

Laisvas asmenų judėjimas: apribojimai susiję su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata

Algis Junevičius

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.12.1.3998>

***Anotacija.** Priėmus ES Sutartį ir įvedus ES pilietybę, nebeįmanoma ES piliečių statuso ir jų turimų teisių atvykti į valstybę narę ir joje apsigyventi aiškinti taip, kaip iki jos priėmimo. Sutartyje nereikalaujama, jog Sąjungos piliečiai tam, kad naudotųsi numatytomis teisėmis, vykdytų profesinę ar savarankišką veiklą arba dirbtų pagal darbo sutartį. Pagrindine asmenų teise tapo teisė atvykti į kitą valstybę narę ir joje apsigyventi. Tačiau laisvo judėjimo teisė nėra neribota. Lietuvos valdžios administracijos turi teisę taikyti apribojimus laisvam asmenų judėjimui. Atsižvelgiant į tai, straipsnyje analizuojama išimties laisvam asmenų judėjimui taikymo sritis bei identifikuojamos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos sąvokos. Ypatingas dėmesys skiriamas taip vadinamai apribojimų ribojimo taisyklei bei apsaugos nuo išsiuntimo iš šalies mechanizmui. Straipsnyje daroma išvada, kad Lietuvos valdžios institucijos turi teisę pačios įvertinti grėsmes savo teritorijoje ir spręsti dėl visuomenės saugumo turinio. Tačiau jos negali, naudodamosios savo veiksmų laisve, vertinti kitų valstybių narių piliečių tokį patį elgesį nepalankiau negu vietinių.*

Raktažodžiai: *laisvas asmenų judėjimas, viešoji tvarka, visuomenės saugumas, visuomenės sveikata, ribojimų ribojimo taisyklė, apsauga nuo išsiuntimo iš šalies.*

Keywords: *free movement of persons, public policy, public security, public health, restricting the restrictions rule, protection against expulsion.*

Įvadas

Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo apibūdintos trys laisvo asmenų judėjimo laisvės, kurios kartu su laisvu prekių judėjimu sudaro vieningas ekonominės erdvės kolonas. Šios laisvės sąlygoja laisvą darbuotojų judėjimą, steigimosi laisvę ir laisvą paslaugų judėjimą. Konkrečios asmenims suteikiamos teisės priklauso nuo to, kokiai kategorijai asmuo priklauso. Antrinės teisės aktai detalizuoja Sutartyje įtvirtintas nuostatas, bet negali išplėsti jų veikimo sferos.

Laisvo asmenų judėjimo problematika analizuojama tiek Europos, tiek Lietuvos mokslininkų darbuose. Ji yra svarbi mokslinių tyrimų sritis. Ta tema paskelbta nemažai įvairiausių darbų. Taip, pavyzdžiui, vokiečių mokslininkai A. Bogdandy ir J. Bast savo darbuose didesnę dėmesį skyrė pagrindinių ekonominių vidaus rinkos laisvių užtikrinimui. Jų teigimu tam būtina panaikinti tik tokius apribojimus, kurie kyla iš Europos Sąjungos valstybių narių skirtingų politinių teisinių sistemų [1]. Tuo tarpu M. Nettesheim mano, kad apribojimais reikia laikyti visas priemones, kurios suteikia blogesnę statusą migrantams [15]. K. König analizuodamas valstybių narių taikomus apribojimus suskirsto juos į dvi grupes: įtvirtintus Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo ir suformuotus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo. Šie apribojimai šiandien taikomi visoms vidaus rinkos laisvėms [14]. Laisvo judėjimo apribojimai taikomi dažniausiai tik gretutinėms teisėms. Tačiau literatūroje nėra vieningos nuomonės ar gali būti valstybių narių ribojamos pagrindinės teisės, pavyzdžiui, teisė įsidarbinti. Aptariama problema atsispindi ir Lietuvos mokslininkų darbuose. Dažniausiai juose analizuojami bendriausi laisvo asmenų judėjimo aspektai [23]. Šio straipsnio mokslinio tyrimo objektas – laisvo asmenų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. Autorius kelia tikslą atskleisti laisvo asmenų judėjimo apribojimų mechanizmą ir identifikuoti problemas, su kuriomis dažniausiai susiduriama. Pagrindžiant tyrimo kryptį, analizuojama išimties laisvam judėjimui taikymo sritis, aptariamos pagrindinės derogacijos sąvokos bei apsaugos nuo išsiuntimo iš valstybės narės mechanizmas. Šiuo straipsniu autorius siekia Lietuvos atitinkamoms administracijoms suteikti informaciją, kaip teisingai, atsižvelgiant į ES institucijų praktiką ir rekomendacijas, taikyti laisvo asmenų judėjimo išimties taisyklę.

Išimties taikymo sritis

Asmenų judėjimo laisvės turinys ir taikymo sritis nuo pat Europos Bendrijos įsteigimo nuolatos plėtėsi, priimant naujas šią laisvę reglamentuojančias taisykles, kurios suteikdavo vis daugiau teisių kitų šalių darbuotojams. Tačiau laisvo judėjimo ES teisė nėra neribota ir besinaudojantieji ja turi prisiimti tam tikrus įsipareigojimus, t. y. laikytis priimančiosios šalies įstatymų. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) suteikia teisę nacionalinėms valdžios institucijoms taikyti apribojimus laisvam asmenų judėjimui, pateisinamus viešąja tvarka, visuomenės saugumu arba jos sveikata [18]. Šias išimtis konkretizuoja direktyvos 2004/38 VI skyrius „Teisės įvažiuoti į šalį ir teisės gyventi šalyje apribojimai dėl valstybinės politikos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos priežasčių“. Iki šios direktyvos įsigaliojimo dėl laisvo asmenų judėjimo ir Europos piliečių teisės gyventi šalyje galiojo daug direktyvų ir reglamentų. Ši direktyva konsolidavo ir supaprastino Sąjungos teisės aktus minėtoje srityje. Jos nuostatos taikomos kiekvienam valstybės narės piliečiui, gyvenančiam kitoje ES valstybėje narėje ar keliaujančiam į ją tam, kad galėtų užsiimti pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens veikla arba būti paslaugų gavėju. Taip pat ji susijusi su visomis priemonėmis dėl atvykimo į jų teritoriją, leidimų gyventi išdavimo ar jų

pratęsimo, arba išsiuntimo iš jų teritorijos, kurių valstybės narės imasi viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais.

Direktyvoje numatyta, kad Sąjungos piliečiai, kurie priimančiojoje valstybėje narėje legaliai gyveno (nepertraukiamą) penkerių metų laikotarpį, turi nuolatinio gyvenimo joje teisę. Žinoma, šia teise laisvai judėti turi būti naudojamosi nepažeidžiant kiekvienos valstybės narės įstatymų. Todėl Lietuvos valdžios institucijos, remdamosios šia direktyva, gali apriboti Sąjungos piliečio judėjimo laisvę savo teritorijoje dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Tačiau kadangi šiuo judėjimo laisvės ribojimu gali būti pažeistas pagrindinis Sąjungos teisės principas, jo taikymo sąlygos yra aiškiai apibrėžtos. Direktyva taikoma bet kokiam veiksmui, kurio imtasi dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių ir kuris daro poveikį direktyvoje nustatytai asmenų teisei laisvai įvažiuoti į priimančiąją valstybę narę ir gyventi joje tomis pačiomis sąlygomis kaip tos valstybės piliečiai [5]. Derogacijos (laisvo judėjimo apribojimo) nuostatos įtvirtintos ES teisėje yra skirtos ne tik darbuotojams, bet ir savarankiškai dirbantiems asmenims: paslaugų teikėjams ir įmonių steigėjams. Bendrovėms jos nėra aktualios, bet gali būti taikomos bendrovių vadovaujančiam personalui. Tačiau apribojimai šių asmenų atžvilgiu taikomi tik taip vadinamoms gretutinėms, o ne pagrindinėms, laisvo judėjimo teisėms, kurios yra apibrėžtos Sutartyje [12]. Gretutinės laisvo judėjimo teisės suteikia asmenims tris teises:

1. Teisę laisvai judėti valstybių narių teritorijoje;
2. Teisę apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje siekiant dirbti;
3. Teisę pasilikti gyventi valstybės narės teritorijoje pasibaigus darbo joje laikui.

Būtent, šios trys teisės ir patenka į aptariamą išimties taikymo sritį. Tačiau Sutartyje įtvirtinta teisė įsidarbinti sukelia tam tikrų neaiškumų. Nėra vieningos nuomonės ar ši teisė gali būti valstybių narių ribojama [17]. Dauguma tyrinėtojų visgi laikosi nuomonės, kad teisė įsidarbinti negali būti ribojama remiantis viešosios tvarkos pagrindu. Tai reiškia, kad Lietuvos valstybė negali apibrėžti atitinkamų sričių, kuriose apribotų piliečių iš kitų valstybių narių įsidarbinimą remiantis šiais derogacijos pagrindais. Reglamentas 492/2011, reguliuojantis Europos Sąjungoje įsidarbinimo galimybes ir sąlygas bei draudžiantis valstybių narių piliečių diskriminaciją darbo santykių metu, neįtvirtina nuostatos riboti minėtos teisės, remiantis viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pagrindais [6]. Išimties taikymo taisyklė teisei įsidarbinti taip pat nėra įtvirtinta ir direktyvoje 2004/38. Ji tik reglamentuoja Europos Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti, apsigyventi ir pasilikti gyventi valstybės narės teritorijoje. Būtent, joje ir yra įtvirtinti aptariamieji derogacijos pagrindai, taikomi tik šių trijų teisių atžvilgiu. Tuo tarpu teisė įsidarbinti paprastai siejama su draudimu diskriminuoti dėl pilietybės [3].

Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimo pagrindus galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmajai grupei priskiriami rašytiniai pagrindai, kurie yra įtvirtinti Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo. Tai viešoji tvarka, visuomenės saugumas ir visuomenės sveikata. Rašytiniai pagrindai yra įvairiai apibrėžiami, bet jie yra visada labai griežtai aiškinami. Tokie pagrindai gali pateisinti įvairias valstybių intervencijas į laisvą

judėjimą formas. Šiais apribojimais negalima remtis dėl ekonominių tikslų. Tačiau dažniausiai apribojimais remiamasi, kai kalba eina apie migrantų ir jų šeimų narių apsigyvenimą arba išsiuntimą iš priimančios šalies. Antrajai grupei priskiriami nerašytiniai apribojimų pagrindai. Jais galima remtis situacijose, kai nepakanka rašytinių apribojimo pagrindų. Šiuos pagrindus suformulavo Teisingumo Teismas Cassis Dijon atveju, pateikdamas nerašytinių privalomų reikalavimų (visuomenės gerovės reikalavimų) nebaigtinį sąrašą: mokesčių kontrolės efektyvumas, visuomenės sveikatos apsauga, komercinių sandorių teisingumas, vartotojų apsauga. Laikui bėgant šis sąrašas nuolatos papildomas. Suformuluoti nerašytiniai apribojimų pagrindai taikomi ne tik prekių judėjimo srityje, bet taip pat paraleliai leidžia riboti laisvą asmenų ir kapitalo judėjimą ES vidaus rinkoje.

Taip pat prie nerašytinių apribojimų pagrindų gali būti priskiriamos ir pagrindinės teisės ir laisvės. Europos Sąjungos sutartyje numatyta, kad Sąjunga pripažįsta 2000 m. gruodžio 7 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, patikslintoje 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre, išdėstyta teises, laisves ir principus [8]. Chartija turi tokią pat teisinę galią, kaip ir Sutartys. Chartijos nuostatos niekaip neišplečia Sutartyse apibrėžtos Sąjungos kompetencijos. Sąjunga prisijungia ir prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Šis prisijungimas neturi įtakos Sutartyse apibrėžtai Sąjungos kompetencijai. Pagrindinės teisės, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus. Pagrindinės teisės ir laisvės įgalioja ne tik valstybių narių administracijas ir teismus, bet ir įstatymų leidėjus vadovautis šiais bendraisiais ES teisės principais [9].

Viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos sąvokų turinys

Mažiausiai problemų, apibrėžiant šias tris sąvokas, sukelia visuomenės sveikatos sąvoka. Dėl ligų ir negalios, galinčių kelti pavojų visuomenės sveikatai, valstybės narės gali neleisti įvažiuoti asmeniui į jos teritoriją arba neišduoti tam asmeniui leidimo. Pateisinti judėjimo laisvės apribojimo priemonės gali ne bet kokios, o tik epideminį potencialą turinčios ligos, apibrėžtos atitinkamuose Pasaulio sveikatos organizacijos dokumentuose.

Taip pat yra labai svarbu, kad Lietuvos valdžios institucijos aiškiai apibrėžtų saugomus visuomenės interesus. Šiuo atveju yra sunkiau atskirti sąvokas „viešoji tvarka“ ir „visuomenės saugumas“. Iš principo visuomenės saugumo reikalavimo negalima taikyti priemonėms, kurias turėtų apimti viešosios tvarkos sąvoka. Problemą šioje srityje sukelia tai, kad sąvokos „viešoji tvarka“ ir „visuomenės saugumas“ yra labai nekonkrečios, todėl sunku apibūdinti jų esmę ir taikymo sritį. Be to, atrodo, kad net ir Direktyvos 2004/38 pateiktoje formuluotėje, kurioje pakartojama Teisingumo Teismo praktika dėl viešosios tvarkos sąvokos, painiojamos šios dvi sąvokos. Iš tiesų šia nuostata nurodoma, kad *viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo* priemonės turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu, o toks elgesys turi kelti tikrą, dabartinį ir pakankamai rimtą pavojų *pagrindiniam*

visuomenės interesui. Ši pagrindinio visuomenės intereso sąvoka kai kurių autorių nuomone, iš tiesų yra bendras abiejų šių sąvokų apibrėžimas.

Sąvoka viešoji tvarka yra kilusi iš prancūzų kalbos žodžių ordre public ir vartojama šios šalies administracinėje teisėje. Jos taikymo sfera yra gana plati: ji apima draudimo priemones, skirtas užkirsti kelią galimiems neramumams šalyje, pavyzdžiui, vykstant viešiesiems susirinkimams arba siekiant apsaugoti visuomenės dorovę. Paprastai ši sąvoka aiškinama kaip socialinės tvarkos sutrikdymo prevencijos veiksmai. Dėl visuomenės saugumo sąvokos yra suformavusi tam tikra praktika. Iš tiesų aštuntuoju ir devintuoju dešimtmečiais Teisingumo Teismas kelis kartus nagrinėjo, ar valstybė narė, remdamasi visuomenės saugumo priežastimis, galėjo pateisinti kliūtis laisvam prekių judėjimui. Jis taip pat turėjo nuspręsti, ar nacionalinės moteris diskriminuojančios priemonės galėjo būti pateisinamos priežastimis, susijusiomis su valstybės narės visuomenės saugumo užtikrinimu. Visais šiais atvejais buvo pripažinta, kad laisvą prekių judėjimą pažeidžianti ar moteris diskriminuojanti nacionalinė priemonė gali būti pateisinama visuomenės saugumo priežastimis. Tačiau taip ir nebuvo plačiau paaiškintas šios sąvokos turinys, o tik konstatuota, kad ši sąvoka apima ir valstybės narės vidaus, ir išorės saugumą [2].

Nesunku suprasti, kad išorinio saugumo sąvoka yra susijusi su valstybės narės saugumu palaikant santykius su kitomis valstybėmis. Dažniausiai tokiu atveju akcentuojama rizika, jog bus rimtai sutrikdyti išoriniai santykiai ar taikus tautų sugyvenimas. Tokie faktoriai gali turėti įtakos valstybės narės saugumui. Atvirkščiai, vidinio saugumo sąvoką suprasti sudėtingiau. Ar reikia ją visiškai atskirti nuo viešosios tvarkos sąvokos, ar vis dėlto, nors šios dvi sąvokos iš tiesų nėra neatskiriamos, jos bent jau yra labai susijusios? Kai kurie tyrinėtojai laikosi nuomonės, kad saugumo sąvoka neturi būti suprantama siaurąja prasme: grėsmė vidiniam ar išoriniam priimančiosios valstybės narės saugumui ir jos institucijų apsaugai. Bet taip pat ji turi apimti rimtą grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui: pagrindinėms jos piliečių apsaugos vertybėms, kurias ši valstybė apibrėžia įtvirtindama atsakomybę už teisės pažeidimus.

Kita problema yra susijusi su tuo, kad praktiškai ne visada yra taip paprasta atskirti šias sąvokas. Taip, pavyzdžiui, Teisingumo Teismas kovą prieš narkotikų prekybą įtraukė į viešosios tvarkos sąvoką. [20]. Tačiau ši prekybos rūšis dažniau kelia tiesioginę grėsmę fiziniam gyventojų saugumui vien todėl, kad narkotikų prekeiviai linkę organizuotis į ginkluotas gaujas ir taip kelia pavojų miestuose. Egzistuoja didelis skirtumas tarp asmens, kuris perka narkotikus asmeniniam vartojimui ir taip sutrikdo viešąją tvarką, ir asmens, kuris dalyvauja tikrame prekybos tinkle, keliančiame pavojų fiziniam gyventojų saugumui. Narkotinių medžiagų platinimas veikiant organizuota grupe – tai išplitęs nusikalstamumas, remiamas ekonominiais ir operaciniais ištekliais ir labai dažnai susijęs su tarptautiniais ryšiais. Atsižvelgiant į labai žalingas su šiuo platinimu susijusio nusikalstamumo pasekmes, 2004 m. spalio 25 d. Tarybos pamatinio sprendimo 2004/757/TVR, nustatančio būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje, pirmoje konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad neteisėta prekyba narkotikais kelia grėsmę Europos Sąjungos piliečių sveikatai, saugai ir

gyvenimo kokybei bei valstybių narių teisėtai ekonomikai, stabilumui ir saugumui [19]. Taip yra ir kitose srityse, kaip antai – vaikų pornografija. Jei asmuo žiūri vaikų pornografijos nuotraukas internete, tai neabejotinai kelia grėsmę viešajai tvarkai, bet dar didesnė grėsmė keliama, kai dalyvaujama pedofilų, kurie ir padarė tokias nuotraukas, tinklo veikloje. Todėl viešosios tvarkos sąvoka apima, be kita ko, smurto didelėse gyvenvietėse prevenciją, kovą prieš neteisėtą prekybą vogtais automobiliais, teisės į monetų kalimą apsaugą ir žmogaus orumo gerbimą. Vadinasi, visuomenės saugumas dažniausiai suprantamas kaip apimantis ne tik valstybės narės ir jos institucijų saugumą, bet taip pat visas priemones, skirtas kovoti su rimtomis grėsmėmis pagrindinėms piliečių apsaugos vertybėms. Pagrindai, kurie į viešosios tvarkos, taip pat gali būti taikomi visuomenės saugumo sąvokai [21].

Taip pat viešosios tvarkos sąvoką pateisinančios aplinkybės irgi gali skirtis. Svarbu atkreipti dėmesį, kokia valstybė narė ir koks laikotarpis, ir todėl būtina šiuo klausimu kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms palikti diskreciją neperžengiant Sutarties nustatytų ribų. Be to, Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad vertinant elgesį, kuris gali būti laikomas prieštaraujančiu viešajai tvarkai, valstybėms narėms nėra numatyta jokia vienoda vertinimo skalė. Šiuo klausimu svarbu pažymėti ir tai, kad ESS 3 straipsnio 2 dalyje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones [9]. Iš tiesų Sąjungos tikslas yra, be kita ko, sukurti saugumo erdvę. Kad šis tikslas būtų įgyvendintas, kiekviena valstybė narė pirmiausia turi pagrindinę pareigą prižiūrėti šią saugumo erdvę savo teritorijoje. O sprendimas išsiųsti iš šalies turi būti pagrįstas būtinomis visuomenės saugumo „pagal valstybių narių apibrėžimą“ priežastimis.

Ribojimų dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pateisinimo sąlygos

Valstybės narės negali naudodamosios savo veiksmų laisve vertinti kitų valstybių piliečių tokį patį elgesį nepalankiau negu vietinių. Todėl valstybių narių elgesys vietinių piliečių ir migrantų atžvilgiu turi būti nuoseklus. Tokių asmenų elgesys, kurį valstybės narės leidžia savo piliečiams, iš principo nekelia grėsmės ordre public. Pateisinant laisvo judėjimo apribojimus būtina atsižvelgti į taip vadinamą apribojimų ribojimo (vok. Schranken – Schranken) taisyklę: įstatymas ribojantis pagrindines teises (apribojimas), pats turi būti ribojamas (apribojimų ribojimas) [4]. Ši taisyklė nustato pagrindinių teisių ir laisvių ribojimo ribas. Tai reiškia, kad valstybės narės ribojanti laisvą judėjimą priemonė neturi pažeisti: proporcingumo principo, pagrindinių teisių ir laisvių, ES pirminės bei antrinės teisės. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, Europos Komisijos rekomendacijomis ir Direktyva 2004/38 galima identifikuoti tam tikras ribojimų dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pateisinimo sąlygas. Jos leidžia imtis griežtų priemonių prieš kitų valstybių narių piliečius. Aptarkime šias sąlygas plačiau.

a. Elgesys pažeidžiantis priimančios valstybės teisę

Pirmiausia reikia pažymėti, kad ES piliečiai gali būti išsiųsti tik dėl elgesio, baudžiamo pagal priimančiosios valstybės narės teisę arba atsižvelgiant į tai, kokių dar realių veiksmingų priemonių, skirtų kovoti su tokiu elgesiu, imtasi. Bet labai dažnai būna, kad amoralaus ar visuomenei žalingo elgesio neužtenka. Vadinasi, ne visi migrantų veiksmai priešingi nacionalinei teisei gali pateisinti išsiuntimą iš šalies. Tai priklauso nuo proporcingumo principo. Deportacija už priimančios valstybės narės nustatytą imigracijos ir registracijos taisyklių pažeidimus negali būti pateisinama. Išsiuntimai dėl tokių pažeidimų gali tapti kliūtimi laisvam judėjimui. Bet kokiu atveju registracijos reikalavimo nesilaikymas nelaikytinas elgesiu, keliančiu grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui ir todėl kaip toks nepateisina asmens išsiuntimo. Aišku viena, kad priemonės, kurių imamasi viešosios tvarkos ir saugumo sumetimais, turi būti grindžiamos konkreto individo asmeniniu elgesiu, keliančiu grėsmę minėtose srityse. Laisvės atėmimo arba išsiuntimo priemonės, taikomos vien dėl suinteresuotojo asmens neįvykdytų formalumų, susijusių su užsieniečių kontrole, kelia grėsmę pačiai ES teisės suteiktai teisės apsigyventi esmei ir yra akivaizdžiai neproporcingos pažeidimo sunkumui. Europos Sąjungos istorijoje buvo ir yra nemažai atvejų kai valstybių narių administracinės institucijos mėgina persekioti ES piliečius už tai, kad jie per labai trumpą nustatytą laikotarpį (per tris dienas) neinformavo kompetentingų šalies institucijų apie savo atvykimą į šalį. Todėl jiems neišvengiamai grėsavo nemalonumai.

Nepaisant reikalavimo informuoti apie atvykimą, valstybei narei visgi yra suteikti riboti įgaliojimai sprendžiant bausmės skyrimą už tokį nusikaltimą. Bet kuri skiriama bauda arba įkalinimas turi būti proporcingi padaryto nusikaltimo sunkumui. Kitu atveju tokie valstybių narių veiksmai taps kliūtimi laisvam judėjimui ir pažeis Europos Sąjungos sutartis. Valstybių narių valdžios institucijos privalo visada laikytis nuomomės, kad proporcingumas šiame kontekste reikštų tam tikrų bausmių skyrimą valstybių narių piliečiams, nesilaikantiems kitų formalumų, nesusijusių su migruojančiais darbuotojais: reikalavimas registruotis gyvenamoje vietoj, balsuojant ar gaunant naują asmens pažymėjimą. Asmens tapatybės kortelės ar paso galiojimo pasibaigimas nėra pakankamas išsiuntimo pateisinimas. Tad nepakanka vien to, kad viešosios tvarkos trikdymas apsiribotų „paprastu įstatymo pažeidimu“ arba ankstesniu teistumu.

Direktyva 2004/38 tai pat nesuteikia valstybei narei neribotos teisės nustatyti kitų valstybių narių piliečių registracijos ir stebėjimo sistemas. Akivaizdu, kad reikalavimas registruotis neišvengiamai reiškia, jog bus renkami, saugomi ir tvarkomi kai kurie ES piliečių asmens duomenys. Tačiau Direktyvoje 2004/38 nėra jokių nuostatų apie tai, kaip tai turi būti daroma. Jas priimti turi kiekviena valstybė narė, tačiau šia teise jos turi naudotis laikydamosi ES teisės reikalavimų, įskaitant reikalavimą nediskriminuoti dėl pilietybės. Todėl aplinkybė, kad Europos Sąjungos teisėkūros aktai netiesiogiai pripažino kai kurių duomenų rinkimo galimybę, dar nereiškia, kad jie suteikia valstybėms narėms teisę nustatyti bet kokias duomenų rinkimo ir tvarkymo sistemas [4].

b. Atitinkamas asmens elgesys

Lietuvos valdžios institucijos, administruodamos šią sritį, turi atkreipti dėmesį į tai, kad pats svarbiausias veiksnys leidžiantis išsiųsti asmenį yra jo asmeninis elgesys. Tačiau „Asmeninio elgesio“ samprata kol kas nėra apibrėžta jokiuose ES teisės aktuose ir Europos Komisijos komunikatuose. Direktyvoje 2004/38 tik pažymima, kad priemonės, kurių imtasi dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių turi būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Toks asmeninis elgesys turi kelti tikrą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Vadinasi, priemonės susijusios su visuomenės saugumu ir sveikata turi būti taikomos tik asmeniui, kurio elgesys kelia pavojų. Taigi, judėjimo laisvę ribojančios priemonės yra leistinos tik tada, kai jos ne mažiau svarbios už patį laisvą asmenų judėjimą. Ribojamųjų priemonių gali būti imamas tik konkrečiais atvejais, kai asmens elgesys kelia tikrą ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių priimančiosios valstybės narės visuomenės interesų. Turi būti aplinkybės, kad asmuo linkęs pakartoti pažeidimą. Jeigu tarp neteisėtos veiklos ir sprendimo išsiųsti asmenį iš priimančios šalies praėjo ilgas laiko tarpas, tuomet pakankamai rimto pavojaus nebus. Lietuvos atsakingos institucijos vertindamos tokią sąlygą privalo atsižvelgti į pažeidimų rūšį, skaičių ir sunkumą. Pateisinimai, kurie yra nesusiję su atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini. Grėsmė, kuri yra tik numanoma, nėra reali. Grėsmė turi būti aiški tuo konkrečiu metu kai ribojamąją priemonę priima nacionalinės valdžios institucijos.

Asmeninis elgesys buvo nagrinėtas Van Duyn atveju. Olandijos pilietė panelė Van Duyn gavo pasiūlymą dirbti sekretore Scientologų bažnyčioje Anglijoje. Tačiau Jungtinė Karalystė atsisakė jai išduoti leidimą įvažiuoti: buvo nepageidaujama, kad užsienietis dirbtų šioje organizacijoje. Nors Scientologų bažnyčia veikė legaliai, bet šios šalies vyriausybė jos veiklą traktavo kaip keliančią grėsmę viešajai tvarkai. Teisingumo Teismas priėmė sprendimą jos nenaudai. Jis pažymėjo, kad valstybė, pripažindama kokią nors veiklą keliančią grėsmę viešajai tvarkai, turi teisę imtis administracinių priemonių užkertančių kelią veiklai, kuri nebūtinai turi būti nelegali. Todėl pateisinamas užsieniečių, susijusių su tokia veikla, neišsileidimas į šalį. Be to, asmens priklausymas tam tikrai organizacijai (Scientologų bažnyčia) gali būti vertinamas kaip asmeninis elgesys: asmuo savanoriškai dalyvauja organizacijos veikloje ir pritaria jos tikslams [16]. Tačiau tokia nuostata susilaukdavo vis daugiau kritikos. Dabar laikomasi nuomonės, kad jeigu panašios priemonės nėra taikomos vietiniams piliečiams (jiems neuždrausta dalyvauti Scientologų bažnyčios veikloje), tai už tokią veiklą neturi būti baudžiami ir migrantai. Jeigu Lietuvoje prostitucija būtų legalizuota, tai valdžios institucijos negalėtų prieš kitų valstybių narių seniausios profesijos atstoves imtis kokių priemonių. Taigi, anksčiau labai plačiai apibrėžta asmeninio elgesio samprata vėliau buvo dar labiau susiaurinta.

c. Draudimas remtis buvusiais kriminaliniais nusikaltimais

Ši sąlyga taip pat yra įtvirtinta direktyvoje 2004/38 ir buvo išplėta praktikoje. Buvę kriminaliniai nusikaltimai patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi

priežastis. Į ankstesnę teistumą galima atsižvelgti tik tuo atveju, kai aplinkybės, dėl kurių buvo nuteista, įrodo asmeninį elgesį, kuris tuo metu kelia grėsmę viešajai tvarkai. Valdžios institucijos turi pagrįsti savo sprendimą susijusio asmens būsimo elgesio vertinimu. Ankstesnių teistumų pobūdis ir skaičius turi būti svarbiu tokio vertinimo veiksniu ir ypatingas dėmesys turi būti teikiamas įvykdytų nusikaltimų sunkumui ir dažnumui. ES institucijoms draudžiama priimti ribojamąsias priemones bendrosios prevencijos tikslais. Valstybių narių taikomos priemonės turi būti pagrįstos konkrečia grėsme, o ne vien bendra rizika. Turi būti atsižvelgta į nusikaltėlio asmeninį elgesį ir grėsmę, kurią jis gali sukelti.

d. Teisės gyventi apribojimas valstybės narės teritorijoje

Teisė gyventi šalyje ir nuolatinio gyvenimo šalyje teisė apėmia visą priimančiosios valstybės narės teritoriją. Ši sąlyga yra mažiau aktuali Lietuvai. Ilgą laiką buvo laikomasi nuomonės, kad valstybių narių administravimo institucijos gali taikyti teritorinius teisės gyventi šalyje ir nuolatinio gyvenimo šalyje teisės apribojimus tik tuomet, jei tokie patys apribojimai taikomi jų pačių piliečiams. Taip Rutili atveju buvo analizuojama situacija, susijusi su Italijos piliečiu, nuo pat gimimo gyvenusiu Prancūzijoje. Ten jo teisė apsigyventi buvo apribota dėl jo politinės veiklos ir dalyvavimo profsąjungų veikloje. Jis buvo nuteistas Prancūzijoje laisvės atėmimu bei ketveriems metams panaikinta jo teisė apsigyventi tam tikruose Prancūzijos regionuose. Toks sprendimas buvo grindžiamas tuo, kad jis priklausė organizuotai grupuotei, kurios tikslas – pažeidinėti viešąją tvarką Prancūzijos teritorijoje. Tokios veiklos prevencija gali būti laikoma visuomenės saugumo užtikrinimo dalimi. Buvo pažymėta, kad valstybė narė kitų valstybių narių piliečiams gali taikyti teisės apsigyventi apribojimus, galiojančius tam tikroje nacionalinės teritorijos dalyje, tik tais atvejais, jei panašius apribojimus ji gali taikyti savo piliečiams. Vadinasi, taikoma ribojanti judėjimą priemonė turi būti proporcinga. Tačiau vėliau ši nuostata buvo kiek pakoreguota. Valstybėms narėms buvo leista viešosios tvarkos sumetimais imtis prieš kitų valstybių narių piliečius priemonių, kurių jos negali imtis prieš savo piliečius. Šis atvejis buvo susijęs su baskų kilmės Ispanijos piliečiu. Jis buvo nuteistas Prancūzijoje už viešosios tvarkos pažeidimą naudojant grasinimus ir terorą. Vėliau jam buvo uždrausta apsigyventi tam tikrose Prancūzijos Respublikos teritorijos dalyse, turinčiose bendrą sieną su Ispanija, būtent su autonominė Baskų provincija. Policijos duomenimis, jis palaikė ryšius su teroristine organizacija ETA. Nuteistasis teigė, kad draudimas apsigyventi yra diskriminuojantis, nes tokios priemonės netaikomos vietiniams piliečiams. Tačiau tokie ieškovo argumentai buvo atmesti. Buvo pažymėta, kad valstybė narė gali besikilnojančiam darbuotojui (dirbo pagal darbo sutartį) taikyti griežčiausias priemones, nepaisant to, ar tokios priemonės būtinai taikomos savo piliečiams [22].

e. Draudimas naudoti priemones ekonominėms reikmėms patenkinti

Šis draudimas yra sekanti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos išimties taikymo sąlyga. Jis yra įtvirtintas Direktyvos 2004/38 27 straipsnio

1 dalyje: valstybėms narėms draudžiama taikant apribojimus remtis ekonominiu interesu. Išimties taikymo nepateisina valstybės narės vykdoma darbo rinkos politika, pavyzdžiui, taikomos priemonės nedarbingumui mažinti. Išsiuntimo iš šalies priemonė jokių būdu negali būti taikoma prieš migrantus ar jų šeimos narius, jei jie ieško darbo. Tokiu atveju Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai negali būti išsiųsti iš šalies, tol, kol jie gali pateikti įrodymus, kad tebeieško darbo ir kad jie turi realių galimybių įsidarbinti. Nepateisinamos ir tos priemonės, kurios skirtos demografinėi situacijai gerinti. Taip pat valstybėms narėms draudžiama deportuoti asmenis, siekiant apsaugoti savo socialines apsaugos sistemas.

Apsauga nuo išsiuntimo iš šalies ir būtinos visuomenės apsaugos priežastys

Direktyvoje 2004/38 Sąjungos piliečiams ir tam tikrais atvejais jų šeimos nariams įtvirtinta sustiprinta apsauga nuo išsiuntimo iš šalies. Apsaugos mechanizmas grindžiamas proporcingumo principu ir apima tris apsaugos lygius:

1. Priimdama sprendimą išsiųsti iš šalies Sąjungos pilietį dėl valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežasčių, priimančioji valstybė narė turi atsižvelgti į aplinkybių visumą.
2. Priimančioji valstybė narė negali priimti išsiuntimo iš šalies prieš Sąjungos piliečius ar jų šeimos narius, turinčius nuolatinio gyvenimo šalies teritorijoje teisę, išskyrus rimtas valstybinės politikos ar visuomenės saugumo priežastis.
3. Galiausiai sprendimą išsiųsti iš šalies galima priimti prieš Sąjungos piliečius, kurie gyveno priimančiosios valstybės narės teritorijoje pastaruosius dešimt metų, tik dėl būtinų visuomenės apsaugos priežasčių.

Išnagrinėjus šiuos tris lygius pirmiausia pažymėtina, kad gyvenimo šalyje trukmė yra lemiamas veiksnys siekiant įgyti sustiprintą apsaugą nuo Sąjungos piliečio išsiuntimo iš šalies. Tai paaiškintina tuo, kad ES institucijos vertina, jog gyvenimo šalyje trukmė parodo tam tikrą integraciją priimančiojoje valstybėje narėje. Laikoma, kad kuo ilgesnė gyvenimo šios valstybės teritorijoje trukmė, tuo artimesni ryšiai su šia valstybe. Sprendimas išsiųsti iš šalies Sąjungos pilietį, kuris pasinaudojo savo teise judėti ir visiškai integravosi priimančiojoje valstybėje narėje, galėtų jam padaryti didelę žalą. Dėl tos priežasties šis pilietis naudojasi apsauga nuo išsiuntimo iš šalies, kurios apimtis didėja atsižvelgiant į integracijos priimančiojoje valstybėje narėje laipsnį. Paskutinis apsaugos nuo išsiuntimo lygis yra didžiausias. Jis taikomas ES piliečiui, gyvenusiam priimančios valstybės narės teritorijoje dešimt metų iki priemonės išsiųsti iš šalies priėmimo. Toks apsaugos nuo išsiuntimo lygis taikomas ir nepilnamečiams, išskyrus atvejus, kai išsiuntimas iš šalies atitinka vaiko interesus, numatytus 1989 m. Jungtinių Tautų Vaiko teisių Konvencijoje. Aprašyta sistema grindžiama prielaida, kad integracijos laipsnis priklauso nuo gyvenimo šalyje trukmės. Preziumuojama, kad po dešimties metų gyvenimo šios valstybės teritorijoje judėjimo laisve pasinaudojusio Sąjungos piliečio ir minėtos valstybės ryšiai yra tokie artimi, kad šis pilietis jaučiasi esantis sudėtine priimančiosios valstybės narės visuomenės

dalimi. Taip siekiama skatinti socialinę sanglaudą, kuri yra vienas iš pagrindinių Sąjungos tikslų [5].

Sprendimas išsiųsti pilietį, kuris įgijo teisę nuolat gyventi šalyje, gali būti priimamas tik esant rimtoms viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežastims. O jei Sąjungos pilietis priimančiosios valstybės narės teritorijoje gyveno dešimt metų prieš priimant sprendimą išsiųsti iš šalies, šis sprendimas gali būti grindžiamas tik būtinomis visuomenės apsaugos priežastimis. Dėl mažiausiai dešimties metų gyvenimo laikotarpio atitinkamam Sąjungos piliečiui suteikiama sustiprinta apsauga nuo tokių priemonių, kurių tokiu atveju galima imtis tik dėl būtinų visuomenės saugumo priežasčių. Jau pats sąvokų „rimtos priežastys“ ir „būtinų/privalomos priežastys“ skirtumas yra svarbus. Be to, palyginus 2 ir 3 apsaugos lygius tikrai matyti, kad yra įtvirtinamas aiškus viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sąvokų skirtumas, nes antrajai sąvokai būdingas didesnis sunkumas nei pirmajai, dėl kurio užkertamas kelias Sąjungos piliečiui taikyti papildomą apsaugą. „Būtinų visuomenės apsaugos priežasčių“ sąvoka apibrėžiama daug griežčiau nei „rimtų priežasčių“ sąvoka. Pirmoji sąvoka suponuoja ne tik grėsmės visuomenės saugumui buvimą, bet ir tai, kad šios grėsmės laipsnis ypač didelis, o tai išreiškia fraze „būtinų priežastys“. Be to, reikia pažymėti, kad Direktyvoje 2006/123/EB (paslaugų direktyva) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiomis Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: viešąją tvarką; visuomenės saugumą (ir) visuomenės sveikatą.

Dabartiniu metu daugelis interesų yra pripažinti būtinomis svarbaus visuomenės intereso priežastimis. Tai verslo sandorių sąžiningumas ir vartotojų apsauga, mokesčių sistemos darna, vartotojų apsauga ir socialinė tvarka žaidimų srityje, kelių eismo saugumas ir kitos. Būtinų visuomenės saugumo priežasčių sąvoka, kuri gali pateisinti pastaruosius dešimt metų priimančiojoje valstybėje narėje gyvenusio Sąjungos piliečio išsiuntimo iš šalies priemonę, gali apimti ir „pavyzdžiui, kovą su nusikalstamumu, susijusiu su narkotinių medžiagų platinimu veikiant kaip organizuota grupė. Narkotinių medžiagų platinimas veikiant kaip organizuota grupė yra išplitusi nusikalstama veikla, remiama panaudojus nemažus ekonominius ir operacinius išteklius, kuriai labai dažnai būdingi tarptautiniai ryšiai. Primtame pamatiniame sprendime 2004/757/TVR įtvirtinta, kad neteisėta prekyba narkotikais kelia grėsmę Sąjungos piliečių sveikatai, saugai ir gyvenimo kokybei, taip pat valstybių narių teisėtai ekonomikai, stabilumui ir saugumui. Be to, narkomanija – tai asmeninė nelaimė ir ekonominė bei socialinė grėsmė žmonijai. Todėl narkotinių medžiagų platinimas veikiant kaip organizuota grupė gali paplستی taip, kad kels tiesioginį pavojų visų gyventojų arba didelės jų dalies ramybei ir fiziniam saugumui. Tačiau būtinų visuomenės saugumo priežasčių sąvoka neapima, pavyzdžiui, 14 metų nepilnamečio seksualinio išnaudojimo, seksualinio prievartavimo ir išžaginimo, kai šie veiksmai nekelia tiesioginės grėsmės visos visuomenės arba didelės jos dalies fiziniam saugumui. Reali grėsmė šiuo atveju galima tik šeimos aplinkoje [21].

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

Nacionalinės institucijos turi nustatyti saugomus interesus. Jos turi atlikti grėsmės ypatybių analizę atsižvelgdamos į šiuos veiksnius: socialinio pavojaus, kylančio dėl susijusio asmens buvimo tos valstybės narės teritorijoje, laipsnis; pažeidimų pobūdis, jų dažnumas, bendras pavojus ir padaryta žala; laikas, praėjęs nuo įvykdytų veiklų ir susijusio asmens poelgių. Taip pat reikia atidžiai įvertinti susijusio asmens asmeninę ir šeimines padėtis siekiant nustatyti, ar numatyta priemonė yra tinkama ir neviršija to, kas būtina siekiant norimo tikslo, ir ar nėra švelnesnių priemonių tam tikslui pasiekti [13]. Vadinas, sprendimas išsiųsti iš šalies gali būti priimtas tik išimtinėmis aplinkybėmis, atsižvelgiant į atitinkamo elgesio didelį pavojingumą. Todėl nacionalinė kompetentinga institucija pirmiausia turi patikrinti, ar sprendimas išsiųsti iš šalies Sąjungos pilietį yra motyvuotas, tiksliai atsižvelgdami į faktines kiekvieno atvejo aplinkybes ir asmenų keliamos grėsmės pavojingumą.

Atliekant tokį vertinimą, būtina taip pat atsižvelgti į pagrindines teises. Siekiant pateisinti laisvą asmenų judėjimą galinčią riboti nacionalinę priemonę bendrojo intereso pagrindais galima remtis, tik jeigu taikant nagrinėjamą priemonę paisoma šių teisių. Kalba čia eina visų pirma apie teisės į asmeninio ir šeiminio gyvenimo gerbimą [10]. Taigi, norint apriboti laisvą asmenų judėjimą viešosios tvarkos sumetimais reikalingos keturios sąlygos: 1) įstatymo pažeidimu sukeltas socialinis sutrikdymas; 2) turi egzistuoti reali ir pakankamai rimta grėsmė; 3) grėsmė susijusi su vienu iš svarbiausių visuomenės interesų; 4) valstybės taikomos priemonės turi būti proporcingos.

Kalbant apie laisvą asmenų judėjimą būtina akcentuoti, kad svarbiausią įtaką jam daro ES pilietybė. Bet kokia diskusija dėl teisės apsigyventi valstybėje narėje ir dėl šios teisės apribojimų turi vykti Sąjungos pilietybės sampratos kontekste. Apibūdindamos Sąjungos pilietybę kaip „pagrindinį statusą“ Europos Sąjungos institucijos turi omenyje ne politinį pareiškimą, bet Sąjungos pilietybę kaip teisinę sampratą, kuri yra glaudžiai susijusi su Sąjungos piliečiams suteikiamomis specifinėmis teisėmis. Pagrindinė iš jų yra teisė atvykti į kitą valstybę narę ir joje apsigyventi. Šią teisę tiesiogiai Sąjungos piliečiams suteikia Sutartis ir ji nepriklauso nuo administracinių procedūrų atlikimo [7].

Atsižvelgiant į tai ES pilietis gali reikalauti teisės apsigyventi priimančioje valstybėje kaip ekonomiškai aktyvus asmuo (darbuotojas, savarankiškai dirbantis, paslaugų teikėjas ar gavėjas). Tokiu atveju darbuotojo veikla, kurią jis vykdo, turi būti reali ir efektyvi. Tačiau jeigu asmeniui tokia teisė nesuteikiama (jis neatitinka darbuotojų kriterijų), jis gali kaip Europos Sąjungos pilietis apsigyventi toje valstybėje. Šiuo atveju jis gali apsigyventi priimančioje valstybėje kaip ekonomiškai neaktyvus asmuo. Šios teisės įgyvendinimui taip pat nustatomos sąlygos ir apribojimai: reikalaujama turėti pakankamai lėšų pragyvenimui ir sveikatos draudimą. Tačiau nustačius, kad ekonomiškai neaktyvus asmuo neatitinka antro lygio reikalavimų (neturi pakankamai lėšų pragyvenimui), bet turi leidimą apsigyventi, šis asmuo gali prašyti socialinės paramos, pavyzdžiui, minimalios pragyvenimo pašalpos. Jeigu vietiniai esantys panašioje padėtyje gauna nustatytą paramą, tai tokią pačią paramą turi teisę gauti ir migrantai. Priešingu atveju gali būti pripažinta, kad kitos valstybės narės pilietis priimančioje šalyje diskriminuojamas dėl pilietybės [11].

Išvados

1. Apribojimai asmenų atžvilgiu taikomi tik taip vadinamoms gretutinėms teisėms: teisei laisvai judėti valstybių narių teritorijoje, teisei apsigyventi bet kurioje valstybėje narėje siekiant dirbti, teisei pasilikti gyventi valstybės narės teritorijoje pasibaigus darbo jėgoje laikui. Būtent, šios trys teisės ir patenka į aptariamą išimties taikymo sritį. Sutartyje įtvirtinta teisė įsidarbinti sukelia tam tikrų neaiškumų. Nėra vieningos nuomonės ar ši teisė gali būti valstybių narių ribojama. Dauguma tyrinėtojų visgi laikosi nuomonės, kad teisė įsidarbinti negali būti ribojama remiantis viešosios tvarkos pagrindu.

2. Pateisinant laisvo judėjimo apribojimus būtina atsižvelgti į taip vadinamą apribojimų ribojimo (vok. Schranken – Schranken) taisyklę: įstatymas ribojantis pagrindines teises (apribojimas), pats turi būti ribojamas (apribojimų ribojimas). Ši taisyklė nustato pagrindinių teisių ir laisvių ribojimo ribas. Tai reiškia, kad valstybės narės ribojanti laisvą judėjimą priemonė neturi pažeisti: proporcingumo principo, pagrindinių teisių ir laisvių, ES pirminės bei antrinės teisės. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, Europos Komisijos rekomendacijomis ir Direktyva 2004/38 galima identifikuoti tam tikras ribojimų dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo pateisinimo sąlygas. Jos leidžia imtis griežtų priemonių prieš kitų valstybių narių piliečius.

3. Lietuvos valstybės valdžios institucijos pačios turi įvertinti grėsmes viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui savo teritorijoje. Joms yra suteikta teisė pačioms spręsti dėl visuomenės saugumo turinio. Taip pat pagal Europos Sąjungos teisę valstybėms narėms nėra nustatyta viena vertybių sistema, kiek tai susiję su veiksmu, kurie gali būti laikomi prieštaraujančiais viešajai tvarkai ir saugumui, vertinimu. Todėl sprendimas išsiųsti iš šalies turi būti pagrįstas būtinomis visuomenės saugumo „pagal valstybių narių apibrėžimą“ priežastimis.

4. Sąjungos piliečiai gali pasinaudoti sustiprinta apsauga nuo išsiuntimo iš šalies. Gyvenimo šalyje trukmė yra lemiamas veiksnys siekiant įgyti tokią apsaugą. Tai paaiškintina tuo, kad ES institucijos vertina, jog gyvenimo šalyje trukmė parodo tam tikrą integraciją priimančiojoje valstybėje narėje. Laikoma, kad kuo ilgesnė gyvenimo šios valstybės teritorijoje trukmė, tuo artimesni ryšiai su šia valstybe. Sprendimas išsiųsti iš šalies Sąjungos pilietį, kuris pasinaudojo savo teise judėti ir visiškai integravosi priimančiojoje valstybėje narėje, galėtų jam padaryti didelę žalą.

Literatūra

1. Bogdandy, A., Bast, J. *Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer, 2009.
2. Brigola, A. *Das System der EG-Grundfreiheiten: Vom Diskriminierungsverbot zum spezifischen Beschränkungsverbot*, C.H.Beck, 2004.
3. Daukšienė I, Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės tvarkos. *Jurisprudencija, Mokslo darbai*. 2006 10(88), 57-64.
4. Ehlers, D. *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Berlin, 2009.

5. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB. Dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB. ES OL L 158/77, 2004.4.30.
6. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 492/2011. Dėl laisvo darbuotojų judėjimo Sąjungoje (kodifikuota redakcija). ES OL L 255/22, 2005.9.30.).
7. Europos Komisija. 2010 m. ES pilietybės ataskaita. Kliūčių ES piliečių teisėms šalinimas. KOM (2010) 603, Briuselis.
8. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. ES OL C 83, 2010.3.30.
9. Europos Sąjungos Sutartis. ES OL C 83 53 tomas, 2010 kovo 30.
10. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3016; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. ES OL C 83, 2010.3.30.
11. Hailbron, K. *Europarecht: Binnenmarkt und Grundfreiheiten*, Stuttgart, 2006.
12. Junevicius, A., Schafer H. *Europos Bendrijos bendrosios rinkos teisė*, Kaunas, 2005.
13. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai. Dėl geresnio direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje nuostatų perkėlimo ir taikymo gairių, Briuselis, 2.7.2009. KOM 92009) 313.
14. König, K. *Moderne öffentliche Verwaltung: studium der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, 2008.
15. Nettesheim, M. *Europarecht*, 5 Aufl. 2011.
16. *Praxiswörterbuch Europarecht*, Vienna, 2006.
17. Stachowicz, B. Swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej. *Europejski przegląd prawa*, 2004, Nr. 3.
18. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. ES OL C 115 51 tomas, 2008 gegužės 9.
19. Tarybos pamatinis sprendimas 2004/757/TVR nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje. ES OL L 335, 2004 11 11.
20. Teisingumo Teismo sprendimas Calfa (C-348/96, Rink. P. I-11).
21. Teisingumo Teismo sprendimas Tsakouridis (C-348/09, Rink. p.0000).
22. Teisingumo Teismo sprendimas Olazabal (C-100/01, Rink. p.I-10981).
23. Žaltauskaitė – Žalimienė S. Laisvas asmenų judėjimas pagal Europos Bendrijos teisę, Rosma, 2002.; Daukšienė I. Laisvo darbuotojų judėjimo apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2006 10(88), p. 57-64.

Algis Junevičius

Free Movement of Persons: Restrictions Related with Public Order, Public Security and Public Health

Abstract

The free movement of persons is one of the most successful part of European Union project, which operates as very important factor promoting European integration process. Adoption of The Treaty on European Union and the creation of EU citizenship implemented significant changes: the status of European citizens, their rights to move and reside freely within the territory of the Member States can no more be interpreted in the way as it was before the adoption of the Treaty on European Union. There are no requirements for EU citizens, placed in the Treaty, to pursue professional or independent activities or work under an employment contract in order to access provided rights. However the right of free movement is not unlimited. The administrations of Lithuanian government are authorized to impose restrictions on free movement of citizens. In the light of these facts, the article examines exceptions in the field of free movement of persons and identifies concepts of public order, public security and public health. Special attention is given to so called rule restricting the restrictions and to the mechanism of protection against expulsion out of the country. The article concludes, that the institutions of Lithuanian government have the right to evaluate the threats in the territory of the country and to decide on the content of public security by themselves. But their discretion can not be used as an instrument to treat the behaviour of other Member States citizens worse than the same behaviour of local citizens.

Algis Junevičius – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: algis.junevicius@ktu.lt

Algis Junevičius, Doctor of Social Sciences, Professor at Department of Public Administration, Social Sciences Faculty, Kaunas University of Technology.

E-mail: algis.junevicius@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. vasario mėn.