TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2006 m. balandžio 27 d.*

Byloje C-441/02

dėl 2002 m. gruodžio 5 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama C. O'Reilly ir W. Bogensberger, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

palaikoma

Italijos Respublikos, atstovaujamos I. M. Braguglia, padedamo *avvocato dello Stato* M. Fiorilli,

įstojusios į bylą šalies,

* Proceso kalba: vokiečių.

prieš

Vokietijos Federacinę Respubliką, atstovaujamą iš pradžių W.-D. Plessing, vėliau – A. Tiemann,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas P. Jann, teisėjai K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (pranešėjas), K. Lenaerts ir E. Juhász,

generalinė advokatė C. Stix-Hackl,
kancleris R. Grass,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

susipažinęs su 2005 m. birželio 2 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad:

— savo teisės aktuose pakankamai aiškiai nenustatydama, kad nutartys išsiųsti, priimtos Sąjungos piliečių atžvilgiu, neturi būti paremtos teisiniu pagrindu, kuriame privalomai arba paprastai nustatytas išsiuntimas iš šalies po įsiteisėjusio teismo apkaltinamojo nuosprendžio, arba pagrindusi nutartis išsiųsti, priimtas Sąjungos piliečių atžvilgiu, remdamasi šiuo netiksliu teisiniu pagrindu,

— į 1980 m. sausio 21 d. Įstatymo, susijusio su Europos Bendrijos valstybių narių piliečių atvykimu ir apsigyvenimu (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, p. 116, toliau – Aufenthaltsgesetz/EWG), 12 straipsnio 1 dalį pakankamai aiškiai neperkėlusi Bendrijos teisės, susijusios su judėjimo laisvės apribojimais, nustatytų sąlygų arba taikydama Sąjungos piliečiams nutartis išsiųsti, priimtas remiantis šiuo netiksliu teisiniu pagrindu,

— savo teisės aktuose pakankamai aiškiai nenustatydama, kad Sąjungos piliečiams taikomos nutartys išsiųsti neturi būti paremtos teisiniu pagrindu, kuriuo siekiama bendrosios prevencijos tikslų, arba šiems piliečiams taikomas nutartis išsiųsti motyvuodama siekiu atgrasinti kitus užsieniečius,

— priimdama Sąjungos piliečiams taikomas nutartis išsiųsti, kuriose tinkamai neatsižvelgiama į, pirma, pagrindinę teisę į šeimos gyvenimo gerbimą ir, antra, viešosios tvarkos palaikymą, ir

— įsakydama neatidėliotinai vykdyti nutartis išsiųsti Sąjungos piliečius nesant skubos atvejo,

Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė savo įsipareigojimų pagal EB 18 ir 39 straipsnius, pagrindinę teisę į šeimos gyvenimo gerbimą, kaip Bendrijos teisės principą, pagal 1964 m. vasario 25 d. Tarybos direktyvos dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialių priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo 3 ir 9 straipsnius (OL 56, 1964, p. 850), 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje 1 straipsnį (OL L 257, p. 2), 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo (OL L 172, p. 14) 1, 4, 5, 8 ir 10 straipsnius ir 1990 m. birželio 28 d. Tarybos direktyvos (90/364/EEB) dėl teisės apsigyventi (OL L 180, p. 26) 1 ir 2 straipsnius.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

2 Direktyvos 64/221/EEB 3 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Priemonės, kurių buvo imtasi viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais, grindžiamos išimtinai tam tikro asmens asmeniniu elgesiu.

2. Teistumai patys savaime nėra pagrindas imtis tokių priemonių."

3 Šios direktyvos 9 straipsnyje nustatyta:

„Išskyrus skubos atvejus, tais atvejais, kai nėra numatyta teisė paduoti apeliacinį skundą teismui arba kai toks apeliacinis skundas gali būti paduotas tik dėl sprendimo teisinio galiojimo, arba kai apeliacinis skundas negali turėti sustabdomojo poveikio, administracinės institucijos nepriima neigiamo sprendimo dėl leidimo apsigyventi šalyje pratęsimo arba dėl nutarties išsiųsti leidimo apsigyventi šalyje turėtoją iš teritorijos, kol nesužinoma priimančiosios šalies kompetentingos institucijos, kurioje minėtas asmuo naudojasi tokiomis teisėmis į gynybą ir į pagalbą arba atstovavimą, kurias numato tos šalies vidaus teisės aktai, nuomonė.

Ši institucija nėra ta pati, kuri įgaliota priimti sprendimus atsisakyti pratęsti leidimus apsigyventi šalyje arba priimti nutartis išsiųsti.

2. Kiekvienas sprendimas dėl atsisakymo atitinkamam asmeniui pirmą kartą išduoti leidimą apsigyventi šalyje arba dėl nutarties išsiųsti iš šalies prieš išduodant tokį leidimą, tais atvejais, kai to prašo toks asmuo, yra perduodamas svarstyti institucijai, kurios išankstinę nuomonę būtina gauti pagal šio straipsnio 1 dalyje išdėstytas nuostatas. Atitinkamas asmuo po to turi teisę asmeniškai pateikti savo paaiškinimus, išskyrus atvejus, kai tai prieštarauja nacionalinio saugumo interesams."

4 Reglamento Nr. 1612/68 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Visi valstybės narės piliečiai, nepriklausomai nuo jų gyvenamosios vietos, turi teisę įsidarbinti ir dirbti kitos valstybės narės teritorijoje pagal įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tos šalies piliečių įdarbinimą, nuostatas.

2. Toks pilietis turi tokią pačią pirmumo teisę užimti laisvas darbo vietas kitos valstybės narės teritorijoje kaip ir tos šalies piliečiai."

5 Direktyvos 73/148 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės, laikydamosi šioje direktyvoje nustatytos tvarkos, panaikina apribojimus:

a) valstybės narės piliečiams, įsisteigusiems arba norintiems įsisteigti kitoje valstybėje narėje, kad galėtų verstis savarankiškai dirbančių asmenų veikla, arba norintiems teikti paslaugas toje valstybėje narėje;

b) valstybės narės piliečiams, norintiems vykti į kitą valstybę narę kaip paslaugų gavėjai;

c) tokių piliečių sutuoktiniui (-ei) ir vaikams iki dvidešimt vienerių metų amžiaus, neatsižvelgiant į jų pilietybę;

d) tokių piliečių ir jų sutuoktinių giminaičiams pagal tiesiąją aukštutinę ir tiesiąją žemutinę giminystės liniją, kurie yra išlaikomi tų piliečių ir jų sutuoktinių, neatsižvelgiant į jų pilietybę, judėjimo ir gyvenimo apribojimus.

2. Valstybės narės sutinka priimti bet kokį kitą 1 dalies a ir b punktuose minimo piliečio šeimos narį ar to piliečio sutuoktinio (-ės) šeimos narį, kuris yra to piliečio ar to piliečio sutuoktinio (-ės) išlaikomas arba kuris kartu gyveno su juo kilmės šalyje."

6 Šios direktyvos 4 straipsnyje nustatyta:

„1. Kiekviena valstybė narė kitų valstybių narių piliečiams, norintiems įsisteigti jos teritorijoje, kad galėtų verstis savarankiškai dirbančių asmenų veikla, suteikia teisę nuolat gyventi šalyje, kai remiantis Sutartimi panaikinami tokios veiklos apribojimai.

Teisei apsigyventi šalyje įrodyti išduodamas „Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimas apsigyventi šalyje". Šis dokumentas galioja ne trumpiau kaip penkerius metus nuo išdavimo dienos ir yra automatiškai atnaujinamas.

Leidimo apsigyventi šalyje galiojimui nedaro poveikio buvimo toje valstybėje narėje pertraukos, kai išvykstama ne ilgiau kaip šešis mėnesius iš eilės arba yra atliekama karinė tarnyba.

Galiojantis leidimas apsigyventi šalyje negali būti atimtas iš 1 straipsnio 1 dalies a punkte minimo piliečio tik todėl, kad jis jau nedirba, nes yra laikinai nedarbingas dėl ligos ar nelaimingo atsitikimo.

Pirmoje pastraipoje nepaminėtam bet kuriam valstybės narės piliečiui, kuriam pagal kitos valstybės narės teisės aktus leista verstis veikla jos teritorijoje, suteikiama teisė gyventi šalyje ne trumpesnį laikotarpį, negu numatyta leidime, išduotame verstis ta veikla.

Bet kuriam 1 pastraipoje minėtam piliečiui, kuriam yra taikomos ankstesnės pastraipos nuostatos dėl pasikeitusio darbo, jo leidimas apsigyventi šalyje paliekamas galioti iki jo galiojimo termino pabaigos.

2. Asmenims, teikiantiems ir gaunantiems paslaugas, teisė apsigyventi šalyje suteikiama tokiam laikotarpiui, kuris atitinka teikiamų paslaugų trukmę.

Jei toks laikotarpis yra ilgesnis negu trys mėnesiai, valstybė narė, kurios teritorijoje yra teikiamos paslaugos, suteikia teisę gyventi šalyje kaip teisės apsigyventi šalyje įrodymą.

Jei toks laikotarpis nėra ilgesnis negu trys mėnesiai, asmens tapatybę patvirtinančio dokumento ar paso, kurį pateikęs atitinkamas asmuo atvyko, pakanka, kad pateisintų savo buvimą. Tačiau valstybė narė gali reikalauti, kad atitinkamas asmuo praneštų apie savo buvimą jos teritorijoje.

3. Šeimos nariui, kuris nėra valstybės narės pilietis, išduodamas gyvenimą šalyje patvirtinantis dokumentas, kurio galiojimas yra toks pat, kaip ir dokumento, kuris išduotas jį išlaikančiam piliečiui.“

7 Pagal Direktyvos 73/148 5 straipsnį:

„Teisė apsigyventi šalyje galioja visoje atitinkamos valstybės narės teritorijoje.“

8 Pagal minėtos direktyvos 8 straipsnį:

„Valstybės narės nenukrypsta nuo šios direktyvos nuostatų, išskyrus viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais.“

9 Direktyvos 10 straipsnyje numatyta:

„1. 1964 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo taikoma tol, kol valstybės narės įgyvendins šią direktyvą.“

2. Teisę apsigyventi šalyje patvirtinantys dokumentai, išduoti pagal 1 dalyje minimą direktyvą, galioja iki jų galiojimo termino pabaigos.“

10 Direktyvos 90/364 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės suteikia teisę jose apsigyventi kitų valstybių narių piliečiams, kurie neturi šios teisės pagal kitus Bendrijos teisės aktus, ir jų šeimos nariams, kaip apibrėžta šio straipsnio 2 dalyje, jeigu priimančiojoje valstybėje narėje jiems bei jų šeimos nariams taikomas ligos draudimas bet kurios rizikos atžvilgiu ir jeigu savo gyvenimo atitinkamoje valstybėje narėje laikotarpiu jie turi pakankamai lėšų, kad netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai.

Pirmoje pastraipoje nurodytos lėšos laikomos pakankamomis, jeigu jos yra didesnės už tokį lygį, kuriam esant priimančioji valstybė narė, atsižvelgdama į asmenines paraišką pateikusio asmens sąlygas ir, prireikus, į asmenines sąlygas asmenų, įleidžiamų pagal šio straipsnio 2 dalį, gali skirti socialinę paramą savo piliečiams.

Jeigu antroji pastraipa negali būti taikoma valstybėje narėje, paraišką pateikusio asmens lėšos laikomos pakankamomis tais atvejais, kai jos yra didesnės nei priimančiosios valstybės narės mokama minimali socialinio draudimo pensiją.

2. Toliau išvardyti asmenys, nepaisant jų pilietybės, turi teisę įsikurti kitoje valstybėje narėje kartu su asmeniu, turinčiu teisę ten apsigyventi:

a) jo ar jos sutuoktinė ar sutuoktinis ir jų išlaikomi palikuonys;

b) asmens, turinčio teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje, ir sutuoktinio išlaikomi giminaičiai pagal tiesioginę giminystės liniją.“

11 Direktyvos 90/364 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Teisę apsigyventi kitoje valstybėje narėje patvirtina išduodamas dokumentas – „EEB valstybės narės piliečio leidimas apsigyventi“, kurio galiojimas gali būti apribotas penkeriems metams su pratęsimo galimybe. Tačiau tuo atveju, kai, jų manymu, tai yra būtina, valstybės narės gali pareikalauti, kad leidimo galiojimas būtų dar kartą patvirtintas pirmųjų dviejų gyvenimo kitoje valstybėje narėje metų pabaigoje. Jeigu šeimos narys nėra valstybės narės pilietis, jam ar jai turi būti išduotas dokumentas, leidžiantis apsigyventi šalyje, kurio galiojimas būtų toks pat kaip dokumento, kuris yra išduotas jį ar ją išlaikančiam piliečiui.

Išduodant leidimą apsigyventi šalyje arba dokumentą, leidžiantį ten apsigyventi, valstybė narė gali pareikalauti, kad paraišką pateikęs asmuo pateiktų galiojantį asmens liudijimą arba pasą ir įrodymus, kad jis ar ji atitinka 1 straipsnyje nustatytas sąlygas.

2. Direktyvos 68/360/EEB 2 straipsnis, 3 straipsnis, 6 straipsnio 1 dalies a punktas ir 6 straipsnio 2 dalis bei 9 straipsnis taikomi *mutatis mutandis* asmenims, kuriems taikoma ši direktyva.

Valstybės narės piliečio, turinčio teisę apsigyventi kitos valstybės narės teritorijoje, sutuoktiniui ar sutuoktinei ir išlaikomiems vaikams suteikiama teisė užsiimti bet kokia samdoma ar savarankiško darbo veikla tos valstybės narės teritorijoje, net ir tuo atveju, kai jie nėra valstybės narės piliečiai.

Valstybės narės netaiko išlygų šios direktyvos nuostatoms, išskyrus tuos atvejus, kai tai pateisinama viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais. Tokiu atveju taikoma Direktyva 64/221/EEB.

3. Ši direktyva neturi įtakos esamiems teisės aktams, reglamentuojantiems nepagrindinio būsto įsigijimą."

Nacionalinės teisės aktai

12 Įstatymo dėl užsieniečių (Ausländergesetz, BGBl. 1990 I, p. 1354) 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„Šis įstatymas taikomas užsieniečiams, besinaudojantiems judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, jei Bendrijos teisėje ir Aufenthaltsgesetz/EWG nėra nustatyta leidžiančių nukrypti nuostatų."

13 Šio įstatymo 45 straipsnyje nustatyta:

„1) Užsienietis gali būti išsiunčiamas iš šalies, jei jis kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai arba kitiems svarbiems Vokietijos Federacinės Respublikos interesams.

2) Priimant nutartį išsiųsti reikia atsižvelgti į:

1. užsieniečio teisėto gyvenimo šalyje trukmę ir jo asmeninius, ekonominius ir kitus apsaugos vertus ryšius federacinėje teritorijoje,

2. išsiuntimo iš šalies pasekmes užsieniečio šeimos nariams, kurie teisėtai bendrai su juo gyvena federacinėje teritorijoje, ir

<...>“

14 Ausländergesetz 46 straipsnyje nustatyta:

„Bet kuris asmuo gali būti išsiųstas pagal 45 straipsnio 1 dalį, visų pirma, kuris

<...>

2. padarė teisės aktų, teismo ar administracinių institucijų sprendimų ar nutarimų pažeidimą, išskyrus kai padaromas vienintelis arba mažareikšmis pažeidimas, arba už federacinės teritorijos ribų padarė nusikaltimą, kuris jo padarymo teritorijoje laikomas padarytu tyčia,

3. pažeidė teisės aktą arba administracinį sprendimą, susijusį su vertimusi prostitucija,

4. vartoja heroiną, kokainą ar kitas narkotines medžiagas, keliančias panašų pavojų, ir nėra pasiruošęs atlikti būtiną asmens reabilitacinį gydymą ar vengia tokio gydymo,

<...>“

15 Šio įstatymo 47 straipsnyje nustatyta:

„1) Užsienietis išsiunčiamas iš šalies, jei:

1. įsiteisėjusiu nuosprendžiu buvo baustas už vieną ar daugiau tyčinių nusikaltimų, už kuriuos taikoma laisvės atėmimo bausmė, arba ne mažiau kaip trejiems metams baustas nepilnamečiams taikoma bausme, arba per paskutinius penkerius metus buvo įsiteisėjusiais nuosprendžiais baustas už tyčinius nusikaltimus laisvės atėmimo bausmėmis arba baustas nepilnamečiams taikomomis bausmėmis, o bendrą bausmių laikotarpį sudaro ne mažiau kaip treji metai, arba po paskutinio nuosprendžio buvo nustatyta priežiūra (Sicherungsverwahrung), arba

2. įsiteisėjusiu nuosprendžiu buvo teistas už tyčinį nusikaltimą taikant įstatymą dėl narkotikų (Betäubungsmittelgesetz) už viešosios rimties trikdymą <...> arba pasikėsinimą į visuomenės rimtį <...> ne mažiau kaip dvejų metų nepilname-

čiams taikoma bausme arba laisvės atėmimo bausme, o lygtinis atleidimas nuo bausmės netaikomas.

2) Užsienietis paprastai išsiunčiamas iš šalies, jei:

1. jam už vieną ar kelis tyčinius nusikaltimus įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra paskirta nepilnamečiams taikoma bausmė iki dvejų metų arba laisvės atėmimo bausmė iki dvejų metų, o lygtinis atleidimas nuo bausmės netaikomas,

2. jis be leidimo augino, gamino, importavo, pervežė tranzitu arba eksportavo narkotines medžiagas, jas pardavė ar perleido tretiesiems asmenims, kitu būdu pateikė į rinką, prekiavo arba skatino užsiimti tokia veikla arba padėjo ją vykdyti, pažeisdamas įstatymą dėl narkotikų,

3. jis dalyvavo, kaip vykdytojas ar bendrininkas, vykstant uždraustam viešam susirinkimui arba manifestacijai, prievartos veiksmuose prieš asmenis arba turtą, bendrai su grupe asmenų, dėl ko buvo sukelta grėsmė visuomenės saugumui,

<...>

3) Užsieniečiui, kuriam taikoma padidinta apsauga dėl išsiuntimo iš šalies pagal EB sutarties 48 straipsnio 1 dalį, išsiuntimas iš šalies paprastai taikomas 1 dalyje nustatytais atvejais. Nutartis išsiųsti priimama atsižvelgiant į diskreciją 2 dalyje

nustatytais atvejais. Nutartis išsiųsti 18–21 m. amžiaus užsienietį, užaugusį federacinėje teritorijoje ir turintį neribotos trukmės leidimą apsigyventi šalyje, priimama vadovaujantis diskrecija 1 ir 2 dalyse nurodytais atvejais. 1 dalies ir 2 dalies 2 punkto nuostatos netaikomos užsieniečiams nepilnamečiams.“

16 Pagal Ausländergesetz 48 straipsnį:

„1) užsieniečiui, kuris

1. turi leidimą apsigyventi šalyje;

2. turi neribotos trukmės leidimą apsigyventi šalyje ir gimė federacinėje teritorijoje arba į ją atvyko būdamas nepilnametis;

3. turi neribotos trukmės leidimą apsigyventi šalyje ir gyvena bendrai su užsieniečiu, kaip tai apibrėžta 1 ir 2 punktuose, santuokoje arba partnerystėje;

4. bendrai gyvena su savo šeimos nariu Vokietijos piliečiu;

5. yra pripažįstamas prieglobsčio prašytoju ir federacinėje teritorijoje naudojasi užsienio pabėgėlio teisine padėtimi arba turi Vokietijos Federacinės Respublikos institucijos nustatytos formos kelionės leidimą pagal 1951 m. liepos 28 d. susitarimą dėl pabėgėlių teisinės padėties (Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge) (BGBl. 1953 II, p. 559);

6. turi leidimą apsigyventi šalyje, išduotą pagal 32 a straipsnį,

išsiuntimas iš šalies gali būti taikomas rimtais saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais. Paprastai rimti saugumo ir viešosios tvarkos sumetimai yra 47 straipsnio 1 dalyje nustatytais atvejais.

2) Užsieniečiui nepilnamečiui, kurį išlaikantys tėvai arba vienas iš jo tėvų nuolat gyvena Vokietijos Federacinės Respublikos teritorijoje, netaikomas išsiuntimas iš šalies, išskyrus, jei įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu jis buvo nuteistas už kelis tyčinius vidutinio sunkumo nusikaltimus, sunkius nusikaltimus arba itin sunkų nusikaltimą. 18–21 metų paauglys, užaugęs federacinėje teritorijoje ir gyvenantis kartu su tėvais, išsiunčiamas iš šalies remiantis 47 straipsnio 1 dalimi ir 2 dalies 1 punktu ir 3 dalimi.

<...>“

17 Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnyje nustatyta:

„1) Kadangi šis įstatymas leidžia laisvą judėjimą ir ankstesnėse nuostatose nenustato ribojančių priemonių, pirminis draudimas atvykti į šalį, priemonės, apribojančios

Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimo apsigyventi šalyje išdavimą ar jo pratęsimą, – kaip jos apibrėžtos Aufenthaltsgesetz 3 straipsnio 5 dalyje, 12 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje ir 14 straipsnyje, – bei 1 straipsnyje išvardyti asmenys gali būti išsiunčiami iš šalies arba grąžinami tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais (Europos ekonominių bendrijų steigimo sutarties 48 straipsnio 3 dalis, 56 straipsnio 1 dalis). Užsieniečiai, turintys neribotos trukmės Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą apsigyventi šalyje, gali būti išsiųsti tik rimtais visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais.

<...>

3) 1 dalyje nurodyti sprendimai ar priemonės turi būti priimti tik tuo atveju, kai tai pateisinama atsižvelgiant į užsieniečio asmens elgesį. Ši taisyklė taikoma tik tiems sprendimams ar priemonėms, kurie buvo priimti visuomenės sveikatos apsaugos sumetimais.

4) Vien teistumo nepakanka siekiant pagrįsti 1 dalyje nurodytus sprendimus ar priemones.

<...>

7) Kai atsisakoma išduoti arba atnaujinti Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą apsigyventi šalyje, priimamas sprendimas jį išsiųsti iš šalies arba nurodoma išvykti, būtina nurodyti terminą, per kurį užsienietis išsiunčiamas iš šalies teritorijos, kurioje taikomas šis įstatymas. Išskyrus skubos atvejus, šis terminas turi būti bent

penkiolikos dienų, kai joks Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimas apsigyventi šalyje dar nėra išduotas, ir ne mažiau kaip vienas mėnuo, kai leidimas apsigyventi šalyje jau išduotas.

<...>“

18 Pagal bendrojo reglamento dėl laisvo kitų valstybių narių piliečių judėjimo (Freizügigkeitsverordnung/EB) 4 straipsnio 2 dalį, Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 2–9 dalys taikomos analogijos būdu kitų valstybių narių piliečiams, kurie nevykdo profesinės veiklos.

19 Administracinių ginčų kodekso (Verwaltungsgerichtsordnung, toliau – VwGO) 80 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta:

„2) Sustabdomasis poveikis išnyksta tik:

<...>

4. administracinį aktą priėmusiai arba dėl skundo turinčiai spręsti valstybės institucijai, pirmiausia remiantis viešuoju interesu arba suinteresuoto asmens pirmenybiniu interesu, priėmus nedelsiant vykdomą sprendimą.

Länder gali numatyti, kad pateikiami skundai neturi sustabdomojo poveikio, jei jie pateikti dėl priemonių, kurias priima jos pačios pagal federacinę teisę įgyvendinant administracines priemones.

3) 2 dalies 4 punkte nurodytais atvejais reikia raštu nurodyti ypatingo intereso motyvus dėl administracinio akto neatidėliotino vykdymo. Nereikia nurodyti ypatingų motyvų, kai valstybės institucija atsižvelgdama į viešąjį interesą ir prevenciniais tikslais priima neatidėliotiną priemonę, parengtą specialiai tokiam atvejui, kai kyla reali grėsmė, ypač žalos atvejais, keliančiais pavojų gyvybei, sveikatai ar nuosavybei.

<...>“

Ikiteisminė procedūra

20 Išnagrinėjus keletą dešimčių peticijų ir skundų, kuriuos Europos Parlamentui ir Komisijai atsiuntė Bade-Wurtemberg federacinėje žemėje gyvenantys Italijos piliečiai, kiek tai susiję su priemonėmis, kurias jų atžvilgiu priėmė Vokietijos valstybės institucijos remdamosi viešosios tvarkos motyvais ir kurios darė įtaką jų teisei gyventi Vokietijoje, Komisija, 1998 m. liepos 8 d. išsiųsdama oficialų pranešimą, atkreipė Vokietijos Federacinės Respublikos dėmesį į tam tikras teisines nuostatas ir administracinę praktiką dėl jų suderinamumo su Bendrijos teisės nuostatomis, susijusiomis su teise apsigyventi valstybėse narėse.

21 1999 m. kovo 25 d. Vokietijos vyriausybės atsakymas neišsklaidė Komisijos abejonių, ir ji 2000 m. liepos 24 d. Vokietijos Federacinei Respublikai išsiuntė pagrįstą nuomonę pakartodama oficialiame pranešime nurodytus kaltinimus ir pasiūlydama per dviejų mėnesių terminą imtis būtinų priemonių, kad būtų atsižvelgta į minėtą nuomonę.

22 2000 m. rugsėjo 26 d. atsakyme Vokietijos vyriausybė neigė Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimą, teigdama, jog yra pasirengusi patikrinti galimą būtinumą pateikti tam tikrus paaiškinimus konkrečiose nacionalinės teisės aktų srityse.

23 Negavusi tokių paaiškinimų ir manydama, kad bet kuriuo atveju paskelbti patikrinimai, siekiant nustatyti būtinybę pateikti tokius paaiškinimus, nebuvo pakankami siekiant ištaisyti Komisijos nurodytus kaltinimus, ji nusprendė pareikšti šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Dėl pirmo kaltinimo, susijusio su tuo, kad Vokietijos teisės aktuose ir praktikoje nepakankamai atsižvelgiama į asmeninį elgesį išsiunčiant iš šalies kitų valstybių narių piliečius viešosios tvarkos sumetimais

Šalių argumentai

24 Komisija teigia, kad kadangi Ausländergesetz 47 straipsnio 1 dalyje numatomas privalomas užsieniečio išsiuntimas iš šalies (toliau – privalomas išsiuntimas), o to

paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad toks išsiuntimas iš šalies yra paprastai taikomas privaloma tvarka (toliau – įprastinis išsiuntimas), jei suinteresuotas asmuo buvo teistas už vieną iš šiose dalyse nustatytų nusikaltimų, priimdama sprendimą kompetentinga valstybės institucija neturi diskrecijos.

25 Komisija pažymi, kad Ausländergesetz 47 straipsnio 1 ir 2 dalys bendrai nurodo į „užsieniečius“, vadinasi, taip pat taikomos valstybių narių piliečiams. Kadangi ši nuostata taikoma Bendrijos piliečiams, Komisija, palaikoma Italijos vyriausybės, teigia, kad ji tiesiogiai prieštarauja Direktyvos 64/221 3 straipsnio 1 ir 2 dalių reikalavimams. Iš tikrųjų atsižvelgiant į šį straipsnį nutartis išsiųsti turi būti pagrįsta išimtinai suinteresuoto asmens asmeniniu elgesiu ir ji negali būti motyvuojama vien tik teistumu, nors Ausländergesetz 47 straipsnio 1 ir 2 dalys atima iš kompetentingų administracinių institucijų diskreciją, kurios joms reikia siekiant kiekvienu atveju atlikti tokį tyrimą ir jo atžvilgiu pakeisti bendrą teisės aktų leidėjo pateiktą vertinimą, kuris siejamas išimtinai su atitinkamo piliečio teistumu. Komisija mano, kad minėto 47 straipsnio 1 ir 2 dalys prieštarauja Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 3 ir 4 dalims, nors, Vokietijos vyriausybės manymu, būtina patikslinti pastarąsias nuostatas.

26 Ši prieštaringa teisinė situacija akivaizdžiai sukelia teisės aktų praktinio taikymo problemų ir po to remiantis jais priimami Bendrijos teisei priešingi sprendimai. Kai nutartis išsiųsti yra pagrįsta Ausländergesetz 47 straipsniu, ji prieštarauja Bendrijos teisei, o jos pažeidimas yra ypač akivaizdus, kai šios institucijos savo nutartyje aiškiai nurodo, kad, atsižvelgiant į nuteisimą, jos neturi diskrecijos, kuri leistų netaikyti išsiuntimo iš šalies. Vokietijos teisės aktus, kiek tai susiję su Bendrijos teisės reikalavimais, reikia išaiškinti nepaliekant jokios abejonės.

27 Komisija teigia, kad šiuo ieškiniu nesiekiama išnagrinėti atskirus atvejus ir kad ieškinyje minėti išsiuntimo iš šalies atvejai cituojami kaip pavyzdžiai, siekiant iliustruoti bendrą Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos pobūdį, kuri rodo, jog ji grindžiama teisės aktais, kuriais buvo nepakankamai aiškiai į nacionalinę teisę perkelti Bendrijos teisės aktų reikalavimai. Jos manymu, iš minėtų pavyzdžių neginčijamai matyti, kad klaidingi sprendimai nėra pavieniai, bet, priešingai, jie buvo priimti pakartotinai ir todėl yra bendrai paplitę, o dėl to atsiranda tam tikra su Bendrijos teise nesuderinama praktika, nors jų paplitimo dydis atskiruose regionuose skiriasi.

28 Vokietijos vyriausybė teigia, kad valstybių narių išsiuntimas iš šalies nėra reglamentuojamas vien Ausländergesetz 47 straipsnyje, bet taip pat Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnyje, susijusiame su profesinę veiklą vykdančiais Sąjungos piliečiais, bei Freizügigkeitsverordnung/EG 4 straipsnyje, kuris išplečia minėto 12 straipsnio taikymo sritį profesinės veiklos nevykdantiems Sąjungos piliečiams.

29 Tačiau minėtame 12 straipsnyje aiškiai nurodoma, kad turi būti atliekamas individualus tyrimas, įvertinantis suinteresuoto asmens asmeninį elgesį, ir kad vien nuteisimai baudžiamąja tvarka nėra pakankami siekiant pateisinti išsiuntimą iš šalies. Ši nuostata, beveik pažodžiui atkartojanti Direktyvos 64/221 3 straipsnio 1 ir 2 dalių tekstą, pakankamai aiškiai ir tiksliai perkelia pastarąsias nuostatas į vidaus teisę. Priešingai nei Komisijos palaikomas teiginys, Aufenthaltsgesetz 47 straipsnio ir Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio derinys nesukuria neaiškios ir prieštaringos teisinės situacijos. Iš tikrųjų Ausländergesetz 2 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodoma, kad Aufenthaltsgesetz/EWG nuostatos turi pirmenybę Ausländergesetz atžvilgiu, todėl kaip teisinė pasekmė – privalomas išsiuntimas (Ausländergesetz 47 straipsnio 1 dalis) arba įprastinis išsiuntimas (Ausländergesetz 47 straipsnio 2 dalis) – tik tuomet būtų taikomas užsieniečiams, besinaudojantiems judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, jei būtų įvykdytos 12 straipsnio sąlygos. Taigi kaltinimas, susijęs su nepakankamai aiškiu Direktyvos 64/221 3 straipsnio perkėlimu į Vokietijos teisę, atmestinas.

30 Kalbant apie kaltinimą, kad Vokietijos Federacinė Respublika grindė nutartis išsiųsti „šiuo neaiškiu pagrindu“, Vokietijos vyriausybė atsikerta, kad nėra jokios Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos ir kad Komisija negali įrodyti tokios praktikos buvimo, nors ji turi tai padaryti.

31 Aišku, negali būti atmetama, kad keletu atvejų kompetentingos administracinės institucijos iš kitų valstybių narių piliečių atėmė teisę gyventi šalyje priimdamos nutartis, pažeidžiančias ne tik vidaus teisę, bet ir Bendrijos teisę, kuri turi viršenybę pirmosios atžvilgiu. Tačiau Komisijos šiame ieškinyje nurodomas 51 atvejis, – be to, kad ne visais šiais atvejais buvo taikytas išsiuntimas iš šalies arba sugrąžinimas, – įvyko 9 metų laikotarpiu ir buvo susijęs tik su 3 iš 16 *Länder*. Taigi inkriminuojamų priemonių taikymas nėra nusistovėjęs ir bendrai paplitęs, kad būtų įrodyta administracinė praktika. Iš tikrųjų Komisijos kaltinimas iš esmės paremtas prielaida, kad ir kitais atvejais nei nurodytais šiame ieškinyje, buvo priimti prieštaraujantys Bendrijos teisės aktams sprendimai, o tai nebuvo nustatyta.

Teisingumo Teismo vertinimas

32 Kaip tai pažymėjo Teisingumo Teismas savo 2006 m. sausio 31 d. Sprendime *Komisija prieš Ispaniją* (C-503/03, Rink. p. I-1097, 43 punktas), valstybės narės piliečių teisė atvykti ir apsigyventi kitos valstybės narės teritorijoje nėra besąlyginė. Kaip vienas iš Bendrijos teisės nustatytų ir leidžiamų apribojimų, Direktyvos 64/221 2 straipsnis valstybėms narėms leidžia uždrausti kitų valstybių narių piliečiams atvykti į jų teritoriją viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo sumetimais.

33 Tačiau Bendrijos teisės aktų leidėjas valstybės narės rėmimąsi šiais sumetimais griežtai apribojo. Pagal Direktyvos 64/221 3 straipsnio 1 dalį priemonės, kurių buvo imtasi viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais, grindžiamos išimtinai tam tikro asmens asmeniniu elgesiu, ir pagal šio straipsnio 2 dalį teistumai patys savaime nėra pagrindas imtis tokių priemonių. Į teistumą galima atsižvelgti tik tuo atveju, kai aplinkybės, dėl kurių buvo nuteista, įrodo asmens asmeninį elgesį, kuris kelia realią grėsmę viešajai tvarkai (1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau*, 30/77, Rink. p. 1999, 28 punktas; 1999 m. sausio 19 d. Sprendimo *Calfa*, C-348/96, Rink. p. I-11, 24 punktas ir jau minėto Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 44 punktas).

34 Savo ruožtu Teisingumo Teismas visuomet pažymėdavo, kad viešosios tvarkos išlyga yra siaurai aiškintina pagrindinio laivo asmenų judėjimo principo, kurio apimties valstybės narės negali nustatyti vienašališkai, išimtis (1975 m. spalio 28 d. Sprendimo *Rutili*, 36/75, Rink. p. 1219, 27 punktas; minėto Sprendimo *Bouchereau* 33 punktas; minėto Sprendimo *Calfa* 23 punktas; 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri*, C-482/01 ir C 493/01, Rink. p. I-5257, 64 ir 65 punktai ir minėto sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 45 punktas).

35 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką nacionalinės valdžios institucijos nuoroda į viešosios tvarkos sąvoką, kaip leidimą nukrypti nuo pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo, bet kuriuo atveju reiškia, kad be įstatymo pažeidimu sukelto socialinio sutrikdymo, egzistuoja reali ir pakankamai rimta grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui (minėto sprendimo *Rutili* 28 punktas; minėto sprendimo *Bouchereau* 35 punktas; minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 66 punktas ir minėto sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 46 punktas).

36 Būtent atsižvelgiant į šiuos samprotavimus reikia išnagrinėti pirmąjį Komisijos kaltinimą. Jį sudaro dvi dalys – pirmoji dalis, susijusi su neteisingu Bendrijos teisės normų perkėlimu į nacionalinę teisę Bendrijos piliečių išsiuntimo srityje viešosios

tvarkos sumetimais, ir antroji dalis – susijusi su šiuo požiūriu administracijos institucijos vykdoma praktika.

— Dėl tariamai klaidingo perkėlimo į nacionalinę teisę

37 Pagal Ausländergesetz 47 straipsnį, užsienietis, t. y. bet kuris asmuo, neturintis Vokietijos pilietybės (to paties įstatymo 1 straipsnio 2 dalis), yra išsiuntimas iš šalies (privalomas išsiuntimas) jį nuteisus už padarytus nusikaltimus, išvardytus 47 straipsnio 1 dalyje, kai teismo apkaltinamasis nuosprendis įsiteisėjęs, nors toks išsiuntimas iš šalies taikomas paprastai (įprastinis išsiuntimas) jį nuteisus už nusikaltimus, išvardytus 47 straipsnio 2 dalies 1 punkte.

38 Pagal Ausländergesetz 47 straipsnio 1 dalį ir 2 straipsnio 1 punkto nuostatas, nagrinėjamas atskirai, kadangi jose nurodoma išsiųsti Bendrijos piliečius po nuteisimo baudžiamąja tvarka sistemingai neatsižvelgiant į asmens, kuris padarė nusikaltimą, asmeninį elgesį nei į jo keliamą grėsmę viešajai tvarkai, jos netenkina Bendrijos teisės reikalavimų (dėl Ausländergesetz 47 straipsnio 1 dalies 2 punkto žr. minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 59 ir 69–71 punktus).

39 Tačiau, kaip tai teisingai pažymėjo Vokietijos vyriausybė, Aufenthaltsgesetz/EWG, kaip specialusis įstatymas, taikomas valstybių narių piliečiams, kurie naudojasi judėjimo laisve pagal EB sutartį. Iš tikrųjų, atsižvelgiant į Ausländergesetz 2 straipsnio 2 dalį, šis įstatymas taikomas užsieniečiams, besinaudojantiems judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, tik jei Aufenthaltsgesetz/EWG, kuris taikomas

visų pirma kitų valstybių narių piliečiams, vykdantiems profesinę veiklą, nėra leidžiančių nukrypti nuostatų. Be to, Freizügigkeitsverordnung/EG 4 straipsnio 2 dalis išplečia Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 2–9 dalių taikymą valstybių narių piliečiams, nevykdantiems profesinės veiklos.

40 Iš to matyti, kad Aufenthaltsgesetz/EWG, kaip specialusis įstatymas (*lex specialis*), turi viršenybę Ausländergesetz (*lex generalis*) nuostatų, kurios konkrečiai taikomos reglamentuojamoms situacijoms, atžvilgiu (dėl Bendrijos direktyvų žr. 2003 m. birželio 19 d. Sprendimo *Mayer Parry Recycling*, C-444/00, Rink. p. I-6163, 57 punktą).

41 Taigi, pagal Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 3 ir 4 dalių formuluotes, išsiuntimas iš šalies turi būti taikomas užsieniečiui, besinaudojančiam judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, tik jei suinteresuoto asmens asmeninis elgesys tai pateisina, ir vien nuteisimo baudžiamąja tvarka nepakanka siekiant motyvuoti tokią priemonę.

42 Nors tiesa, kad įstatymų ar kitų nacionalinių teisės aktų nuostatų reikšmė turi būti vertinama atsižvelgiant į nacionalinių institucijų aiškinimą (ypač žr. 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją*, C-129/00, Rink. p. I-14637, 30–33 punktus), šioje byloje Komisija neteigia, kad nagrinėjamus teisės aktus, į kuriuos būtų galima atsižvelgti, teismai aiškintų skirtingai, kai vieni atitinkami teisės aktai taikomi pagal Bendrijos teisę, o kiti – jai prieštarauja, ir todėl šie nacionaliniai teisės aktai nėra pakankamai aiškūs, siekiant užtikrinti jų suderinamą su Bendrijos teise taikymą.

43 Šiomis aplinkybėmis Komisijos kaltinimas, susijęs su Bendrijos teisės pažeidimu, nes Vokietijos nacionaliniai teisės aktai nepakankamai aiškiai draudė tik kitam valstybės narės piliečiui, besinaudojančiam judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, taikyti išsiuntimą iš Vokietijos Federacinės Respublikos teritorijos, dėl kurio nutartis priimama automatiškai po nuteisimo baudžiamąja tvarka neatsižvelgiant į asmens, padariusio nusikaltimą, asmeninį elgesį nei į realią grėsmę, kurią jis kelia viešajai tvarkai, yra nepagrįstas.

— Dėl tariamo Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimo

44 Kaip aišku iš pradiniame teisminiame ieškinyje pateiktų reikalavimų, savo pirmu kaltinimu Komisija, be to, kad būtų nustatyta, jog Bendrijos teisė į nacionalinė teisę buvo perkelta klaidingai, siekia pripažinti, kad „nutartys išsiųsti“ buvo priimtos pažeidžiant šias taisykles.

45 Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, kad Komisija gali jo prašyti pripažinti įsipareigojimų neįvykdymą, kurį sudaro direktyvoje nustatytų tikslų neįgyvendinimas konkrečiu atveju (žr. ypač 2003 m. balandžio 10 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-20/01 ir C-28/01, Rink. p. I-3609, 30 punktą; 2005 m. balandžio 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-157/03, Rink. p. I-2911, 44 punktą ir minėto 2006 m. sausio 31 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją* 59 punktą).

46 Taigi, kaip tai matyti iš šio sprendimo 27 punkto ir neatsižvelgiant į šiuo klausimu pateiktas plačias ieškinio reikalavimų formuluotes, Komisija aiškiai Teisingumo Teismo procese nurodė, kad savo ieškiniu ji siekia ne siūlyti nagrinėti, atsižvelgiant į įvairius kaltinimus, konkrečius klausimus, kylančius dėl šių atskirų atvejų, o įrodyti, kad Vokietijos teisės aktai nepakankamai aiškiai perkelia Bendrijos teisės reikalavimus, nes dėl jų atsiranda Bendrijos teisei priešinga administracinė praktika.

Šiomis aplinkybėmis Komisija remiasi keletu atvejų, kuriuos ji pacitavo tik kaip pavyzdžius ir siekdama iliustruoti tam tikrus sprendimų ir administracinės praktikos tipus, kuriais ji šiame ieškinyje kaltina Vokietijos Federacinę Respubliką. Tai, kad Komisija cituoja konkrečius atvejus, visiškai nereiškia, kad kiti atvejai negali būti laikomi Bendrijos teisės pažeidimo pavyzdžiais.

47 Pagal Teisingumo Teismo praktiką, net jei taikomi teisės aktai yra, kaip tai matyti iš šio sprendimo 39–43 punktų, suderinami su Bendrijos teise, įsipareigojimų neįvykdymas gali atsirasti dėl administracinės praktikos, kuri pažeidžia Bendrijos teisę, netgi jeigu patys taikomi nacionalinės teisės aktai atitinka Bendrijos teisę (ypač žr. 2005 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją*, C-278/03, Rink. p. I-3747, 13 punktą).

48 Šiuo požiūriu pirmiausia pažymėtina, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką proceso dėl įsipareigojimų neįvykdymo metu Komisija turi nustatyti nurodytą įsipareigojimų neįvykdymą ir pateikti Teisingumo Teismui įrodymų, jam būtinų patikrinti, ar egzistuoja šis įsipareigojimų neįvykdymas, negalėdama remtis kokia nors prielaida (ypač žr. 2000 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, C-287/03, Rink. p. I-3761, 27 punktą).

49 Kalbant konkrečiai apie ieškinį, susijusį su nacionalinės nuostatos įgyvendinimu, pasakytina, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog valstybės įsipareigojimų neįvykdymui įrodyti būtina pateikti ypatingo pobūdžio įrodymų, palyginti su įrodymais, į kuriuos paprastai atsižvelgiama nagrinėjant ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, susijusį tik su nacionalinės nuostatos turiniu. Šiomis aplinkybėmis įsipareigojimų neįvykdymas gali būti įrodytas tik pateikus pakankamai informatyvų ir išsamų veiksmų, kuriais kaltinamos nacionalinės administracinės institucijos ir (arba) teismai ir kurie priskirtini atitinkamai valstybei narei, įrodymą (minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 28 punktas).

50 Teisingumo Teismas taip pat pridūrė, kad valstybės elgesys, t. y. Bendrijos teisės reikalavimams prieštaraujanti administracinė praktika, gali būti įsipareigojimų neįvykdymas EB 226 straipsnio prasme, jei ši administracinė praktika yra tam tikru laipsniu nusistovėjusi ir bendrai paplitusi (žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C0387/99, Rink. p. I-3751, 42 punktą; 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Airiją*, C-494/01, Rink. p. I-3331, 28 punktą ir minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 29 punktą).

51 Taigi Komisija neįrodė, kad Vokietijoje nusistovėjo administracinė praktika, kai būdingi Teisingumo Teismo praktikoje nurodyti požymiai.

52 Komisija savo ieškinyje tik išvardijo tam tikrą skaičių atvejų, kai administraciniai sprendimai buvo priimti pažeidžiant Bendrijos teisės reikalavimus, tačiau nepateikė Teisingumo Teismui atitinkamų sprendimų, bet nurodė ieškinyje tik trumpą tam tikrų sprendimų santrauką. Taigi Komisija akivaizdžiai nepateikė Teisingumo Teismui reikiamų duomenų šiam tariamam įsipareigojimų neįvykdymui patikrinti ir ypač dėl to, kad Vokietijos vyriausybė konkrečiai ginčija duomenų patikimumą, kurie daugeliu atvejų buvo pateikti pagal suinteresuotų asmenų reikalavimą cituojant sprendimus (sprendimai *Condo*, *Ferri*, *Gaudino*, *Guaglianone*, *Marchese* ir *Procopio*), kuriais Komisija remiasi savo ieškinyje.

53 Tačiau, atsižvelgiant į ieškinyje pateiktą informaciją, penkiasdešimt Komisijos nurodytų nutarčių buvo priimtos laikotarpiu nuo 1992 m. gruodžio (nutartis *Torsello*) iki 2001 m. sausio mėn. (nutartis *Sulimanov*), t. y. maždaug devynerių metų laikotarpiu. Taigi Teisingumo Teismas bet kuriuo atveju negalėjo padaryti išvados dėl Bendrijos teisei priešingos bendrai paplitusios ir nusistovėjusios praktikos buvimo, o Komisija, kuri negali remtis bet kokia prielaida, nepateikė duomenų, būtinų atmesti Vokietijos vyriausybės teiginį, kad nutartys tėra pavienės ir tai nėra bendrai paplitusi ir nusistovėjusi praktika.

54 Ši išvada daroma ypač todėl, kad, kaip tai teigia Vokietijos vyriausybė, bendrose administracinėse nuostatose, susijusiose su Ausländergesetz (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz), kurios skirtos Vokietijos administracijai ir jai taikomos, patikslinama, viena vertus, kad išsiuntimas iš šalies viešosios tvarkos sumetimais pagal Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalį galimas tik tuomet, kai ši priemonė taikoma atsižvelgiant į užsieniečio asmeninį elgesį, nes nuteisimas baudžiamąja tvarka negali pateisinti išsiuntimo iš šalies, ir, kita vertus, to paties 12 straipsnio 3 dalis leidžia grįsti išsiuntimą iš šalies tik atsižvelgiant į užsieniečio asmeninį elgesį bei jis vykdomas tik specialiais prevenciniais tikslais ir esant realiai ir pakankamai rimtai grėsmei pagrindiniam visuomenės interesui.

55 Taigi, nors Vokietijos vyriausybė neginčija, kad pavienės nutartys išsiųsti galėjo būti priimtos pakankamai neatsižvelgiant į Bendrijos teisės reikalavimus, Komisijos kaltinimas, susijęs su Bendrijos teisės neatitinkančios administracinės praktikos buvimu, atmestinas kaip nepagrįstas.

56 Iš to aišku, kad turi būti atmestas visas pirmas ieškinio pagrindas.

Dėl antro kaltinimo, susijusio su tuo, kad Vokietijos teisės aktuose ir administracinėje praktikoje buvo nepakankamai atsižvelgta į rimtos grėsmės viešajai tvarkai buvimą išsiunčiant iš šalies kitų valstybių narių piliečius, turinčius ribotos trukmės leidimą gyventi šalyje

Dėl priimtinumo

— Šalių argumentai

57 Vokietijos vyriausybė teigia, kad savo ieškinyje Komisija kaltina Vokietijos Federacinę Respubliką ne tik nevisiškai įvykdžius pareigą perkelti į nacionalinę

Direktyvą 64/221, bet ir taikius priešingą Bendrijos teisės aktams administracinę praktiką. Tačiau savo pagrįstoje nuomonėje Komisija tik nurodė Bendrijos teisės normų dviprasmišką perkėlimą į Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalį ir nekaltino jos dėl tariamai priešingos minėtiems teisės aktams administracinės praktikos, kiek tai susiję su šios nuostatos įgyvendinimu. Todėl antras kaltinimas nepriimtinas tiek, kiek Komisija siekė pripažinti tokią administracinę praktiką, nes pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką Komisija savo ieškinyje negali remtis naujomis aplinkybėmis, kurios nebuvo nurodytos ikiteisminėje stadijoje.

58 Komisija atmeta bet kokį kaltinimą dėl ginčo dalyko išplėtimo teigdama, kad pirmaisiais trimis savo kaltinimais ji kritikuoja Vokietijos teisinę padėtį užsieniečių išsiuntimo iš šalies srityje iš esmės remdamasi tuo, kad praktikoje dėl kartais prieštaringų nuostatų koegzistavimo – dviprasmybių šaltinio teisę taikančioms institucijoms – nuolat priimamos su Bendrijos teise nesuderinamos nutartys išsiųsti. Taip pat kaip ir dėl šių nuostatų koegzistavimo aiškiai atsiranda teisinis netikslumas, šiuo teisiniu pagrindu priimtos nutartys išsiųsti yra neišvengiamai susijusios su šiais trimis kaltinimais ir negali būti nuo jų atskirtos.

— Teisingumo Teismo vertinimas

59 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką (ypač žr. 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją*, C-365/97, Rink. p. I-7773, 23 punktą) valstybei narei adresuotas Komisijos oficialus pranešimas, vėliau jos pagal EB 226 straipsnį priimta pagrįsta nuomonė apibrėžia ginčo dalyką, todėl jis nebegali būti išplėstas. Iš tikrųjų galimybė suinteresuotai valstybei narei pateikti savo pastabas yra, net jei ji mano neprivalanti tuo pasinaudoti, esminė Sutartyje nustatyta garantija ir jos laikymasis yra esminis proceso, kuriame pripažįstamas valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas, formos reikalavimas.

60 Taigi Komisijos pagrįsta nuomonė ir ieškinys turi būti grindžiami tais pačiais kaltinimais, kaip ir oficialus pranešimas, kuriuo pradedama ikiteisminė procedūra (1998 m. rugsėjo 29 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją*, C-191/95, Rink. p. I-5449, 55 punktas). Kadangi Komisijos pagrįsta nuomonė ir ieškinys turi būti grindžiami tais pačiais motyvais ir pagrindais, Teisingumo Teismas negali nagrinėti į pagrįstą nuomonę neįtraukto prieštaravimo (1989 m. gegužės 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, 76/86, Rink. p. 1021, 8 punktas), kurioje turi būti pateikta nuosekli ir išsami priežasčių, dėl kurių Komisija apkaltino valstybė narę dėl įsipareigojimo pagal Sutartį neįvykdymo, santrauka (ypač žr. 2004 m. birželio 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-350/02, Rink. p. I-6213, 20 punktą).

61 Tačiau negali būti reikalaujama, kad kiekvienu atveju oficialiame pranešime nurodyti kaltinimai, pagrįstos nuomonės rezoliucinė dalis ir ieškinio reikalavimai turėtų visiškai sutapti, jei ginčo dalykas nebuvo išplėstas arba pakeistas, bet, priešingai, paprasčiausiai sutrauktas (minėto 1998 m. rugsėjo 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 56 punktas; minėto 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją 25 punk*tas ir 2006 m. kovo 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-117/04, Rink. p. I-2461, 37 punktas).

62 Šiuo atveju antro kaltinimo dalis, susijusi su Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimu, iš esmės atitinka Komisijos pagrįstos nuomonės IV punkte nurodytą kaltinimą, pagal kurį Komisija priekaištauja Vokietijos Federacinei Respublikai priėmus nutartis išsiųsti tais atvejais, kai reali ir pakankamai rimta grėsmė viešajai tvarkai, kuri pažeistų visuomenės pagrindinį interesą, nebuvo įrodyta. Prie to prisideda tai, kad pagrįstos nuomonės dalyje, pavadintoje „Grėsmė viešajai tvarkai“, Komisija konkrečiai nurodo esamą Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu pagrįstą Vokietijos „administracinę praktiką“, pažeidžiančią sąlygas, kuriomis Bendrijos teisė leidžia apriboti laisvą judėjimą viešosios tvarkos sumetimais.

63 Šiomis aplinkybėmis Komisija negali būti kaltinama tiksliai pradinio teisminio ieškinio reikalavimuose nepakartojusi kaltinimų, kurie buvo nurodyti ikiteisminėje procedūroje, nors ji norėjo juos suderinti su išsamia kaltinimų santrauka.

64 Taigi dalinis prieštaravimas dėl antro kaltinimo priimtinumo atmestinas.

Dėl esmės

— Šalių argumentai

65 Komisija teigia, kad Aufenthaltsgesetz/EWG, kuris turi perkelti į Vokietijos teisę Bendrijos teisės normas laisvo judėjimo apribojimo viešosios tvarkos sumetimais srityje, nėra pakankamai aiškus, kiek tai susiję su jo 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta taisykle, kuri yra esminė šioje byloje. Iš tikrųjų, nors pagal minėtos nuostatos pirmą sakinį užsieniečiui, besinaudojančiam judėjimo laisve, apsigyventi šalyje gali būti neleista dėl „viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir jos sveikatos sumetimų", tos pačios nuostatos antrame sakinyje, kalbant vien apie užsieniečius, turinčius neribotos trukmės „Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą apsigyventi šalyje", numatyta, kad jie gali būti išsiųsti tik dėl „rimtų" saugumo ir viešosios tvarkos sumetimų. Nagrinėjamos nuostatos bendroji struktūra yra apgaulinga, nes ji gali būti suprasta – taip rodo ir administracinė praktika, – kad pakanka paprastų visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimų siekiant išsiųsti asmenis, besinaudojančius laisvo judėjimo teise, ir neturinčius „neribotos trukmės „Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimo apsigyventi šalyje", ir kad rimtų motyvų reikia tik siekiant išsiųsti užsieniečius, turinčius tokį leidimą.

66 Yra daug sprendimų, kuriuose viešoji tvarka iš principo aiškinama klaidingai pagal Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį. Kartais juose net aiškiai tvirtinama, kad nereikia tikrinti rimtų priežasčių, susijusių su viešąja tvarka, buvimo, nes jų reikalaujama tik minėtos nuostatos antrame sakinyje nurodytu atveju, t. y. iš užsieniečių, turinčių neribotos trukmės „Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą apsigyventi šalyje". Komisija, grįsdama šį teiginį, kaip pavyzdžius cituoja septynis atvejus.

67 Komisijos teigimu, Vokietijos teisinė padėtis ir administracinė praktika šiuo klausimu turi būti tiksliai išaiškinta, nepaliekant nė mažiausios abejonės dėl reikalavimo, pagal kurį, kad ir kokia būtų leidimo apsigyventi šalyje trukmė, išsiuntimo iš šalies priemonė reiškia, kad dėl suinteresuoto asmens asmeninio elgesio atsiranda reali ir pakankamai rimta grėsmė, daranti poveikį visuomenės pagrindiniam interesui (ypač žr. minėto sprendimo *Bouchereau* 33–35 punktus).

68 Tačiau Vokietijos vyriausybė teigia, kad Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalis pakankamai aiškiai į nacionalinę teisę perkelia iš Bendrijos teisės aktų išplaukiančius reikalavimus judėjimo laisvės apribojimo srityje.

69 Kalbant apie kaltinimą, susijusį su Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimu, Vokietijos vyriausybė teigia, kad net darant prielaidą, kad ši antro kaltinimo dalis yra priimtina, ji nesupranta, kaip Komisija, remdamasi tik ieškinyje nurodytais pavieniais 20 atvejais, gali daryti išvadą dėl tokios administracinės praktikos, kuri buvo sistemingai įgyvendinama visoje nacionalinėje teritorijoje, buvimo.

— Teisingumo Teismo vertinimas

Dėl tariamai klaidingo perkėlimo į nacionalinę teisę

70 Kaip nustatyta šio sprendimo 35 punkte pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką nacionalinių valdžios institucijų rėmimasis viešosios tvarkos sąvoka bet kuriuo atveju reiškia, kad, be įstatymo pažeidimu sukelto socialinio sutrikdymo, kyla reali ir pakankamai rimta grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui.

71 Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nustatyta, kad kitų valstybių narių piliečiams, besinaudojantiems judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, išsiuntimo iš šalies priemonė gali būti taikoma tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir jos sveikatos sumetimais, ir nurodoma skliaustuose Sutarties 48 straipsnio 3 dalis ir EB 56 straipsnio 1 dalis (po pakeitimo EB – 46 straipsnio 1 dalis). Tos pačios dalies antrame sakinyje nustatoma, kad išsiųsti užsieniečius, turinčius neribotos trukmės Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą apsigyventi šalyje, leidžiama „rimtais" saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais.

72 Nors Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje esanti nuoroda į pirminę Bendrijos teisę gali būti laikoma pakankamai nurodančia, kad viešosios tvarkos sąvoka turi būti aiškinama taip pat kaip ta pati sąvoka, nustatyta minėtuose Sutarties straipsniuose, kaip jie įgyvendinami Direktyva 64/221 ir patikslinami Teisingumo Teismo praktikoje, tačiau antrasis minėtos nacionalinės priemonės sakinys, papildydamas, kad, kalbant apie Bendrijos piliečius, turinčius neribotos trukmės leidimą apsigyventi šalyje, tik „rimti" viešosios tvarkos sumetimai gali pateisinti išsiuntimą iš šalies, sukelia abejonių dėl tinkamo atsižvelgimo į Bendrijos teisės reikalavimus, susijusius su Bendrijos piliečiais, turinčiais ribotos trukmės leidimą apsigyventi šalyje.

73 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką direktyvos nuostatos turi būti įgyvendinamos neginčijamai privalomai, konkrečiai, tiksliai ir aiškiai, kad būtų patenkinamas teisinio saugumo reikalavimas (ypač žr. 2001 m. gegužės 17 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją*, C-159/99, Rink. p. I-4007, 32 punktą; 2003 m. vasario 27 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją,* C-415/01, Rink. p. I-2081, 21 punktą).

74 Taigi Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalis nepakankamai aiškiai perkelia šio sprendimo 70 punkte nurodytos praktikos reikalavimus kitų valstybių narių piliečių, turinčių ribotos trukmės leidimus apsigyventi šalyje, atžvilgiu, pagal kurią išsiuntimas iš šalies gali būti pateisinamas tik esant realiai ir pakankamai rimtai grėsmei, darančiai poveikį pagrindiniam visuomenės interesui.

75 Bendrosios administracinės priemonės, susijusios su Ausländergesetz, kurias nurodo Vokietijos vyriausybė grįsdama savo teiginį, kad nacionaliniai teisės aktai tenkina teisinio saugumo reikalavimą, nepaneigia šio vertinimo.

76 Šiuo požiūriu, pakanka priminti teisinio saugumo principą, kuris reikalauja pagal Bendrijos teisės aktus priimtų nacionalinių priemonių pakankamo viešumo, kuris leistų suinteresuotiems teisės subjektams susipažinti su savo teisių ir pareigų apimtimi konkrečioje Bendrijos teisės reglamentuojamoje srityje (visų pirma žr. minėto 2003 m. vasario 27 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 21 punktą). Taip nėra minėtų administracinių nuostatų atveju, kurios – tai neginčijama – yra vidinio pobūdžio ir taikomos administracijai siekiant užtikrinti jos vieningumą, kiek tai susiję su konkrečiais klausimais.

77 Šiomis aplinkybėmis antro kaltinimo pirmoji dalis yra pagrįsta.

Dėl tariamai Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos

78 Šio sprendimo 49 ir 50 punktuose Teisingumo Teismas priminė, kad dėl ieškinio, susijusio su nacionalinės nuostatos įgyvendinimu, pasakytina, kad valstybės įsipareigojimų neįvykdymui įrodyti būtina pateikti ypatingo pobūdžio įrodymų, palyginti su įrodymais, į kuriuos paprastai atsižvelgiama nagrinėjant ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, susijusį tik su nacionalinės nuostatos turiniu. Šiomis aplinkybėmis įsipareigojimų neįvykdymas gali būti įrodytas tik pateikus pakankamai informatyvų ir išsamų veiksmų, kuriais kaltinamos nacionalinės administracinės institucijos ir (arba) teismai ir kurie priskirtini atitinkamai valstybei narei, įrodymą. Valstybės elgesys, t. y. Bendrijos teisės reikalavimams prieštaraujanti administracinė praktika, gali būti įsipareigojimų neįvykdymas EB 226 straipsnio prasme, jei ši administracinė praktika yra pasiekusi tam tikrą nuolatinumo ir bendrumo laipsnį.

79 Komisija apsiribojo peržiūrėdama 17 atvejų, kuriuose administraciniai sprendimai buvo priimti pažeidžiant Bendrijos teisės reikalavimus, Teisingumo Teismui nepateikdama nei jų, nei jokios jos teiginį pagrindžiančios santraukos. Komisija akivaizdžiai nepateikė Teisingumo Teismui būtinų duomenų, kurie leistų patikrinti tariamo įsipareigojimo neįvykdymą, nors Vokietijos vyriausybė konkrečiai ginčija patikimumą duomenų, kurie buvo nurodyti pateikiant, ypač kiek tai susiję su dviem atvejais, kuriais savo ieškinyje remiasi Komisija (nutartys *Moffa* ir *Nardelli*), susijusios nutarties santrauką, leidžiančią manyti, jog buvo laikytasi Bendrijos teisės reikalavimų.

80 Dėl šio vienintelio motyvo antro kaltinimo antra dalis atmestina kaip nepagrįsta.

Dėl trečio kaltinimo, susijusio su tuo, kad Vokietijos teisės aktuose ir praktikoje buvo atsižvelgta į aspektus, susijusius su bendra prevencija išsiuntimo iš šalies atveju

Dėl priimtinumo

— Šalių argumentai

81 Vokietijos vyriausybė teigia, kad pagrįstoje nuomonėje nebuvo pateiktas kaltinimas dėl Vokietijos teisės aktų aiškumo stokos, kiek tai susiję su draudimu priimti bendrąsias prevencines priemones, todėl ši trečio kaltinimo dalis turėtų būti pripažinta nepriimtina.

82 Komisija atsikerta, kad oficialiame įspėjime ji teigia, jog visos Ausländergesetz 47 straipsnio 1 ir 2 dalių teisiniu pagrindu pagrįstos nutartys dėl šios nuostatos bendrosios prevencijos tikslo turi bendrosios prevencijos neteisėtą pobūdį ir todėl jos pažeidžia Bendrijos teisę. Pagrįstoje nuomonėje šis kaltinimas pateikiamas jį pabrėžiant, ir todėl prieštaravimas dėl priimtinumo atmestinas.

— Teisingumo Teismo vertinimas

83 Komisijos pagrįsta nuomonė ir ieškinys turi remtis tais pačiais motyvais ir pagrindais (ypač žr. šio sprendimo 60 punktą). Taip yra šiuo atveju.

84 Kaip tai pažymėjo generalinė advokatė savo išvados 111 ir 112 punktuose, trečio kaltinimo dalis, susijusi su klaidingu perkėlimu į nacionalinę teisę, pagal kurią bendrosios prevencijos priežasčių negali pakakti Bendrijos piliečiams išsiųsti, iš esmės atitinka kaltinimą, kuris nurodytas pagrįstos nuomonės reikalavimų III punkte, kuriame Komisija kaltina Vokietijos Federacinę Respubliką savo teisės aktuose nepakankamai aiškiai nurodžius, kad nutartys išsiųsti Sąjungos piliečius negali būti pagrįstos teisiniu pagrindu, kuriame numatytas privalomas išsiuntimas iš šalies arba įprastinis išsiuntimas iš šalies nuteisus baudžiamąja tvarka. Prie to prisideda tai, kad pagrįstos nuomonės dalyje „Atgrasinimas" Komisija konkrečiai nurodė aplinkybę, kad visos nutartys išsiųsti, pagrįstos Ausländergesetz 47 straipsniu, neišvengiamai turi, atsižvelgiant į šios normos bendrosios prevencijos tikslą, bendrosios prevencijos neteisėtą pobūdį, nes jos tiesiogiai susijusios su teisės aktais, dėl kurių reiškiami kaltinimai.

85 Šiomis aplinkybėmis negalima kaltinti Komisijos, kad ji tiksliai neatkartojo kaltinimų, nurodytų ikiteisminėje procedūroje, ieškinyje pateiktuose reikalavimuose, nes ji siekė juos ir išsamią kaltinimų santrauką suderinti.

86 Taigi dalinis prieštaravimas dėl trečio kaltinimo priimtinumo atmestinas.

Dėl esmės

— Šalių argumentai

87 Komisija teigia, kad Ausländergesetz 47 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta išsiuntimo iš šalies taikymo tvarka siekiama bendrosios prevencijos tikslų, nes privalomu ar

įprastiniu išsiuntimu iš šalies siekiama atgrasinti kitus užsieniečius daryti tapačius ar panašius nusikaltimus, kuriuos padarė išsiųsti užsieniečiai. Visose šiomis nuostatomis pagrįstose nutartyse būtinai yra neteisėtas bendrosios prevencijos elementas, atsižvelgiant į šios normos tikslą, ir vien dėl šios priežasties jos prieštarauja Bendrijos teisei. Vien papildomai daroma nuoroda į *Aufenhaltsgesetz/EWG* 12 straipsnį visiškai nekeičia tos aplinkybės, kad minėti sprendimai yra pagrįsti teisiniu pagrindu, kurio taikymas nedera su Bendrijos teise atsižvelgiant į jos siekiamą bendrosios prevencijos tikslą.

88 Daugelyje nutarčių šis bendrosios prevencijos tikslas, kurio siekiama privalomu išsiuntimu, buvo aiškiai nurodytas, nors iš šių nutarčių motyvavimo neišplaukia, kad jos taip pat yra savarankiškai pagrįstos specialios prevencijos motyvais. Bet kuriuo atveju toks skirtumas nepastebimas daugelyje nutarčių, nors jose buvo išvardijami, jas priešpastatant, bendrosios ir specialiosios prevencijos tikslai kaip kumuliatyviniai motyvai, taip leidžiantys suprasti, kad aptariama priemonė yra pagrįsta dviejų rūšių samprotavimais. Be to, šių nutarčių motyvuose kartais ypatinga svarba buvo priskiriama bendrosios prevencijos poveikiui. Komisijos nuomone, iš to išplaukia, kad ši administracinė praktika nagrinėjamas nutartis taip pat grindžia bendrosios prevencijos samprotavimais, nors jie prieštarauja Bendrijos teisei (2000 m. vasario 10 d. Sprendimo *Nazli*, C-340/97, Rink. p. I-957, 63 punktą).

89 Šiomis aplinkybėmis Vokietijos teisinė padėtis ir administracinė praktika šiuo klausimu turi būti konkrečiai išaiškintos, kad neliktų nė mažiausios abejonės dėl nacionalinių teisės aktų įgyvendinimo. Netikslus ir dviprasmiškas Bendrijos teisės įpareigojimų perkėlimas į nacionalinę teisę nedera su tinkamu Direktyvos 64/221 reikalavimų perkėlimu į nacionalinę teisę.

90 Dėl kaltinimo, susijusio su pačių teisės aktų aiškumo stoka, Vokietijos vyriausybė atsikerta, kad ji aiškiai ir nedviprasmiškai nurodo, kad Bendrijos piliečiai negali būti išsiųsti iš šalies dėl priežasčių, susijusių su bendrosios prevencijos tikslais. Komisija neatsižvelgė į tai, kad nutartys išsiųsti, susijusios su šiais piliečiais, nėra išimtinai pagrįstos Ausländergesetz 47 straipsnio teisiniu pagrindu, bet kad jose visuomet turi būti atsižvelgta į Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio nuostatas, kurios yra imperatyvios ir turi viršenybę minėto 47 straipsnio nuostatų atžvilgiu. Bendroji prevencija numatyta tik trečiųjų valstybių piliečių atžvilgiu.

91 Dėl kaltinimo, susijusio su Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimu, Vokietijos vyriausybė ginčija atskirų klaidingų sprendimų buvimą, kurie įtvirtintų tokią praktiką. Keleto Komisijos nurodytų atvejų nepakanka siekiant padaryti išvadą dėl egzistuojančios ir bendros Bendrijos teisės aktams priešingos administracinės praktikos buvimo. Pridurtina, kad iš bendrųjų administracinių nuostatų, susijusių su Ausländergesetz, kurios turi lemiamą poveikį klausimui, ar egzistuoja administracinė praktika, išplaukia – nes jos teisiškai susieja administracijos veiksmus, – kad ji draudžia administracijai pateisinti Bendrijos piliečių atžvilgiu priimtas nutartis išsiųsti atgrasinamuoju poveikiu, kurį daro šis išsiuntimas iš šalies kitiems kitų valstybių piliečiams.

92 Ta aplinkybė, kad Vokietijos administracinės institucijos remiasi bendrosios prevencijos priežastimis, kurios papildo specifinius prevencijos motyvus, puikiausiai dera su Direktyvos 64/221 3 straipsnio 1 dalimi, jei tik laikomasi vienintelio šioje nuostatoje nustatyto įpareigojimo, kad būtų pateiktos pakankamos priežastys, susijusios su asmeniu ir suinteresuoto asmens elgesiu.

— Teisingumo Teismo vertinimas

Dėl tariamai klaidingo perkėlimo į nacionalinę teisę

93 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką Bendrijos teisė draudžia išsiųsti valstybės narės pilietį remiantis bendrosios prevencijos motyvais, t. y. priimti nutartį išsiųsti siekiant atgrasinti kitus užsieniečius (ypač žr. 1975 m. vasario 26 d. Sprendimo *Bonsignore*, 67/74, Rink. p. 297, 7 punktą ir minėto sprendimo *Nazli* 59 punktą), ypač kai ši priemonė buvo priimta automatiškai po nuteisimo baudžiamąja tvarka, neatsižvelgiant į asmeninį pažeidėjo elgesį nei į grėsmę, kurią jis kelia viešajai tvarkai (minėto sprendimo *Calfa* 27 punktas).

94 Kaip tai buvo pažymėta šio sprendimo 39–43 punktuose, Aufenthaltsgesetz/EWG, kaip specialusis įstatymas, turi viršenybę Ausländergesetz nuostatų atžvilgiu tais atvejais, kuriuos juo siekiama reglamentuoti.

95 Taigi pagal Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 3 dalies pirmą sakinį priemonės išsiųsti Bendrijos piliečius, besinaudojantiems judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę, turi būti taikomos tik tuomet, kai suinteresuoto asmens asmeninis elgesys tai pateisina. Darytina išvada, kad bet koks išsiuntimas iš šalies, susijęs su bendrosios prevencijos motyvais, yra draudžiamas, kiek jis susijęs su šiomis asmenų kategorijomis.

96 Be to, kaip tai buvo pažymėta pirmame kaltinime (žr. šio sprendimo 42 punktą), Komisija šiuo atveju neteigia, kad dėl nagrinėjamų teisės aktų yra skirtingų teismų nuomonių, į kurias būtų galima atsižvelgti, kai vieni minėti teisės aktai būtų taikomi pagal Bendrijos teisę, o kiti – prieštarautų Bendrijos teisei, ir todėl šie nacionaliniai teisės aktai nėra pakankamai aiškūs, kad būtų užtikrintas suderinamas su Bendrijos teise taikymas.

97 Šiomis aplinkybėmis nėra pagrįstas Komisijos kaltinimas dėl Bendrijos teisės pažeidimo Vokietijos nacionaliniais teisės aktais, pakankamai aiškiai nedraudžiant atsižvelgti į bendrus prevencijos aspektus išsiunčiant iš Vokietijos teritorijos kitų valstybių narių piliečius, besinaudojančius judėjimo laisve pagal Bendrijos teisę.

Dėl tariamai Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos

98 Pažymėtina, kad Komisija savo ieškinyje tik išvardijo tam tikrus atvejus, kuriuose nutartis išsiųsti buvo motyvuota iš dalies bendrais prevenciniais tikslais, nepateikdama Teisingumo Teismui nagrinėjamų nutarčių, bet tik kai kuriais atvejais pateikdama trumpą ištrauką. Komisija akivaizdžiai nepateikė Teisingumo Teismui būtinos informacijos, kad jis galėtų patikrinti tariamo pažeidimo buvimą, nors Vokietijos vyriausybė ginčija pateiktų duomenų patikimumą, nurodydama tam tikrą skaičių atvejų, kai visų pirma buvo priimtos nutartys pagal suinteresuotų šalių reikalavimą (*Condo* ir *Procopio* nutartys) dėl sprendimų, kuriais Komisija remiasi savo ieškinyje.

99 Be to, vienuolika sprendimų, kuriuos nurodė Komisija, atsižvelgiant į ieškinyje pateiktą informaciją, buvo priimti nuo 1993 m. kovo mėn. (*Sassano* nutartis) iki 1997 m. lapkričio mėn. (*Pugliese* nutartis), t. y. penkerių metų laikotarpiu. Taigi Teisingumo Teismas bet kuriuo atveju negalėjo daryti išvados dėl bendros ir nusistovėjusios Bendrijos teisei priešingos praktikos buvimo, nors Komisija, kuri negali remtis bet kokia prielaida, negalėjo pateikti būtinų duomenų, siekdama ginčyti Vokietijos vyriausybės teiginį, kad kalbama tik apie pavienes nutartis, o ne apie bendrai paplitusią ir nusistovėjusią praktiką.

100 Ši išvada juo labiau darytina, kaip tai teigia Vokietijos vyriausybė, nes viena iš bendrųjų administracinių nuostatų, susijusių su Ausländergesetz, skelbia, kad išsiuntimas iš šalies galimas tik konkrečiais prevenciniais tikslais ir esant realiai ir pakankamai rimtai grėsmei, susijusiai su pagrindiniu visuomenės interesu.

101 Todėl nors Vokietijos vyriausybė neginčija, kad pavienės nutartys išsiųsti galėjo būti priimtos pakankamai neatsižvelgiant į iš Direktyvos 64/221 išplaukiančius reikalavimus, Komisijos kaltinimas, susijęs su administracine praktika, nesuderinama su Bendrijos teise, turi, atsižvelgiant į šio sprendimo 48–50 punktuose nurodytą teismo praktiką, būti atmestas kaip nepagrįstas.

102 Trečias kaltinimas atmestinas visas.

Dėl ketvirto kaltinimo, susijusio su tuo, kad priimant nutartį išsiųsti buvo nepakankamai atsižvelgta į pagrindinę teisę į šeimos gyvenimo gerbimą

Šalių argumentai

103 Komisija teigia, kad valstybės narės, priimdamos nutartis išsiųsti Bendrijos piliečius, pagrįstas viešąja tvarka, kaip tai reglamentuota Direktyvos 64/221, turi atsižvelgti ne tik į pagrindinį laisvo asmenų judėjimo principą, bet taip pat į šio išsiuntimo iš šalies poveikį pagrindinėms teisėms, visų pirma teisei į šeimos gyvenimo gerbimą, įtvirtintiną 1950 m. lapkričio 4 d. pasirašytoje Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 8 straipsnyje, kurios apsaugą turi užtikrinti Teisingumo Teismas (ypač žr. 2002 m. liepos 11 d. Sprendimo *Carpenter*, C-60/00, Rink. p. I-6279, 41 punktą).

104 Komisija šiuo požiūriu nurodo tam tikrą atvejų skaičių, kuriuose, jos nuomone, Vokietijos administracinės institucijos grubiai ir akivaizdžiai pažeidė proporcingumo principą. Ji nurodo du atvejus, kai šios institucijos neišnagrinėjo proporcingumo klausimo, penkis atvejus, kai jos nepradėjo tyrimo dėl proporcingumo klausimo, nes manė, kad išsiunčiant iš šalies automatiškai toks tyrimas nėra reikalingas, ir keturiolika atvejų, kai nebuvo pakankamai atsižvelgta į pagrindinės teisės į šeimos gyvenimo gerbimą svarbą.

105 Vokietijos vyriausybė teigia, kad Komisija negalėjo įrodyti administracinės praktikos, pagal kurią tinkamai neįvertinama teisė į šeimos gyvenimo gerbimą atsižvelgiant į būtinumą užtikrinti viešąją tvarką. Ši tariama administracinė praktika negali būti

įrodyta, nes tik ta vienintelė aplinkybė, kad buvo keletas nutarčių išsiųsti, kurių motyvuose nieko nekalbama apie suinteresuotų asmenų šeimyninius ryšius, neleidžia daryti išvados dėl bendrai paplitusios administracinės praktikos buvimo.

106 Priešingai nei teigia Komisija, Bendrijos piliečių išsiuntimą iš šalies reglamentuojančios nuostatos, ypač Ausländergesetz 48 straipsnis ir Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnis, beveik privalomai reikalauja įvertinti priemonės išsiųsti proporcingumą ir atsižvelgti į pagrindinę reikšmę turinčią santuokos ir šeimos gyvenimo gerbimą. Pagal Vokietijos Konstitucijos 6 straipsnį santuoka ir šeimos gyvenimas ypač saugomas federacinėje teisinėje sistemoje, ir administracinės institucijos, taikydamos aktus, turi privalomai atsižvelgti į šį konstitucinį vertinimą. Komisija klaidingai kaltina minėtas institucijas, jog jos neįvertino proporcingumo, ir bylose, kuriose Komisija padarė išvadą dėl nutarčių išsiųsti neproporcingo pobūdžio, jos taikomi kriterijai taip pat yra klaidingi ir beveik neišvengiamai veda prie klaidingų išvadų.

Teisingumo Teismo vertinimas

107 Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, nacionalinių institucijų kiekvieno atvejo tyrimas dėl galimo asmeninio elgesio, keliančio realią grėsmę viešajai tvarkai, buvimo ir atitinkamai dėl klausimo, kur yra teisingas teisėtų interesų balansas, šiuo atveju turi būti atliekamas atsižvelgiant į bendruosius Bendrijos teisės principus (minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 95 punktas).

108 Šiuo požiūriu reikia atsižvelgti į pagrindines teises, kurių apsaugą užtikrina Teisingumo Teismas. Bendrojo intereso motyvais galima remtis siekiant pateisinti nacionalinę priemonę, kuri gali kliudyti Sutarties užtikrinamų pagrindinių teisių įgyvendinimą, tik tuomet, jei priimant nagrinėjamą priemonę atsižvelgiama į tokias teises (žr. 1991 m. birželio 18 d. Sprendimo *ERT*, C-260/89, Rink. p. I-2925, 43 punktą; 1997 m. birželio 26 d. Sprendimo *Familiapress*, C-368/95, Rink. p. I-3689, 24 punktą; minėto sprendimo *Carpenter* 40 punktą ir minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 97 punktą).

109 Šiomis aplinkybėmis atsižvelgiant į Bendrijos teisę buvo pripažinta Bendrijos piliečių teisės į šeimos gyvenimo gerbimą užtikrinimo svarba, kad būtų panaikintos kliūtys Sutarties užtikrinamoms pagrindinėms laisvėms įgyvendinti. Ypač neginčijama, kad asmens atskyrimas nuo šalies, kurioje gyvena artimi jo giminaičiai, gali sudaryti teisės į šeimos gyvenimo gerbimą, įtvirtintos EŽTK 8 straipsnyje, kuri yra viena iš pagrindinių laisvių ir kuri, pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką, yra saugoma pagal Bendrijų teisę, pažeidimą (ypač žr. sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 98 punktą). EŽTK draudžia panašų kišimąsi, jei jis neatitinka to paties straipsnio 2 dalyje nustatytų reikalavimų, t. y. jei jis nėra „numatytas įstatyme", kuris buvo priimtas atsižvelgiant į vieną ar daugiau teisėtų tikslų atsižvelgiant į minėtą dalį, ir „būtinas demokratinėje visuomenėje", t. y. pateisinamas imperatyviu visuomeniniu poreikiu, ir ypač proporcingas siekiamam teisėtam tikslui (ypač žr. 2001 m. rugpjūčio 2 d. Europos žmogaus teisių teismo sprendimo *Recueil des arrêts et decisions* 2001-IX, § 39, 41 ir 46 punktus ir minėto sprendimo *Carpenter* 42 punktą).

110 Komisija neįrodė Vokietijos administracinės praktikos, prieštaraujančios teisės į šeimos gyvenimo gerbimą srities reikalavimams, buvimo, kuri būtų nusistovėjusi ir bendrai paplitusi, kaip to reikalaujama pagal Teisingumo Teismo praktiką.

111 Komisija savo ieškinyje tik išvardijo kai kuriuos atvejus, kai priimant nutartį išsiųsti buvo nepakankamai atsižvelgta į teisę į šeimos gyvenimo gerbimą ar net visiškai nebuvo atsižvelgta į šią teisę, nepateikdama Teisingumo Teismui nagrinėjamų sprendimų, bet tik pateikdama kai kurių sprendimų trumpą ištrauką. Ypač konstatuotina, kad Komisija nepateikė Teisingumo Teismui reikiamų duomenų šiam tariamam įsipareigojimų neįvykdymui patikrinti, nors Vokietijos vyriausybė konkrečiai ginčija (visų pirma nutartyse *Solimando*, *Racabulto* ir *Condo*) Komisijos teiginio, kad visose jos cituojamose nutartyse nebuvo pakankamai atsižvelgta į teisę į šeimos gyvenimo gerbimą, pagrįstumą.

112 Be to, 21 nagrinėjamas sprendimas, atsižvelgiant į ieškinyje pateiktą informaciją, buvo priimtas 1992 m. gruodžio mėn. (nutartis *Torsello*) ir 2001 m. kovo mėn. (nutartis *Theodoridis*), t. y. maždaug devynerių metų laikotarpiu. Taigi Teisingumo Teismas bet kuriuo atveju negalėjo prieiti prie išvados dėl Bendrijos teisei priešingos bendrai paplitusios ir nusistovėjusios praktikos, nes Komisija, kuri negali pasiremti bet kokia prielaida, nepateikė duomenų, reikalingų Vokietijos vyriausybės teiginiui atmesti, kad kalbama daugiausia apie pavienes nutartis, o ne apie bendrai paplitusią ir nusistovėjusią praktiką.

113 Taigi, nors Vokietijos vyriausybė neginčija, kad pavienės nutartys išsiųsti galėjo būti priimtos pakankamai neatsižvelgiant į reikalavimus, susijusius su teisės į šeimos gyvenimo gerbimu, Komisijos kaltinimas, susijęs su Bendrijos teisei prieštaraujančia administracine praktika, atsižvelgiant į šio sprendimo 48–50 punktuose nurodytą teismo praktiką, atmestinas kaip nepagrįstas.

Dėl penkto kaltinimo, susijusio su sistemingu ir neatidėliotinu priemonių išsiųsti iš šalies vykdymu nepaisant skubos atvejo nebuvimo

Šalių argumentai

114 Komisija teigia, kad kai teisminis ieškinys, pateiktas dėl išsiuntimo iš šalies, yra susijęs tik su priemonės teisėtumu arba neturi sustabdomojo poveikio, pagal Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies pirmąją pastraipą, „išskyrus skubos atvejus", reikalaujama pradėti išankstinę ypatingą procedūrą nepriklausomoje administracinėje institucijoje, kuri turi pateikti savo nuomonę. Kadangi Vokietijos teisėje, susijusioje su užsieniečiais, ši ypatinga procedūra šios nuostatos prasme nėra taikoma, iš to išplaukia, kad išsiunčiant iš šalies Bendrijos piliečius neatmetama sustabdomojo poveikio galimybė priimant įsakymą pagal *VwGO* 80 straipsnio 2 dalies 4 punktą tik „skubos atveju" Direktyvos 64/221 minėtos nuostatos prasme.

115 Komisijos teigimu, toks skubos atvejis gali būti numatytas, tik kai neatidėliotinas vykdymas yra vienintelė priemonė siekiant užkirsti konkretų, neišvengiamą ir sunkų viešosios tvarkos pažeidimą. Kadangi neatidėliotinai taikomas išsiuntimas pažeidžia pagrindinę laisvo judėjimo teisę ir pagrindinę teisę į šeimos gyvenimo gerbimo principą, kompetentinga valstybės institucija kiekvienu konkrečiu atveju, kai į ją yra kreipiamasi, turi įrodyti, kad tenkinamos numatytos sąlygos. Bent jau priimančiojoje valstybėje narėje seniai gyvenančių Bendrijos piliečių atveju proporcingumo principas įpareigoja nutartį išsiųsti vykdyti neatidėliotinai tik išimtiniais ir tik labai rimtais ir skubiais atvejais.

116 Komisija teigia, kad, pagal *VwGO* 80 straipsnio 2 dalies 4 punktą, išsiuntimo sustabdomasis poveikis gali neveikti, kai ši priemonė taikoma Bendrijos piliečiui,

kuris pateikė skundą arba pareiškė ieškinį dėl panaikinimo, jei egzistuoja ypatingas neatidėliotinai taikomo išsiuntimo iš šalies vykdymo interesas. Nors šis „ypatingas interesas“ turi viršyti išsiuntimo iš šalies pateisinantį interesą, Vokietijos administracinėje praktikoje nuolat, beveik automatiškai ir pakankamai nemotyvuojant konstatuojamas konkretaus intereso neatidėliotinai išsiųsti iš šalies buvimas. Komisijai pateiktų atvejų tyrimas visiškai neleidžia daryti išvados, kad administracinės institucijos atsižvelgė į Bendrijos teisės reikalaujamą skubos kriterijų prieš imantis neatidėliotino vykdymo. Šiuo klausimu Komisija nurodo 17 atvejų, kurie neatitinka Bendrijos teisės aktų reikalavimų. Kartu su beveik sistemingu neatidėliotino vykdymo taikymu ypač konstatuotina, kad ypatingas bendruomenės interesas imtis neatidėliotino vykdymo, kuris neišvengiamai yra svarbesnis nei bendrasis interesas, pateisinantis išsiuntimą iš šalies, daugiau yra trumpas teiginys, o ne konkretus įrodymas.

117 Todėl Vokietijos teisinę padėtį ir administracinę praktiką reikia išaiškinti taip, kad šiuo klausimu nebeliktų nė mažiausių abejonių.

118 Vokietijos vyriausybė atsikerta, kad įsakymas dėl neatidėliotino vykdymo priimamas po konkretaus specifinių sąlygų patikrinimo, kuris būtinas prieš priimant tokią nutartį. Tai, kad kartu su sprendimais išsiųsti beveik visuomet priimami sprendimai dėl neatidėliotino vykdymo, nors jie yra savarankiški, beveik neišvengiamai atsiranda dėl to, kad Bendrijos piliečiai, tenkinantys labai griežtas išsiuntimo iš šalies taikymo sąlygas, beveik visuomet taip pat tenkina sąlygas, kurios leidžia jį vykdyti neatidėliotinai.

119 Įsakymas dėl neatidėliotino vykdymo, kuris priimamas po sprendimo išsiųsti iš šalies, taip pat nepažeidžia Bendrijos teisės nustatytų procedūrinių garantijų. Pirma,

kitų valstybių narių piliečiai gali apsiginti nuo nutarties išsiųsti pateikdami tokius pačius apeliacinius skundus, kurie yra prieinami Vokietijos piliečiams ginantis nuo administracinių aktų, ir, antra, jie visuomet turi teisę prašyti, kad jų apeliacinis skundas turėtų sustabdomąjį poveikį (*VwGO* 80 straipsnio 5 dalis). Vokietijos teisė tenkina minimalias Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies reikalaujamas sąlygas, susijusias su skundo sustabdomuoju poveikiu.

120 Be to, Vokietijos Federacinės Respublikos suteikiama plati procedūrinė apsauga nuo išsiuntimo iš šalies taikymo gerokai viršija Direktyvos 64/221 9 straipsnyje nustatytas minimalias garantijas ir užtikrina veiksmingą subjektyvinių teisių, kurias Bendrijos piliečiai įgyja pagal Bendrijos teisę, apsaugą. Pirma, administracinio akto, dėl kurio pateikiamas kaltinimas, teisėtumas ir pagrįstumas iš esmės yra, net jei kalbama apie nutartį išsiųsti, iš karto išnagrinėjami administracinėje valstybės institucijoje vykstančioje ikiteisminėje procedūroje prieš ieškinio dėl panaikinimo nagrinėjimą. Ši procedūrinė apsauga išlieka, net jei po nutarties išsiųsti priimamas įsakymas dėl neatidėliotino vykdymo. Antra, administracinių teismų kontrolė visuomet galima, net ir tais atvejais, kai nėra ikiteisminio tyrimo procedūros. Administracinis teismas savo iniciatyva nustato lemiamas faktines aplinkybes ir visiškai ištiria nutarties išsiųsti teisėtumą tiek formos, tiek esmės prasme.

Teisingumo Teismo vertinimas

121 Primintina, kad Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies nuostatomis siekiama suteikti minimalią procedūrinę garantiją asmenims, kuriems taikoma nutartis išsiųsti iš teritorijos. Šis straipsnis, kuris taikomas trimis atvejais, t. y. kai nėra numatyta teisė paduoti apeliacinį skundą teismui, kai toks apeliacinis skundas gali būti paduotas tik dėl sprendimo teisinio galiojimo arba kai apeliacinis skundas negali turėti sustabdomojo poveikio, numato, kad gali įsikišti kompetentinga valdžios institucija, kita nei turinti įgaliojimus priimti nutartį. Išskyrus skubos atvejus, administracinė

valstybės institucija gali priimti savo sprendimą tik po to, kai kita kompetentinga valdžios institucija pateikė savo nuomonę (ypač žr. minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 105 punktą).

122 Komisija taip pat neįrodė Vokietijos administracinės praktikos, priešingos iš Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies išplaukiantiems reikalavimams, kuri būtų nusistovėjusi ir bendrai paplitusi, kaip to reikalauja Teisingumo Teismo praktika.

123 Komisija savo ieškinyje tik išvardijo tam tikrus atvejus, kuriuose nutartis dėl neatidėliotinai taikomo išsiuntimo iš šalies buvo priimta pažeidžiant minėto 9 straipsnio 1 dalies reikalavimus, vis dėlto nepateikdama Teisingumo Teismui nagrinėjamų nutarčių, o tik ieškinyje pateikdama jų trumpą ištrauką. Šiuo atveju Komisija Teisingumo Teismui akivaizdžiai nepateikė reikiamų duomenų šiam tariamam įsipareigojimų neįvykdymui patikrinti, nors Vokietijos vyriausybė ginčija Komisijos ginamą teiginį, kad šių atvejų tyrimas neleidžia daryti išvados dėl to, kad Vokietijos valstybės institucijos atsižvelgė į skubos kriterijų, kurio Bendrijos teisė reikalauja laikytis prieš priimant sprendimą dėl neatidėliotino vykdymo.

124 Be to, Komisijos minėti 17 sprendimų, atsižvelgiant į ieškinyje pateiktą informaciją, buvo priimti nuo 1993 m. rugpjūčio mėn. (nutartis *Clarizia*) iki 2000 m. liepos mėn. (nutartis *Moffa*), t. y. septynerių metų laikotarpiu. Taigi Teisingumo Teismas bet kuriuo atveju negalėjo daryti išvados dėl Bendrijos teisei priešingos bendrai paplitusios ir nusistovėjusios praktikos, nors Komisija, kuri negali remtis bet kokia prielaida, nepateikė reikiamų duomenų, kad būtų atmestas Vokietijos vyriausybės

teiginys, kad bendrai paplitusios ir nusistovėjusios praktikos, Komisijos nurodoma prasme, nebuvo.

125 Taigi Komisijos kaltinimas, susijęs su Bendrijos teisei priešingos administracinės praktikos buvimu, pagal šio sprendimo 48–50 punktuose minimą teismo praktiką, atmestinas kaip nepagrįstas.

126 Atsižvelgiant į visus ankstesnius samprotavimus, konstatuotina, kad pakankamai aiškiai neperkėlusi į Aufenthaltsgesetz/EWG 12 straipsnio 1 dalį Bendrijos teisės nustatytų sąlygų laisvo judėjimo srityje, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė jai tenkančių įsipareigojimų pagal EB 39 straipsnį, Direktyvos 64/221 3 straipsnį ir Direktyvos 73/148 10 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

127 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Vokietijos Federacinė Respublika prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Komisija iš esmės pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti. Remiantis to paties straipsnio 4 dalies pirmąja pastraipa, įstojusios į bylą šalys pačios padengia savo išlaidas.

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

1. **Pakankamai aiškiai neperkėlusi į įstatymo, susijusio su Europos Bendrijos valstybių narių piliečių atvykimu ir apsigyvenimu šalyje (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, p. 116, toliau – Aufenthaltsgesetz/EWG), 12 straipsnio 1 dalį Bendrijos teisės, susijusios su judėjimo laisvės apribojimais, nustatytų sąlygų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė savo įsipareigojimų pagal EB 39 straipsnį, pagal 1964 m. vasario 25 d. Tarybos direktyvos 64/221/EEB dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialių priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo 3 straipsnį ir 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo 10 straipsnį.**

2. **Likusią ieškinio dalį atmesti.**

3. **Priteisti iš Europos Bendrijų Komisijos bylinėjimosi išlaidas.**

4. **Italijos Respublika padengia savo išlaidas.**

Parašai.