*, C-483/17, 55–57 punktai.

⁷³ 2019 m. spalio 2 d. ESTT sprendimas *Bajratari*, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.

⁷⁴ Sprendimas *Bajratari*, C-93/18, 53 punktas.

⁷⁵ Sprendimas *Bajratari*, C-93/18, 52 punktas.

⁷⁶ 2017 m. liepos 13 d. ESTT sprendimas *E / Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ Sprendimas *E / Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-193/16, 19–26 punktai.

⁷⁸ 2017 m. rugsėjo 14 d. ESTT sprendimas *Ovidiu-Mihăiță Petrea / Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis*, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Kai kurios ESTT *Petrea* bylos sprendimo dalys toliau aptariamos šios apžvalgos 5.2.3 skirsnyje.

⁷⁹ Sprendimas *Petrea*, C-184/16, 30–42 punktai.

kad tas draudimas būtų panaikintas; tačiau kol jo prašymas nagrinėjamas, tas ES pilietis neturi teisės gyventi (pagal Direktyvą 2004/38/EB) toje šalyje⁸⁰.

B ir Vomero⁸¹ bylos sprendime Teismas išaiškino kelis klausimus dėl Direktyvos 2004/38/EB nuostatų dėl sustiprintos apsaugos nuo išsiuntimo pagal tos direktyvos 28 straipsnio 3 dalies a punktą ir dėl taikytinų išankstinių sąlygų, ypač įkalinimo atveju. Teismo sprendimu, kad ES pilietis turėtų teisę į sustiprintą apsaugą nuo išsiuntimo, jis turi turėti teisę nuolat gyventi toje šalyje⁸². Be to, Teismas išaiškino, kad sustiprintai apsaugai nuo išsiuntimo įgyti reikalingas ankstesnio (nepertraukiamo) gyvenimo šalyje laikotarpis turi būti skaičiuojamas atgaline tvarka nuo tos dienos, kai priimtas pradinis sprendimas dėl išsiuntimo⁸³. Klausimą, ar sustiprintai apsaugai įgyti reikalingą gyvenimo šalyje laikotarpį pertraukė laisvės atėmimo laikotarpis prieš tai, kai priimtas sprendimas dėl išsiuntimo, reikia spręsti remiantis bendru vertinimu, ar, nepaisant to laisvės atėmimo, ES piliečio su priimančiąja valstybe nare užmegzti integracijos ryšiai nenutrūko⁸⁴. Atliekant šį bendrą vertinimą svarbūs veiksniai, be kita ko, yra „integracinių ryšių, užmegztų su priimančiąja valstybe nare iki sulaikymo, tvirtumas, nusikalstamos veikos, už kurią skirta laisvės atėmimo bausmė, pobūdis ir aplinkybės, kuriomis padaryta ši veika, taip pat suinteresuotojo asmens elgesys bausmės atlikimo laikotarpiu“⁸⁵.

K. ir H. F.⁸⁶ byloje Teismas nusprendė, jog tai, kad dėl ES piliečio (šeimos nario) anksčiau buvo priimtas sprendimas nesuteikti prieglobsčio pagal Ženevos konvencijos 1F straipsnį, nereiškia, kad iš karto galima daryti išvadą, jog vien jo buvimas valstybės narės teritorijoje kelia realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, pagal Direktyvos 2004/38/EB (27 straipsnio) reikalavimą⁸⁷. Poreikis apriboti ES piliečio ar jo šeimos nario laisvę judėti ir gyventi šalyje turi būti vertinamas kiekvienu atveju atskirai⁸⁸ ir remiantis laisvo judėjimo nuostatomis. Kompetentingos nacionalinės institucijos taip pat turi apsvarstyti, i) ar tokių viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priemonių taikymas atitinka proporcingumo principą, atsižvelgiant į ES piliečių ir jų šeimos narių teises, ir ii) ar būtų galimybė taikyti kitas mažiau judėjimo laisvę ribojančias priemones⁸⁹.

Trečia ataskaitiniu laikotarpiu priimtų Teismo sprendimų grupė yra susijusi su teisėmis laisvai judėti ir gyventi valstybėse narėse pagal SESV 20 ir 21 straipsnius.

⁸⁰ Sprendimas *Petrea*, C-184/16, 43–48 punktai.

⁸¹ 2018 m. balandžio 17 d. ESTT sprendimas *B / Land Baden-Württemberg ir Secretary of State for the Home Department / Franco Vomero*, sujungtos bylos C-316/16 ir C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256.

⁸² Sprendimas *B ir Vomero*, sujungtos bylos C-316/16 ir C-424/16, 44–55 punktai.

⁸³ Sprendimas *B ir Vomero*, sujungtos bylos C-316/16 ir C-424/16, 64–65, 85–94 punktai.

⁸⁴ Sprendimas *B ir Vomero*, sujungtos bylos C-316/16 ir C-424/16, 66–82 punktai.

⁸⁵ Sprendimas *B ir Vomero*, sujungtos bylos C-316/16 ir C-424/16, 83 punktas.

⁸⁶ 2018 m. gegužės 2 d. ESTT sprendimas *K. / Staatssecretaris van Veligheid en Justitie ir H. F. / Belgische Staat*, sujungtos bylos C-331/16 ir C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Sprendimas *K. ir H. F.*, sujungtos bylos C-331/16 ir C-366/16, 51 punktas.

⁸⁸ Sprendimas *K. ir H. F.*, sujungtos bylos C-331/16 ir C-366/16, 39–49, 52–60 punktai.

⁸⁹ Sprendimas *B ir Vomero*, sujungtos bylos C-331/16 ir C-366/16, 61–64 punktai.

Rendón Marín⁹⁰ byloje Teismas nusprendė, kad ES teisė automatiškai draudžia vien dėl ankstesnio teistumo nesuteikti išvestinės teisės gyventi šalyje trečiosios šalies piliečiui, turinčiam išimtinės „judžių“ ir „nejudžių“ nepilnamečių ES piliečių globos teises⁹¹. Šis draudimas automatiškai vien dėl teistumo nesuteikti išvestinės teisės gyventi šalyje trečiosios šalies piliečiui, kuris išlaiko nepilnametį ES pilietį, būdamas vienas iš jo tėvų, yra panašiai Teismo patvirtintas **CS**⁹² bylos sprendime. Tačiau ir **Rendón Marín**, ir **CS** byloje Teismas pripažino, kad teisės gyventi šalyje, įgytas pagal SESV 20 ir 21 straipsnius, valstybės narės gali apriboti tiek, kiek toks apribojimas grindžiamas kiekvieno atvejo įvertinimu ir bet koks išsiuntimas iš šalies ar teisės joje gyventi apribojimas yra pagrįstas „tikra, esama ir pakankamai rimta grėsme viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui“⁹³.

Byloje **Chavez-Vilchez ir kt.**⁹⁴ Teismo paprašyta išaiškinti, kiek teisė gyventi šalyje, įgyjama pagal SESV 20 straipsnį (remiantis susijusiais Teismo priimtais sprendimais, pradedant sprendimu **Ruiz Zambrano**⁹⁵ byloje), priklauso nuo ES piliečio, vieno iš vaiko tėvų, kuris nėra faktiškai globojantis „nejudų“ ES pilietį vaiką, gebėjimo rūpintis tuo vaiku. Teismas nusprendė, kad kompetentingos institucijos, atsižvelgdamos, *inter alia*, į ES pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnį (privataus ir šeimos gyvenimo apsauga) ir 24 straipsnį (vadovavimasis vaiko interesais), turi nuspręsti, kuris iš tėvų faktiškai globoja vaiką, ir ar tarp vaiko ir vieno iš jo tėvų, trečiosios šalies piliečio, yra faktinis priklausomumo ryšys, dėl kurio vaikas faktiškai būtų priverstas išvykti iš ES teritorijos, jeigu tam iš tėvų būtų atsisakyta suteikti teisę gyventi šalyje⁹⁶. Teismas nusprendė, kad atliekant šį vertinimą svarbi aplinkybė yra tai, ar kitas iš tėvų, ES pilietis, iš tiesų gali ir yra pasirengęs vienas kasdien faktiškai prižiūrėti vaiką. Tačiau vien tai nėra pakankamas pagrindas konstatuoti, kad tarp vieno iš tėvų, trečiosios šalies piliečio, ir vaiko nėra tokio priklausomumo ryšio, dėl kurio vaikas būtų priverstas išvykti iš ES teritorijos, jei tam trečiosios šalies piliečiui būtų atsisakyta suteikti teisę gyventi šalyje⁹⁷. Teismas dar kartą patvirtino, kad kompetentingoms institucijoms atliekant vertinimą svarbūs veiksniai yra „vaiko globos klausimas ir tai, ar vienas iš tėvų, trečiosios šalies pilietis, yra teisiškai, finansiškai arba emociškai atsakingas už šį vaiką“⁹⁸. Teismas taip pat nustatė, kad, vertinant šiuos veiksnius, „siekiant užtikrinti viršesnę atitinkamo vaiko interesą, turi būti [atsižvelgiama] į visas nagrinėjamo atvejo aplinkybes, visų pirma jo amžių, fizinį ir emocinį išsivystymą, emocinio ryšio su vienu iš tėvų, Sąjungos

⁹⁰ 2016 m. rugsėjo 13 d. ESTT sprendimas *Alfredo Rendón Marín / Administración del Estado*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ Sprendimas *Rendón Marín*, C-165/14, 63–67, 81–87 punktai.

⁹² 2016 m. rugsėjo 13 d. ESTT sprendimas *Secretary of State for the Home Department / CS*, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, 41 punktas.

⁹³ Dėl teisių gyventi šalyje pagal SESV 20 straipsnį žr. *Rendón Marín*, C-165/14, p. 83–86; *CS*, C-304/14, 36–42 punktus; dėl teisių gyventi šalyje pagal SESV 21 straipsnį žr. *Rendón Marín*, C-165/14, 55–62 punktus.

⁹⁴ 2017 m. gegužės 10 d. ESTT sprendimas *HC Chavez-Vilchez ir kt. / Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank ir kt.*, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Byla C-34/09.

⁹⁶ Sprendimas *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, 70 punktas.

⁹⁷ Sprendimas *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, 71 punktas.

⁹⁸ Sprendimas *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, 68 punktas.

piliečiu, ir kitu iš tėvų, trečiosios šalies piliečiu, laipsnį ir grėsmę, kurią išsiskyrimas su pastaruoju sukeltų šio vaiko pusiausvyrą⁹⁹.

Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real byla¹⁰⁰ buvo dėl SESV 20 straipsnio. Teismas nusprendė, kad pagal 20 straipsnį valstybė narė negali atmesti ES piliečio, kuris yra tos valstybės narės pilietis, niekada nesinaudojęs judėjimo laisve, sutuoktinio trečiosios šalies piliečio prašymo dėl šeimos susijungimo vien dėl to, kad tas ES pilietis neturi pakankamai išteklių sau ir savo sutuoktiniui, kad netaptų našta nacionalinei socialinės paramos sistemai, neišnagrinėjus, ar tarp to ES piliečio ir jo sutuoktinio yra toks priklausomumo santykis, kad atsisakius pastarajam suteikti išvestinę teisę gyventi šalyje, ES pilietis būtų priverstas išvykti iš ES teritorijos ir taip netektų galimybės naudotis dėl Sąjungos piliečio statuso turimomis teisėmis. Todėl kai kompetentinga nacionalinė institucija gauna trečiosios šalies piliečio prašymą suteikti teisę gyventi šalyje šeimos susijungimo su ES piliečiu, kuris yra tos valstybės narės pilietis, tikslu, ta institucija turi, remdamasi įrodymais, kuriuos turi pateikti tas trečiosios šalies pilietis ir ES pilietis, ir, jei būtina, atliktais tyrimais, įvertinti, ar tuos du asmenis sieja toks priklausomumo santykis, dėl kurio tam trečiosios šalies piliečiui iš esmės reikia suteikti išvestinę teisę gyventi šalyje pagal SESV 20 straipsnį.

5.2.2. *Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos tendencijos dėl ES piliečių „kitų šeimos narių“ teisių atvykti ir gyventi šalyje*

Dėl teisės atvykti į šalį Teismas **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹ byloje išaiškino, kad ES piliečių šeimos nariai, kurie nėra ES piliečiai, tačiau turi leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę, pagal Direktyvos 2004/38/EB 20 straipsnį išduotą vienos valstybės narės, yra taip pat pagal 5 straipsnio 2 dalį atleidžiami nuo reikalavimo turėti vizą atvykstant į kitą valstybę narę. Reikalavimas turėti vizą netaikomas ir tada, kai kortelė yra išduota Šengeno erdvei nepriklausančios valstybės narės. Teismas nusprendė, kad tokios kortelės turėtojas turi teisę be vizos atvykti į valstybės narės teritoriją, ir jam atvykstant pakanka pateikti kortelę, jo kaip šeimos nario statusas netikrinamas ir nereikia jokio kito pagrindimo.

Be to, ataskaitiniu laikotarpiu Teismas priėmė du sprendimus, kuriais geriau išaiškintas Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalies taikymas pagal analogiją ir ankstesnis Teismo **Rahman**¹⁰² bylos sprendimas.

Banger¹⁰³ byloje Teismas nusprendė, kad pagal SESV 21 straipsnį valstybės narės privalo palengvinti savo grįžtančių piliečių išplėstinės šeimos narių atvykimą ir gyvenimą šalyje

⁹⁹ Sprendimas *Chavez-Vilchez ir kt.*, C-133/15, 71 punktas.

¹⁰⁰ 2020 m. vasario 27 d. ESTT sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real / RH*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.

¹⁰¹ 2020 m. birželio 18 d. ESTT sprendimas *Ryanair Designated Activity Company / Országos Rendőr-főkapitányság*, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

¹⁰² 2012 m. rugsėjo 5 d. ESTT sprendimas *Secretary of State for the Home Department / Muhammad Sazzadur Rahman ir kt.*, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519.

¹⁰³ 2018 m. liepos 12 d. ESTT sprendimas *Secretary of State for the Home Department / Rozanne Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

pagal Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalies, taikomos pagal analogiją, sąlygas¹⁰⁴. Vertinant prašymą suteikti leidimą gyventi šalyje pagal 3 straipsnio 2 dalį taip pat taikomi reikalavimai teikti tokiems prašymams tam tikrą pranašumą, palyginti su trečiųjų šalių piliečių, neturinčių tokių šeimos ryšių, prašymais, ir išsamiai išnagrinėti asmenines prašytojo aplinkybes. Bet kokie nepalankūs sprendimai dėl tokių prašymų turi būti pagrįsti¹⁰⁵. Be to, Teismas nusprendė, kad išplėstinės šeimos nariai, kuriems nesuteiktas leidimas gyventi šalyje, turi turėti galimybę pasinaudoti teisių gynimo priemone nacionaliniame teisme. Nacionalinis teismas turi gebėti „įvertinti, ar ginčijamas sprendimas grindžiamas pakankamai svariais faktais ir ar buvo laikytasi procedūrinių garantijų. Šios garantijos apima ir įpareigojimą, kad kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos išsamiai išnagrinėtų prašytojo asmenines aplinkybes ir motyvuotą bet kokią atsisakymą leisti atvykti ar gyventi šalyje“¹⁰⁶.

SM¹⁰⁷ byloje Teismas pirmiausia išaiškino (panašiai kaip ir „sutuoktinio“ sąvoką *Coman* byloje), kad „tiesioginio palikuonio“ sąvoka Direktyvos 2004/38/EB 2 straipsnio 2 dalies c punkte yra savarankiška ES teisėje apibrėžta sąvoka, nepriklausoma nuo valstybių narių įstatymų¹⁰⁸. Taip pat Teismas nustatė, kad tokia sąvoka turėtų būti suprantama plačiai ir apima „visus [tėvų ir vaiko] giminystės ryšius, nesvarbu, ar biologinius, ar teisinius“ (taigi įskaitant ir biologinius, ir įvaikintus vaikus). Tačiau ji neapima teisinei globai patikėtų vaikų (įskaitant ir pagal Alžyro kafalos sistemą globojamus vaikus) tais atvejais, kai nesukuriamas vaiko ir jo globėjo giminystės ryšys¹⁰⁹. Teismas konkrečiai nurodė, kad tokiems vaikams taikoma Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 2 dalis¹¹⁰. Valstybėms narėms atliekant pareigą pagal 3 straipsnio 2 dalį palengvinti „kitų šeimos narių“ atvykimą ir apsigyvenimą šalyje¹¹¹, valstybių narių turima diskrecija turi būti naudojama „atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos <...> nuostatas“, įskaitant teisę į šeimos gyvenimą (pagarbą šeimos gyvenimui) (7 straipsnis) ir vaiko interesus (24 straipsnis)¹¹². Be to, valstybės narės privalo „atlikti proporcingą ir pagrįstą visų reikšmingų ir svarbių bylos aplinkybių vertinimą, atsižvelgdamos į visus susijusius interesus, ypač į atitinkamo vaiko interesus“¹¹³. Atliekant šį vertinimą atsižvelgiama į šiuos dalykus: i) vaiko amžių tuo metu, kai pradėta jo teisinė globa, ir ar vaikas nuo tada gyvena su savo globėju, ii) atsiradusių emocinių santykių laipsnį, iii) kiek vaikas yra priklausomas nuo globėjo, taip pat iv) galimą konkretų ir individualų pavojų, kad vaikas gali būti prievartos, išnaudojimo ar prekybos žmonėmis auka. Jeigu atlikus vertinimą padaroma išvada, kad vaikas su savo globėju iš tiesų gyvena kaip šeima ir kad vaikas yra priklausomas nuo globėjo, vadovaujantis pagrindine teise į šeimos gyvenimą kartu

¹⁰⁴ Sprendimas *Banger*, C-89/17, 27–34 punktai.

¹⁰⁵ Sprendimas *Banger*, C-89/17, 36–41 punktai.

¹⁰⁶ Sprendimas *Banger*, C-89/17, 42–52 punktai.

¹⁰⁷ 2019 m. kovo 26 d. ESTT sprendimas *SM/ Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ Sprendimas *SM*, C-129/18, 50–51 punktai.

¹⁰⁹ Sprendimas *SM*, C-129/18, 52–56 punktai.

¹¹⁰ Sprendimas *SM*, C-129/18, 57–59 punktai.

¹¹¹ Sprendimas *SM*, C-129/18, 60–63, 68 punktai.

¹¹² Sprendimas *SM*, C-129/18, 64–67 punktai.

¹¹³ Sprendimas *SM*, C-129/18, 68 punktas.

su pareiga atsižvelgti į vaiko interesus, iš esmės reikalaujama, kad priimančioji valstybė narė tam vaikui suteiktų teisę į ją atvykti ir joje gyventi kaip „kitam šeimos nariui“¹¹⁴.

5.2.3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos tendencijos dėl su laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisėmis susijusių procedūrų aspektų

Ataskaitiniu laikotarpiu Teismas taip pat priėmė tris sprendimus dėl procesinių teisių ir standartų, taikomų pagal Laisvo judėjimo direktyvą.

Petrea byloje Teismo (taip pat) prašyta apsvarstyti kelis klausimus dėl pagal Direktyvą 2004/38/EB taikomų procedūrų aspektų. Tai buvo byla dėl ES piliečio, kuris sugrįžo į valstybės narės teritoriją nepaisydamas anksčiau tos šalies jam nustatyto draudimo atvykti. Teismas *Petrea* byloje nusprendė, kad valstybės narės turi teisę numatyti tokio judaus ES piliečio išsiuntimą pagal nacionalinę procedūrą, taikomą perkeltant Direktyvą 2008/115/EB (dėl trečiųjų šalių piliečių grąžinimo) į nacionalinę teisę, jeigu taikomos ES piliečiams palankesnės priemonės, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 2004/38/EB¹¹⁵. Be to, Teismo sprendimu, valstybės narės gali nustatyti, kad asmenims neleidžiama remtis sprendimu dėl draudimo jiems atvykti į šalies teritoriją neteisėtumu ginčijant vėlesnį sprendimą juos grąžinti, jeigu atitinkamam asmeniui suteikta galimybė „veiksmingai laiku užginčyti <...> sprendimą [kuriuo jam uždrausta atvykti į šalį], atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 nuostatas“¹¹⁶. Teismas taip pat nusprendė, kad nors pagal Direktyvos 2004/38/EB 30 straipsnį valstybės narės privalo apie sprendimą, priimtą pagal 27 straipsnį (t. y. sprendimą išsiųsti iš šalies), pranešti atitinkamam asmeniui „taip, kad [jis] <...> suvoktų [šio sprendimo] turinį ir pasekmes“, valstybės narės, atlikdamos šią pareigą pranešti, neprivalo apie šį sprendimą pranešti ta kalba, kurią tas asmuo supranta ar pagrįstai turėtų suprasti, jei jis dėl to nepateikė prašymo¹¹⁷.

Chenchooliah¹¹⁸ byloje Teismas nusprendė, kad Direktyvos 2004/38/EB 15 straipsnis taikomas tokiu atveju, kai iš šalies išsiunčiamas trečiosios šalies pilietis yra ES piliečio sutuoktinis, netekęs teisės gyventi valstybėje narėje pagal Direktyvą 2004/38/EB dėl tos priežasties, kad iš tos valstybės narės išvyko atitinkamas ES pilietis¹¹⁹. Teismas nutarė, nors išvykus ES piliečiui sutuoktinis nebeturi teisės gyventi priimančiojoje valstybėje narėje pagal Direktyvą 2004/38/EB, sutuoktinio išsiuntimui taikoma Direktyva 2004/38/EB¹²⁰. Tai reiškia, kad priimančioji valstybė narė dėl tokio išsiuntimo jokiais aplinkybėmis negali nustatyti draudimo į ją atvykti, ir tokiu atveju taikomos Direktyvos 2004/38/EB 30 ir 31 straipsniuose nustatytos atitinkamos procedūrinės garantijos¹²¹.

¹¹⁴ Sprendimas *SM*, C-129/18, 69–72 punktai.

¹¹⁵ Sprendimas *Petrea*, C-184/16, 50–56 punktai.

¹¹⁶ Sprendimas *Petrea*, C-184/16, 57–65 punktai.

¹¹⁷ Sprendimas *Petrea*, C-184/16, 66–71 punktai.

¹¹⁸ 2019 m. rugsėjo 10 d. ESTT sprendimas *Nalini Chenchooliah / Minister for Justice and Equality*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693.

¹¹⁹ Sprendimas *Chenchooliah*, C-94/18, 73–79 punktai.

¹²⁰ Sprendimas *Chenchooliah*, C-94/18, 73–79 punktai.

¹²¹ Sprendimas *Chenchooliah*, C-94/18, 80–88 punktai.

Diallo¹²² byloje Teismas išaiškino, kad pagal Direktyvos 2004/38/EB 10 straipsnio 1 dalį valstybės narės ne tik privalo priimti sprendimą dėl prašymo išduoti judaus ES piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelę ir pranešti apie tą sprendimą per 6 mėnesius – valstybės narės, priimančios sprendimą neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės pagal tą direktyvą, taip pat turi tą padaryti (ir pranešti atitinkamam asmeniui) per tą patį šešių mėnesių laikotarpį¹²³. Teismas taip pat išaiškino, kad ES teisė ir konkrečiai Direktyva 2004/38/EB draudžia valstybėms narėms pagal nacionalinę teisę nustatyti, kad pasibaigus šešių mėnesių laikotarpiui leidimo gyventi šalyje kortelė automatiškai išduodama nenustačius, kad tas asmuo iš tiesų atitinka sąlygas dėl gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje pagal ES teisę¹²⁴. Be to, Teismas nusprendė, kad kai teismas panaikina sprendimą neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės, nacionalinės institucijos turi priimti sprendimą dėl prašymo išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę per pagrįstą terminą, kuris bet koku atveju negali būti ilgesnis nei Direktyvos 2004/38/EB 10 straipsnio 1 dalyje nurodytas laikotarpis. Pagal veiksmingumo principą ir kadangi „Direktyvai 2004/38 būdingas [prašymų nagrinėjimo] spartumo tikslas“, atsižvelgiant ir į tai, kad trečiosios šalies pilietis lieka teisinio netikrumo padėtyje iki bus išduota leidimo gyventi šalyje kortelė, Teismas aiškiai paneigė prielaidą, kad teismui panaikinus sprendimą neišduoti leidimo gyventi šalyje kortelės, kompetentingos institucijos gali priimti naują sprendimą per naują šešių mėnesių terminą¹²⁵.

5.2.4. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos tendencijos dėl teisių, susijusių su naudojimusi teisėmis laisvai judėti ir gyventi šalyje

Ataskaitiniu laikotarpiu Teismas taip pat priėmė sprendimą dėl su SESV 21 straipsnyje įtvirtintos ES piliečių judėjimo laisvės varžymo galimu poveikiu susijusių aspektų.

Freitag¹²⁶ byloje Teismo prašyta svarstyti, ar SESV 21 straipsnis, atsižvelgiant į ankstesnius Teismo sprendimus byloje nuo *Grunkin ir Paul* iki *Bogendorff von Wolffersdorff*, draudžia, remiantis nacionalinės teisės (šiuo atveju Vokietijos teisės) nuostata, atsisakyti pripažinti dvigubą (Vokietijos ir Rumunijos) pilietybę turinčio asmens asmenvardžio pakeitimą, atliktą kitoje valstybėje narėje, kurios pilietybę turi tas ES pilietis (t. y. Rumunijoje), jei tas ES pilietis neturėjo įprastinės gyvenamosios vietos atitinkamoje valstybėje narėje tuo metu, kai pakeistas asmenvardis. Teismas iš esmės nusprendė, kad SESV 21 straipsnis draudžia valstybės narės institucijoms atsisakyti pripažinti savo valstybės piliečio asmenvardį, teisėtai įgytą kitoje valstybėje narėje, kurios pilietybę taip pat turi tas asmuo. Taip yra todėl, kad pakeisto asmenvardžio pripažinimo ribojimas „gali trukdyti įgyvendinti <...> teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje“, esant konkrečiam pavojui, kad dvigubą pilietybę turinčiam ES piliečiui tektų pareiga išsklaidyti abejones dėl savo asmens tapatybės ir teikiamų dokumentų ar juose esančių duomenų tikrumo¹²⁷.

¹²² 2018 m. birželio 27 d. ESTT sprendimas *Ibrahim Diallo / État belge*, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ Sprendimas *Diallo*, C-246/17, 33–42 punktai.

¹²⁴ Sprendimas *Diallo*, C-246/17, 45–56 punktai.

¹²⁵ Sprendimas *Diallo*, C-246/17, 58–69 punktai.

¹²⁶ 2017 m. birželio 8 d. ESTT sprendimas *Mircea Florian Freitag*, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

¹²⁷ Sprendimas *Freitag*, C-541/15, 35–39 punktai.

5.2.5. ES valstybių gyventojų teisės gauti socialines išmokas ir (arba) socialinę paramą esant kitoje valstybėje narėje

A.¹²⁸ byloje Teismas priminė, kad valstybei narei naudojantis kompetencija organizuoti savo švietimo sistemas turi būti laikomasi SESV 21 straipsnio, o lėšų aukštajam mokslui skyrimo taisyklėmis neturi būti nepagrįstai ribojama judėjimo laisvė¹²⁹. Teismas nurodė, kad nacionalinės taisyklės, kuriomis tam tikriems piliečiams nustatytos nepalankesnės sąlygos tik todėl, kad jie pasinaudojo savo teise laisvai judėti, yra SESV 21 straipsnio 1 dalimi suteiktos laisvės suvaržymas¹³⁰. Todėl, Teismo sprendimu, pagal SESV 20 ir 21 straipsnius draudžiama tai, kad sunkią negalią turinčiam valstybės narės gyventojui jo gyvenamosios vietos savivaldybė atsisakytų skirti tokią išmoką, kaip asmeninė pagalba šioje pagrindinėje byloje, motyvuodama tuo, kad tas asmuo gyvena kitoje valstybėje narėje tam, kad ten studijuotų aukštojoje mokykloje¹³¹.

5.3. Komisijos veiksmai

5.3.1. Naudojimosi judėjimo laisve palengvinimas

ES (judžių) piliečių laisvo judėjimo srityje Europos Komisija neseniai ėmėsi kelių priemonių užtikrinti, kad valstybės narės visiškai laikytųsi ES teisės nuostatų, įskaitant pažeidimo tyrimo procedūras tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktai yra nesuderinami su ES teise.

Europos Komisija ėmėsi priemonių ir kitose ES teisės srityse, kurios gali turėti poveikį judžių ES piliečių judėjimo laisvei. Pavyzdžiui, 2019 m. vasario mėn. Europos Komisija priėmė rekomendaciją, kad ES piliečiams būtų lengviau (užsienyje) gauti savo sveikatos duomenis.

5.3.2. Tapatybės kortelių ir teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumo didinimas

Laisvo judėjimo direktyvoje (2004/38/EB) nustatytos ES piliečių ir jų šeimos narių naudojimosi teise laisvai judėti ir gyventi (laikinais ir nuolat) Europos Sąjungoje sąlygos. Šioje direktyvoje nustatyta, kad galiojančią tapatybės kortelę arba pasą turintys ES piliečiai ir jų šeimos nariai gali atvykti į kitą valstybę narę ir joje gyventi, taip pat prašyti išduoti tinkamą dokumentą, patvirtinantį teisę gyventi šalyje. Tačiau šia direktyva nereglamentuojama tapatybės kortelių, naudojamų atvykstant į ES valstybes nares arba iš jų išvykstant, forma ir standartai. Joje taip pat nenurodyta konkrečių standartų, taikytinų teisei gyventi šalyje patvirtinantiems dokumentams, išduodamiems ES piliečiams ir jų šeimos nariams, kurie nėra ES piliečiai; nustatytas tik pastariesiems išduodamų dokumentų pavadinimas, t. y. „Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelė“ (žr. Direktyvos 2004/38/EB 10 straipsnio 1 dalį).

¹²⁸ 2018 m. liepos 25 d. ESTT sprendimas A., C- 679/16, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ Sprendimas A., C-679/16, 58–59 punktai.

¹³⁰ Sprendimas A., C-679/16, 60 punktas.

¹³¹ Sprendimas A., C-679/16, 79 punktas.

ES savo piliečiams teikia laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę be vidaus sienų, kurioje užtikrinamas laisvas asmenų judėjimas ir kartu taikomos tinkamos išorės sienų valdymo, prieglobsčio suteikimo, imigracijos, taip pat nusikalstamumo ir terorizmo prevencijos bei kovos su jais priemonės.

Daugelis ES saugumo priemonių, kaip antai Šengeno sienų kodekse nustatyti sistemingi patikrinimai Šengeno informacinėje sistemoje, grindžiamos saugiais kelionės ir tapatybės dokumentais¹³².

Pastaraisiais metais nustatyti kai kurių Europoje naudojamų tapatybės ir kelionės dokumentų ES standartai.

2016 m. veiksmų plane dėl dokumentų saugumo aptarta rizika dėl suklastotų tapatybės kortelių ir teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų¹³³, o 2017 m. pilietybės ataskaitoje įsipareigota išnagrinėti galimybes politikos priemonėmis padidinti tapatybės kortelių ir teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumą. Komisija atliko poveikio vertinimą, kuriame apsvairstė įvairias galimas priemones, palyginti su esama padėtimi, dėl tapatybės kortelių ir teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų, įskaitant neprivalomų teisinių priemonių taikymą, bendrus minimaliuosius reikalavimus ir platesnio masto suderinimą. Padaryta išvada, kad esama padėtis yra nepatenkinama, tačiau platesnio masto suderinimas nebūtų proporcinga priemonė.

Tai kelios iš priežasčių, kodėl Komisija, kurdama tikrą veiksmingą saugumo sąjungą¹³⁴, 2018 m. balandžio mėn. pasiūlė tobulinti ES piliečių asmens tapatybės kortelių ir Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelių apsaugos priemones.

2019 m. birželio mėn. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Reglamentą 2019/1157 dėl Sąjungos piliečių tapatybės kortelių ir Sąjungos piliečiams bei jų šeimos nariams, kurie naudojami laisvo judėjimo teise, išduodamų teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumo didinimo¹³⁵. Šiuo reglamentu nustatyti bendri minimalieji saugumo standartai, didinantys tapatybės kortelių ir teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumą ir patikimumą. Reglamentas bus taikomas nuo 2021 m. rugpjūčio mėn.

6. TEISĖ BALSUOTI IR BŪTI KANDIDATU VIETOS SAVIVALDOS IR EUROPOS PARLAMENTO RINKIMUOSE (SESV 20 STRAIPSNIO 2 DALIES B PUNKTAS IR 22 STRAIPSNIS)

6.1. Įvadas

¹³² 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamos Reglamento (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu.

¹³³ COM(2016) 790 *final*.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en

¹³⁵ 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1157 dėl Sąjungos piliečių tapatybės kortelių ir Sąjungos piliečiams bei jų šeimos nariams, kurie naudojami laisvo judėjimo teise, išduodamų teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumo didinimo, *OL L 188, 2019 7 12, p. 67–78*.

Pagal SESV 20 straipsnio 2 dalies b punktą ir 22 straipsnį visi ES piliečiai, gyvenantys ne savo pilietybės valstybėje narėje, turi teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai.

Komisija atsakė į 43 skundus, 57 laiškus ar individualias užklausas, 74 klausimus ir 21 peticiją iš Europos Parlamento šiais klausimais, daugiausia dėl teisės balsuoti arba dalyvauti referendume netekimo.

Po 2019 m. rinkimų į Europos Parlamentą Komisija gavo daug skundų dėl judžių ES piliečių galimybių praktiškai naudotis savo balsavimo teisėmis Jungtinėje Karalystėje¹³⁶, taip pat Rumunijos piliečių skundų dėl jiems kilusių sunkumų balsuoti Rumunijos konsulatuose užsienyje¹³⁷.

6.2. Teismo praktikos tendencijos

Po Ispanijos Aukščiausiojo Teismo (*Tribunal Supremo*) prašymo priimti prejudicinį sprendimą 2019 m. gruodžio 19 d. priimtame ***Junqueras Vies*** bylos¹³⁸ sprendime Teismas nusprendė, kad Protokolo dėl Europos Sąjungos privilegijų ir imunitetų (Nr. 7) 9 straipsnis turi būti aiškinamas taip:

– asmuo, kuris oficialiai paskelbtas išrinktu į Europos Parlamentą tada, kai jam taikomas suėmimas baudžiamojoje byloje dėl sunkių nusikalstamų veikų, tačiau kuriam nebuvo sudaryta galimybės įvykdyti kai kurių nacionalinėje teisėje nustatytų reikalavimų, privalomų po tokio paskelbimo, ir nuvykti į Europos Parlamentą, kad galėtų dalyvauti pirmojoje jo sesijoje, turi būti laikomas asmeniu, kuriam taikomas imunitetas pagal to straipsnio antrą pastraipą;

– šis imunitetas reiškia, kad turėtų būti panaikinta atitinkamam asmeniui paskirta suėmimo priemonė, kad jis galėtų nuvykti į Europos Parlamentą ir ten įvykdyti nustatytus reikalavimus. Vis dėlto, jeigu kompetentingas nacionalinis teismas mano, kad po to, kai atitinkamas asmuo įgijo Europos Parlamento nario statusą, šią priemonę reikia taikyti toliau, jis turi kuo greičiau paprašyti Europos Parlamento panaikinti minėtą imunitetą pagal to paties protokolo 9 straipsnio trečią pastraipą.

6.3. Tendencijos balsavimo teisių srityje ir veiksmai, kurių ėmėsi Komisija

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

¹³⁸ C-502/19.

2017 m. ES pilietybės ataskaitoje¹³⁹ Komisija paragino valstybes nares skatinti dalyvavimą demokratiname gyvenime geriau informuojant piliečius apie jų rinkimų teises ir šalinant kliūtis jiems dalyvauti. Tam pritarta 2017 m. gegužės 11 d. Tarybos išvadose¹⁴⁰.

2018 m. vasario mėn. Komisija paskelbė savo paskutinę ataskaitą dėl ES teisės įgyvendinimo per vietos ir savivaldos rinkimus ir dėl rinkimų teisių rėmimo būdų¹⁴¹. Kadangi vis daugiau ES piliečių persikelia ir gyvena kitose valstybėse narėse, ataskaitoje išreikštos aktualiausios problemos yra per mažas judžių piliečių aktyvumas per rinkimus ir poreikis geriau rinkti duomenis.

2018 m. rugsėjo mėn. Komisija pateikė laisviems ir sąžiningiems Europos rinkimams remti skirtų priemonių rinkinį, kurį sudaro i) komunikatas¹⁴²; ii) Rekomendacija dėl rinkimų srities bendradarbiavimo tinklų, skaidrumo internete, apsaugos nuo kibernetinio saugumo incidentų ir kovos su dezinformacijos kampanijomis vykstant Europos Parlamento rinkimams; iii) Rekomendacinis dokumentas¹⁴³ dėl Sąjungos duomenų apsaugos teisės aktų taikymo rinkimams; iv) pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto¹⁴⁴ siekiant nustatyti sankcijas už Europos politinių partijų ir fondų tyčinį netinkamą naudojimąsi asmens duomenimis siekiant paveikti rinkimų rezultatus.

Pagal šias priemones Komisija suteikė paramą valstybėms narėms sukurdamą Europos bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklą¹⁴⁵ ir organizuodama jo susitikimus. Šis tinklas sutelkė rinkimų klausimais kompetentingus valstybių narių institucijų atstovus ir sudarė sąlygas konkretiems ir praktiškiems mainams įvairiomis temomis, svarbiomis užtikrinant laisvus ir sąžiningus rinkimus, įskaitant duomenų apsaugą, kibernetinį saugumą, skaidrumą, informuotumo didinimą, taip pat įtraukų ir lygiateisį dalyvavimą.

7. TEISĖ Į DIPLOMATINIŲ IR KONSULINIŲ ĮSTAIGŲ TEIKIAMĄ APSAUGĄ (SESV 20 STRAIPSNIO 2 DALIES C PUNKTAS IR 23 STRAIPSNIS)

7.1. Įvadas

Pagal SESV 20 straipsnio 2 dalies c punktą ir 23 straipsnį ES piliečiai ES nepriklausančioje valstybėje, kurioje jų kilmės valstybė narė neturi atstovybės, turi teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinį ir konsulinį įstaigų teikiamą apsaugą tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Apie šią teisę žino 76 proc. ES piliečių¹⁴⁶.

¹³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0030&qid=1607409328732&from=LT>

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&from=GA>

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁴⁶ Greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 485 (2020 m. pavasaris).

Ataskaitiniu laikotarpiu Komisija atsakė į 10 skundų, 8 laiškus ar individualias užklausas ir 8 klausimus šia tema iš Europos Parlamento. Jie buvo susiję daugiausia su laikinųjų kelionės dokumentų išdavimu, kad pilietis galėtų grįžti namo, arba su nepakankama ar diskriminacine konsuline apsauga.

7.2. Tendencijos konsulinės apsaugos srityje

2019 m. birželio 18 d. Taryba priėmė direktyvą, kuria nustatytas ES laikinasis kelionės dokumentas, atnaujinant dabartinio dokumento taisykles, formą ir apsaugos priemones¹⁴⁷. Ja supaprastinti formalumai ES nepriklausančiose šalyse neatstovaujamiems ES piliečiams, kurių pasas ar kelionės dokumentas yra pamestas, pavogtas arba sunaikintas, užtikrinant, kad laikinąjį kelionės dokumentą kelionei namo jiems išduotų kita valstybė narė. Po reikiamų techninių specifikacijų patvirtinimo valstybės narės turi per dvejus metus perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę.

Kartu Komisija toliau į dvišalius susitarimus įtraukia sutikimo nuostatas ir tęsia dėl to derybas su ES nepriklausančiomis šalimis, kad būtų užtikrintas tų šalių sutikimas leisti jose atstovaujamos valstybės narės teikti paramą neatstovaujamiems ES piliečiams.

8. TEISĖ PATEIKTI PETICIJAS EUROPOS PARLAMENTUI IR KREIPTIS Į EUROPOS OMBUDSMENĄ (SESV 20 STRAIPSNIO 2 DALIES D PUNKTAS IR 24 STRAIPSNIO 2, 3 IR 4 DALYS)

8.1. Įvadas

SESV 20 straipsnio 2 dalies d punkte ir 24 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse nurodytos kitos ES piliečių teisės kreiptis į ES institucijas, įskaitant teisę pateikti Europos Parlamentui peticiją ir teisę kreiptis į Europos ombudsmeną. Kiekvienas ES pilietis turi teisę rašyti bet kurioms institucijoms, įstaigoms, organams ar agentūroms viena iš ES oficialiųjų kalbų¹⁴⁸ ir gauti atsakymą ta pačia kalba¹⁴⁹.

8.2. Teisė pateikti Europos Parlamentui peticiją

Pagal SESV 24 straipsnio 2 dalį ES piliečiai turi teisę bet kuria Sutarties kalba pateikti Europos Parlamentui peticiją jiems poveikį turinčiais ES klausimais ir gauti atsakymą ta pačia kalba. 2018 m. Europos Parlamento Peticijų komitetas gavo 1 220 peticijų, taigi mažiau nei 2017 m. (1 271) ir 2016 m. (1 569). Tačiau 2019 m. peticijų skaičius padidėjo iki 1 357, ir 938 iš jų pripažintos priimtiniomis. Aplinkos apsauga 2018 m. tapo ir 2019 m. tebebuvo pagrindinė peticijų tema.

¹⁴⁷ 2019 m. birželio 18 d. Tarybos direktyva (ES) 2019/997, kuria nustatomas ES laikinasis kelionės dokumentas ir panaikinamas Sprendimas 96/409/BUSP, OL L 163, 2019 6 20, p. 1–12.

¹⁴⁸ Žr. ES sutarties 55 straipsnio 1 dalį.

¹⁴⁹ Šią nuostatą įgyvendina visos ES institucijos, įstaigos, organai ir agentūros, kiek tai aktualu jų darbe.

Nuo 2014 m. veikiančiame peticijų portale¹⁵⁰ galima patogiai teikti peticijas internetu. 2014 m. 80 proc. visų peticijų buvo pateiktos el. paštu, o 20 proc. – laišku; 2019 m. 73,9 proc. visų gautų peticijų buvo pateiktos per interneto portalą¹⁵¹.

8.3. Teisė kreiptis į Europos ombudsmeną

Pagal SESV 24 straipsnio 3 dalį ES piliečiai turi teisę kreiptis į Europos ombudsmeną, nagrinėjantį piliečių skundus dėl ES institucijų, įstaigų ir agentūrų. Į jį kreipiamasi dėl įvairių problemų, pradedant sutartiniais ginčais ir baigiant pagrindinių teisių pažeidimais, neskaidriu sprendimų priėmimu ir atsisakymu leisti susipažinti su dokumentais.

2017–2019 m. laikotarpiu ombudsmeno tarnyba užregistravo daugiau kaip 6 000 skundų (apie 2 500 iš jų pateko į jo įgaliojimų sritį) ir pradėjo 1 395 tyrimus. Dauguma skundų buvo dėl įtarto skaidrumo ir atskaitomybės trūkumo. Ombudsmeno pasiūlymų vykdymas sumažėjo nuo 85 proc. 2016 m. iki 77 proc. 2018 m.. Tai gana tolygus mažėjimas nuo 2014 m., kai pasiūlymų vykdymas siekė 90 proc. Per trejų metų laikotarpį ombudsmeno tarnyba, pradėdama tyrimus, atsakydama į informacijos prašymus ir teikdama patarimus savo interaktyviame internetiniame vadove, suteikė pagalbą daugiau kaip 50 000 piliečių.

Šį pagrindinį skundų nagrinėjimo darbą papildė savo iniciatyva atlikti strateginiai tyrimai, per kuriuos nagrinėjant ne pavienes, o sisteminėmis laikomas problemas siekta padėti kuo daugiau piliečių. Ataskaitiniu laikotarpiu atlikti tyrimai, be kita ko, apėmė Tarybos teisėkūros proceso skaidrumą (2017 m.)¹⁵².

2016 m. Europos ombudsmenas patvirtino naujas vidaus taisykles dėl ombudsmeno gautų skundų nagrinėjimo ir tyrimų atlikimo siekiant didinti jo tarnybos darbo efektyvumą ir veiksmingumą.

2018 m. Europos ombudsmenas patvirtino naują spartesnę skundų, teikiamų dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais, nagrinėjimo procedūrą, todėl dabar ombudsmenas gali priimti sprendimą per du mėnesius po tokio skundo gavimo¹⁵³.

9. EUROPOS PILIEČIŲ INICIATYVA (SESV 24 STRAIPSNIS; ES SUTARTIES 11 STRAIPSNIO 4 DALIS)

Pagal Europos Sąjungos sutarties 11 straipsnio 4 dalį, įgyvendinamą Reglamentu (ES) Nr. 211/2011, ne mažiau kaip milijonas piliečių iš bent septynių valstybių narių gali imtis iniciatyvos raginti Komisiją jos kompetencijos srityse pateikti bet kokią tinkamą pasiūlymą tais klausimais, dėl kurių, jų manymu, Sutartims įgyvendinti yra reikalingas ES aktas.

¹⁵⁰ <https://www.europarl.europa.eu/petitions/lt/home>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378LT.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/lt/special-report/lt/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/lt/press-release/en/89910%3Futm_source%3Dweb_EO&utm_medium%3Dscrollie_organic&utm_campaign%3Dscrollie_25

Nuo 2011 m. pradėtos 75 iniciatyvos¹⁵⁴ įvairiais klausimais ir jų organizatoriai surinko maždaug devynis milijonus pritarimo pareiškimų visoje Europos Sąjungoje. Penkios iniciatyvos sėkmingai pasiekė milijono parašų ribą, viena iš jų šiuo ataskaitiniu laikotarpiu:

glifosato uždraudimo iniciatyva¹⁵⁵ valstybės narės raginamos uždrausti glifosatą, pertvarkyti pesticidų patvirtinimo procedūrą ir ES lygmeniu nustatyti privalomus pesticidų naudojimo mažinimo tikslus. 2017 m. gruodžio mėn. priimtame komunikate¹⁵⁶ Komisija paaikškino neketinanti pateikti pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, nes Europos maisto saugos tarnybos mokslinio vertinimo išvados dėl glifosato poveikio žmonių ir gyvūnų sveikatai ir aplinkai yra palankios jo naudojimui.

Po peržiūros, kaip Reglamentas taikytas nuo 2015 m. kovo 31 d.¹⁵⁷, Komisija 2017 m. rugsėjo 13 d. priėmė pasiūlymą dėl naujo Reglamento dėl Europos piliečių iniciatyvos¹⁵⁸. Šis reglamentas priimtas 2019 m. balandžio 17 d.¹⁵⁹ ir taikomas nuo 2020 m. sausio 1 d. Peržiūrėtame reglamente įvairiai supaprastintos ir pagerintos sąlygos piliečiams ir organizatoriams visuose Europos piliečių iniciatyvos proceso etapuose, padarant šią iniciatyvą prieinamesnę, paprastesnę ir lengvesnę naudotis organizatoriams ir rėmėjams, kad būtų išnaudotas visas jos potencialas.

Atlikusi antrą Reglamento taikymo peržiūrą Komisija 2018 m. kovo 28 d. patvirtino dar vieną ataskaitą¹⁶⁰, kurioje padaryta išvada, kad Komisija nuodugniai įvertino likusias problemas ir pamėgino jas išspręsti parengdama 2017 m. rugsėjo 13 d. reglamento pasiūlymą. Komisija yra įsipareigojusi glaudžiai bendradarbiaudama ir koordinuodama darbą su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais ir institucijomis toliau stebėti ir svarstyti įvairius Europos piliečių iniciatyvai aktualius dalykus ir tobulinti šią priemonę.

Ataskaitiniu laikotarpiu Europos piliečių iniciatyvos ekspertų grupė posėdžiavo septynis kartus¹⁶¹. Šios iš susijusių nacionalinių institucijų atstovų sudarytos grupės užduotis yra koordinuoti Europos piliečių iniciatyvos įgyvendinimą su ES valstybėmis.

¹⁵⁴ Europos piliečių iniciatyvos registras: https://europa.eu/citizens-initiative/home_lt.

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_lt

¹⁵⁶ C(2017) 8414 *final*.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 *final*.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

¹⁵⁹ 2019 m. balandžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/788 dėl Europos piliečių iniciatyvos, OL L 130, 2019 5 17, p. 55–81.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 *final*.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_lt