GENERALINIO ADVOKATO
JÁN MAZÁK IŠVADA,
pateikta 2008 m. vasario 14 d. [1]

1. Šiuo pagal EB 234 straipsnį pateiktu prašymu priimti prejudicinį sprendimą jį pateikęs teismas prašo išaiškinti EB 18 straipsnį ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB [2], 27 straipsnį.

2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjama byla yra susijusi su 2007 m. sausio 11 d. *Ministerul Administraţiei şi Internelor – Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti* (Administracijos ir vidaus reikalų ministerijos Bukarešto pasų generalinis direktoratas, toliau – ministerija) pareikštu civiliniu ieškiniu, kuriuo siekiama apriboti Gheorghe Jipa judėjimo užsienyje laisvę iki trejų metų. Ieškinys pareikštas po to, kai 2006 m. lapkričio 26 d. G. Jipa buvo repatrijuotas į Rumuniją remiantis Rumunijos ir Belgijos (ir kitų valstybių) sudarytu Readmisijos susitarimu.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL L 158, 2004, p. 77.

I — Susijusi Bendrijos teisė

3. EB 17 straipsnyje numatyta:

„1. Įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo.

2. Sąjungos piliečiai naudojasi šios Sutarties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas.“

4. EB 18 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų.“

5. Direktyvos 2004/38 1 straipsnio a punkte sakoma, kad ši direktyva, be kita ko, nustato naudojimosi Sąjungos piliečių ir jų šeimos

narių laisvo judėjimo ir gyvenimo valstybių narių teritorijoje teise sąlygas.

„1. Laikydamosi šio skyriaus nuostatų valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių <…> judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos apsaugos priežasčių. Šiomis priežastimis negalima remtis siekiant ekonominių tikslų.

6. Direktyvos 2004/38/EB 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Ši direktyva taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, arba joje gyvena <…>“ (Pataisytas vertimas)

2. Priemonės, kurių imtasi dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu. Ankstesni kriminaliniai nusikaltimai patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi pagrindas.

7. Direktyvos 2004/38 4 straipsnio „Išvažiavimo teisė“ 1 dalyje numatyta:

„1. Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą <…>, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.“

Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą, dabartinį ir pakankamai didelį pavojų, pažeidžiantį vieną iš pagrindinių visuomenės interesų. Pateisinimai, kurie nėra susiję su atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.<…>“ (Pataisytas vertimas)

II — Susijusi nacionalinė teisė

8. Direktyvos 2004/38 VI skyriuje „Teisės įvažiuoti į šalį ir teisės gyventi šalyje apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos priežasčių“ esančiame 27 straipsnyje „Bendrieji principai“ numatyta:

9. Rumunijos vyriausybės ir Belgijos Karalystės, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės bei Nyderlandų Karalystės vyriausybių susitarimo dėl nelegaliai esančių asmenų priėmimo atgal (readmisijos), patvirtinto Rumunijos

vyriausybės dekretu Nr. 825/1995 [3] (toliau – Readmisijos susitarimas), 1 straipsnyje numatyta:

„Rumunijos vyriausybė Belgijos, Liuksemburgo ar Nyderlandų vyriausybių prašymu ir be jokių formalumų priima atgal į savo valstybės teritoriją bet kurį asmenį, kuris neatitinka arba nebeatitinka Belgijos, Liuksemburgo ar Nyderlandų teritorijoje galiojančių atvykimo ar buvimo joje sąlygų, jei įrodoma arba numanoma, kad toks asmuo yra Rumunijos pilietis.“

10. 2005 m. liepos 20 d. Įstatymo Nr. 248/2005 (su pakeitimais) dėl Rumunijos piliečių laisvo judėjimo užsienyje tvarkos [4] 3 straipsnyje numatyta:

„1. Riboti Rumunijos piliečių teisės laisvai judėti užsienyje įgyvendinimą galima tik laikinai šio įstatymo numatytais atvejais ir sąlygomis; toks ribojimas apima šios teisės įgyvendinimo suspendavimą arba prireikus apribojimą.<…>

3. Rumunijos piliečių teisės laisvai judėti užsienyje įgyvendinimo apribojimą sudaro laikinas draudimas vykti į tam tikras valstybes, kurį nustato kompetentingos Rumunijos valdžios institucijos šio įstatymo numatytomis sąlygomis.“

11. Įstatymo Nr. 248/2005 38 straipsnyje sakoma:

„Rumunijos piliečių teisės laisvai judėti užsienyje įgyvendinimo apribojimas gali būti numatytas ne ilgiau kaip trejiems metams ir tik šiais atvejais:

a) asmens, kuris buvo repatrijuotas iš tam tikros valstybės pagal Readmisijos susitarimą, sudarytą tarp Rumunijos ir tos valstybės;

b) asmens, kurio buvimas tam tikros valstybės teritorijoje dėl veiklos, kurią jis atlieka ar gali atlikti, gali daryti didelės žalos Rumunijos interesams arba, nelygu atvejis, dvišaliams Rumunijos ir tos valstybės santykiams.“

3 — Paskelbtas *Monitorul Oficial*, Nr. 241, 1995 m. spalio 20 dieną.

4 — Paskelbtas *Monitorul Oficial*, Nr. 682, 2005 m. liepos 29 d., iš dalies pakeistas 2006 m. sausio 19 d. Dekretu Nr. 5, paskelbtu *Monitorul Oficial*, Nr. 71, 2006 m. sausio 26 dieną.

12. Įstatymo Nr. 248/2005 39 straipsnyje numatyta:

„38 straipsnio a punkte numatytu atveju atitinkamą priemonę, susijusią su valstybe, iš kurios teritorijos asmuo buvo repatrijuotas, Pasų generalinio direktorato prašymu priima to asmens gyvenamosios vietos teismas arba tuo atveju, kai asmens gyvenamoji vieta yra užsienyje, – *Tribunalul Bucureşti*.“

III — Pagrindinė byla ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

13. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad 2006 m. rugsėjo 10 d. G. Jipa išvyko iš Rumunijos į Belgiją. 2006 m. lapkričio 26 d. Belgijos valdžios institucijos dėl „nelegalaus buvimo“ jį repatrijavo į Rumuniją pagal Readmisijos susitarimo nuostatas.

14. 2007 m. sausio 11 d. ministerija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo paprašė apriboti G. Jipa teisę laisvai vykti į Belgiją. Savo prašyme priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas pažymi, kad ministerija nepaaiškino, kuo pasireiškė „nelegalus buvimas“, lėmęs G. Jipa readmisiją.

15. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, be kita ko, mano, kad nacionalinės teisės nuostatos, visų pirma Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsniai bei Vyriausybės dekretas Nr. 825/1995 prieštarauja EB 18 straipsniui ir Direktyvos 2004/38 27 straipsniui. 2007 m. sausio 17 d. Sprendimu *Tribunalul Dâmboviţa* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus :

„1. Ar EB 18 straipsnis <…> turi būti aiškinamas kaip draudžiantis Rumunijoje taikomomis teisės nuostatomis (Įstatymo Nr. 248/2005 <…> 38 ir 39 straipsniais) sudaryti kliūtis laisvam asmenų judėjimui?

2. a) Ar <…> Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsniai, varžantys asmens (Rumunijos, o dabar jau ir Europos Sąjungos piliečio) laisvę judėti kitoje valstybėje narėje (šioje byloje – Europos Sąjungos narėje), yra EB 18 straipsn yje numatyta kliūtis laisvam asmenų judėjimui?

b) Ar Europos Sąjungos valstybė narė (šiuo atveju Rumunija) gali apriboti laisvą savo piliečių judėjimą kitos valstybės narės teritorijoje?

3. a) Ar „nelegalus buvimas“ pagal nacionalinę nuostatą – Vyriausybės dekretą Nr. 825/2005 dėl Rumunijos vyriausybės ir Belgijos Karalystės, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės ir Nyderlandų Karalystės vyriausybių susitarimo dėl nelegaliai esančių asmenų priėmimo atgal (readmisijos) patvirtinimo (teisės aktas, kuriuo buvo paremta (Belgijoje) „nelegaliai gyvenusio“ atsakovo readmisija), patenka į Direktyvos 2004/38/EB 27 straipsnyje numatytas „viešosios tvarkos“ ar „visuomenės saugumo“ priežastis ir dėl to galima apriboti tokio asmens judėjimo laisvę?

b) Jeigu į pirmesnį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2004/38 <…> 27 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad valstybės narės gali automatiškai nustatyti Europos Sąjungos piliečio teisės laisvai judėti ir gyventi apribojimus dėl „viešosios tvarkos“ ir „visuomenės saugumo“ priežasčių, nepatikrinusios atitinkamo asmens elgesio?“

16. Savo 2007 m. sausio 17 d. Sprendimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat paprašė Teisingumo Teismo sprendimą dėl šių klausimų priimti pagal pagreitintą procedūrą.

17. 2007 m. balandžio 3 d. Nutartimi Teisingumo Teismo pirmininkas atmetė Rumunijos teismo prašymą taikyti pagreitintą procedūrą.

18. Rumunijos ir Graikijos vyriausybės bei Komisija pateikė rašytines pastabas. Posėdžio nebuvo reikalauta ir jis nebuvo surengtas.

IV — Pagrindiniai šalių argumentai

19. Rumunijos vyriausybė mano, kad nacionalinio teismo prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas, nepaisant to, kad G. Jipa buvo repatrijuotas prieš Rumunijai įstojant į Europos Sąjungą (ES) (2007 m. sausio 1 d.). Kadangi ministerija prašymą apriboti G. Jipa judėjimo laisvę pateikė 2007 m. sausio 11 d., taigi po Rumunijos įstojimo į ES, G. Jipa turi teisę laisvai judėti, kurią riboti galima tik pagal EB sutartį ir jai įgyvendinti priimtas priemones. Rumunijos vyriausybė taip pat teigia, kad Teisingumo Teismas turi jurisdikciją spręsti šią bylą, nes yra rizika, kad G. Jipa judėjimo laisvė gali būti apribota pagal Įstatymo Nr. 248/2005 38 straipsnio a punktą. Rumunijos ir Graikijos vyriausybės pažymi, jog nesvarbu, kad G. Jipa nepasinaudojo laisvo judėjimo teise pagal EB sutartį.

Rumunija priduria, kad byloje *Schempp* [5] Teisingumo Teismas nusprendė, jog valstybės narės piliečio, kuris nepasinaudojo judėjimo laisve, padėties vien dėl šios aplinkybės negalima laikyti situacija, vykstančia išimtinai valstybės viduje.

20. Rumunijos vyriausybės nuomone, readmisijos sutarimai, kuriuos ji sudarė su kitomis ES valstybėmis narėmis, ir remiantis šiais susitarimais jos priimtos nacionalinės teisės nuostatos turi būti aiškinami atsižvelgiant į susijusią Bendrijos teisę. Todėl ji mano, kad EB 18 straipsnis turi būti aiškinamas kaip draudžiantis asmenų judėjimo laisvę ribojančias Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsnių nuostatas.

21. Rumunija mano, kad šioje byloje Direktyvos 2004/38 27 straipsnis yra netaikomas. Ji teigia, kad, be kita ko, iš bendros Direktyvos 2004/38 VI skyriaus (27–33 straipsnių) struktūros ir iš to, jog šios direktyvos 27 straipsnyje numatyti apribojimai yra judėjimo laisvės išimtys ir todėl turi būti aiškinami siaurai, matyti, jog apriboti piliečių judėjimo laisvę pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos apsaugos priežasčių gali tik priimančioji valstybė narė, o ne kilmės valstybė narė. Įvertinti, ar kitos valstybės narės pilietis kelia grėsmę jos viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui, geriausiai gali priimančioji valstybė narė.

22. Kalbėdama apie galimybę kilmės valstybei narei riboti vieno iš savo piliečių judėjimo laisvę dėl grėsmės jos viešajai tvarkai Rumunijos vyriausybė teigia, kad, remiantis Rumunijos konstitucija ir Baudžiamuoju kodeksu, toks ribojimas yra leistinas tik tais atvejais, kai yra padarytas nusikaltimas, už kurį gali būti skiriama laisvės atėmimo iki gyvos galvos arba terminuoto laisvės atėmimo bausmė, siekiant užtikrinti, kad baudžiamasis procesas vyktų netrukdomai arba kaltinamasis nepabėgtų. Tačiau tokios situacijos priklauso išimtinai vidaus, o ne Bendrijos teisės sričiai.

23. Vis dėlto, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad Direktyvos 2004/38 27 straipsnis šioje byloje yra taikytinas, Rumunija mano, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką [6] G. Jipa „neteisėtas buvimas“ nekelia grėsmės viešajai tvarkai arba visuomenės saugumui pagal Bendrijos teisę. Be to, pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį ir Teisingumo Teismo praktiką [7] nustatyti judėjimo laisvės apribojimus galima tik išanalizavus asmens elgesį ir jokiu būdu to negalima daryti automatiškai.

5 — 2005 m. liepos 12 d. Sprendimas (C-403/03, Rink. p. I-6421, 22 punktas).

6 — 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Royer* (48/75, Rink. p. 497, 51 punktas); 1980 m. liepos 3 d. Sprendimas *Pieck* (157/79, Rink. p. 2171, 18 ir 19 punktai); 1989 m. gruodžio 12 d. Sprendimas *Messner* (C-265/88, Rink. p. 4209, 14 punktas); 2002 m. liepos 25 d. Sprendimas *MRAX* (C-459/99, Rink. p. I-6591, 78 ir 90 punktai) ir 2005 m. vasario 17 d. Sprendimas *Oulane* (C-215/03, Rink. p. I-1215, 44 punktas).

7 — 1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau* (30/77, Rink. p. 1999, 35 punktas) ir 1982 m. gegužės 18 d. Sprendimas *Adoui ir Cornuaille* (115/81 ir 116/81, Rink. p. 1665, 8 ir 11 punktai).

24. Graikijos vyriausybė tvirtina, kad Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsniai sudaro Europos Sąjungos piliečių judėjimo laisvės pagal EB 18 straipsnį ir Direktyvą 2004/38 kliūtį. Ji mano, kad nebuvo įrodyta, jog G. Jipa asmeninis elgesys pateisina jo judėjimo laisvės apribojimą. Ši vyriausybė pažymi, kad Rumunijos teisės aktuose numatytos priemonės yra bendro pobūdžio priemonės, nustatomos tais atvejais, kai pagal dvišalį readmisijos susitarimą asmuo yra repatrijuojamas. Graikijos vyriausybė taip pat mano, kad Rumunijos teisės aktai prieštarauja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) ketvirtojo protokolo 2 straipsniui, kuriame numatyta, jog teisei išvykti iš šalies, taip pat iš savosios, įgyvendinti negali būti taikomi jokie apribojimai, išskyrus apribojimus dėl ypatingų priežasčių, pvz., nacionalinio saugumo arba viešosios tvarkos.

25. Komisijos nuomone, nuo Rumunijos įstojimo į ES 2007 m. sausio 1 d. G. Jipa yra Sąjungos pilietis ir nuo tos dienos turi teisę pagal EB 18 straipsnį laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis EB sutartyje ir Direktyvoje 2004/38 nustatytų apribojimų. Sąjungos piliečio teisė išvykti iš valstybės narės teritorijos ir vykti į kitą valstybę narę išsamiau reglamentuojama Direktyvos 2004/38 4 straipsnyje.

26. Komisija tvirtina, kad, nepaisant Direktyvos 2004/38 VI skyriaus pavadinimo formuluotės, šis skyrius, susijęs su teisės įvažiuoti į šalį ir teisės gyventi joje apribojimais dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba sveikatos apsaugos priežasčių, taip pat yra taikomas, bent jau tam tikromis aplinkybėmis, valstybės narės nustatytiems savo piliečių teisės išvykti iš savo šalies teritorijos ir vykti į kitą valstybę narę apribojimams. Komisija teigia, kad Direktyvos 2004/38 27 straipsnis taikomas tokiomis aplinkybėmis, kokios susiklostė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, kai nacionalinės valdžios institucijos siekia apriboti vieno iš savo piliečių judėjimo laisvę, siekdamos užkirsti kelią tam asmeniui grįžti tam tikram laikui į valstybę narę, iš kurios jis buvo repatrijuotas dėl nelegalaus buvimo. Be to, pagal Direktyvos 2004/38 27–31 straipsnius ir bendrą šios direktyvos struktūrą piliečio teisę laisvai judėti varžančią priemonę gali priimti tik ta valstybė narė, kurios viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui tiesiogiai kyla grėsmė. Todėl Komisija mano, kad pagal EB 18 straipsnį ir Direktyvos 2004/38 VI skyriaus nuostatas valstybė narė negali priimti sprendimo apriboti Sąjungos piliečio judėjimo laisvę, vien remdamasi kitos valstybės narės, iš kurios šis pilietis buvo išsiųstas, prašymu, nebent tokį sprendimą priimanti valstybė narė nustatytų, kad atitinkamo asmens elgesys kelia grėsmę viešajai tvarkai arba visuomenės saugumui, kaip apibrėžta minėtos direktyvos 27 straipsnyje.

27. Komisija taip pat mano, kad nacionalinio teismo prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodomas G. Jipa „nelegalus buvimas“ yra labai neapibrėžtas. Todėl neįmanoma nustatyti, ar jo „nelegalus buvimas“ patenka į Direktyvoje 2004/38 numatytas viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos kategorijas. Taigi

Komisija mano, kad valstybė narė negali riboti Sąjungos piliečio judėjimo laisvės pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį, jeigu ji grindžia tokį apribojimą vien kitos valstybės narės sprendimu, kad tas asmuo tos valstybės teritorijoje gyveno nelegaliai.

atrodo, kad pagal nagrinėjamus nacionalinės teisės aktus Rumunijos piliečio judėjimo užsienyje laisvės apribojimai gali būti nustatyti, jeigu šis asmuo buvo repatrijuotas į Rumuniją remiantis Readmisijos susitarimu arba kai jo buvimas kitoje nei Rumunija valstybėje gali rimtai pakenkti Rumunijos interesams arba Rumunijos ir tos valstybės dvišaliams santykiams.

V — Vertinimas

A — *EB 18 straipsnio 1 dalis ir Direktyvos 2004/38 4 straipsnis*

28. Savo pirmuoju klausimu ir pirmąja antrojo klausimo dalimi nacionalinis teismas iš esmės prašo išaiškinti, ar EB 18 straipsnis draudžia priemones, kaip antai Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsniai, numatančias galimybę tam tikromis aplinkybėmis apriboti Rumunijos piliečių teisės laisvai judėti užsienyje įgyvendinimą iki trejų metų.

29. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad ministerija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašė iki trejų metų apriboti G. Jipa judėjimą į Belgiją – valstybę narę, iš kurios jis buvo repatrijuotas 2006 m. lapkričio 27 dieną. Be to, iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą

30. Pagal EB 17 straipsnio 1 dalį kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams esminį statusą [8]. Nuo 2007 m. sausio 1 d. Rumunijai įstojus į Europos Sąjungą G. Jipa yra Sąjungos pilietis EB 17 straipsnio 1 dalies prasme ir todėl nuo šios dienos gali remtis tokio statuso suteikiamomis teisėmis, taip pat prieš savo kilmės valstybę narę [9].

31. Byloje *Baumbast ir R* Teisingumo Teismas nusprendė, kad ieškovė toje byloje, kaip valstybės narės pilietė, taigi ir Sąjungos pilietė, turėjo teisę tiesiogiai remtis EB 18 straipsniu [10]. Mano nuomone, teisė pagal EB 18 straipsnio 1 dalį laisvai judėti

8 — Ypač žr. 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Grzelczyk* (C-184/99, Rink. p. I-6193, 31 punktas) ir 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Baumbast ir R* (C-413/99, Rink. p. I-7091, 82 punktas).

9 — 2006 m. spalio 26 d. Sprendimas *Tas Hagen ir Tas* (C-192/05, Rink. p. I-10451, 19, 30 ir 31 punktai) ir 2007 m. spalio 23 d. Sprendimas *Morgan ir Bucher* (C-11/06 ir C-12/06, Rink. p. I-9161, 22 punktas.

10 — 8 išnašoje minėto sprendimo 84 punktas.

valstybių narių teritorijoje yra dėl šios nuostatos aiškios ir tikslios formuluotės tiesiogiai suteikiama kiekvienam Sąjungos piliečiui, tačiau taikant šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytus apribojimus bei sąlygas. Taigi Sąjungos piliečiai turi tiesiogiai iš EB 18 straipsnio 1 dalies kylančią teisę išvykti iš vienos valstybės narės, taip pat iš savo kilmės valstybės narės, teritorijos į kitos valstybės narės teritoriją.

32. Be to, nors EB 17 straipsniu nustatyta Sąjungos pilietybe nesiekiama išplėsti Sutarties *ratione materiae* taikymo srities valstybės vidaus situacijų, kurios neturi jokio ryšio su Bendrijos teise, atžvilgiu [11], reikia pažymėti, kaip teigė Rumunijos ir Graikijos vyriausybės, jog vien dėl to, kad G. Jipa nepasinaudojo laisvo judėjimo teise, negalima jo padėties laikyti situacija, vykstančia išimtinai valstybės viduje [12].

33. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą atrodo, kad nacionaliniame teisme procesas pradėtas po to, kai dėl „nelegalaus buvimo“ Belgijoje G. Jipa buvo iš Belgijos repatrijuotas į Rumuniją remiantis Readmisijos susitarimu. Pats prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiame prašyme nurodė, kad ministerija nepaaiškino, kuo pasireiškė G. Jipa „nelegalus buvimas“. Vis dėlto reikia pažymėti, kad Rumunijos vyriausybė nurodė, jog G. Jipa „nelegalaus buvimo“ Belgijoje aplinkybės nesusijusios su baudžiamąja teise.

34. Kadangi, pirma, nuo 2007 m. sausio 1 d. G. Jipa turi esminį Sąjungos piliečio statusą, antra, ministerija prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo apriboti G. Jipa teisę vykti į kitą valstybę narę ir atsižvelgdamas, trečia, į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktą ribotą informaciją apie G. Jipa repatriaciją iš Belgijos remiantis Readmisijos susitarimu ir apie jo „nelegalų buvimą“ Belgijoje, manau, kad nėra priežasčių, dėl kurių Teisingumo Teismas galėtų manyti, jog apribojimai, kuriuos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas gali nustatyti G. Jipa teisei vykti į Belgiją pagal, be kita ko, Įstatymo Nr. 248/2005 38 ir 39 straipsnius, yra susiję su situacija, vykstančia išimtinai valstybės viduje. Todėl manau, kad ši byla yra tiesiogiai susijusi su Bendrijos teise.

35. Mano nuomone, apribojimai, kuriuos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas gali nustatyti G. Jipa teisei išvykti iš kilmės valstybės narės į kitos valstybės narės teritoriją, sudaro kliūtį EB 18 straipsnio 1 dalyje numatytai teisei laisvai judėti. EB 18 straipsnio 1 dalyje numatyta teisė laisvai judėti valstybių narių teritorijoje netektų prasmės, jeigu kilmės valstybė galėtų be pateisinamos priežasties uždrausti

11 — 1997 m. birželio 5 d. Sprendimas *Uecker ir Jacquet* (C-64/96 ir C-65/96, Rink. p. I-3171, 23 punktas).

12 — Šiuo klausimu žr. 2004 m. spalio 19 d. Sprendimą *Zhu ir Chen* (C-200/02, Rink. p. I-9925, 19 punktas).

savo pačios piliečiams išvykti iš jos teritorijos į kitos valstybės narės teritoriją [13].

36. Šioje byloje aptariamos nacionalinės taisyklės, mano manymu, turi būti įvertintos ir atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 4 straipsnį [14], reglamentuojantį Sąjungos piliečių teisę išvykti iš vienos valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.

37. Pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę. Mano nuomone, Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalies taikymo sritis yra labai plati, nes ja Sąjungos piliečiams, turintiems galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, suteikiama teisė išvykti iš visų valstybių narių, taip pat kilmės valstybės narės, teritorijos [15] į kitą valstybę narę. Be to, pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 2 dalį Sąjungos piliečiams negalima taikyti jokių išvažiuojamosios vizos ar lygiaverčio formalumo reikalavimų, o pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalį valstybė narė privalo savo piliečiams išduoti ir atnaujinti tapatybės kortelę arba pasą, nurodančius jų pilietybę.

38. Todėl manau, kad nesant pateisinamos priežasties EB 18 straipsnio 1 dalis ir Direktyvos 2004/38 4 straipsnis draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjami šioje byloje, kuriuose numatomi Sąjungos piliečių

13 — Pagal analogiją žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Pusa* (C-224/02, Rink. p. I-5763, 20 punktas). Taip pat dėl įsisteigimo laisvės žr. 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Daily Mail and General Trust* (81/87, Rink. p. 5483, 16 punktas) ir 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *International Transport Workers' Federation ir Finnish Seamen's Union* (C-438/05, Rink. p. I-10779, 69 punktas). Be to, dėl asmenų judėjimo laisvės ir įsisteigimo laisvės žr. 1992 m. liepos 7 d. Sprendimą *Singh* (C-370/90, Rink. p. I-4265, 23 punktas). 1995 m. gruodžio 15 d. Sprendime *Bosman* (C-415/93, Rink. p. I-4921) Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Sutarties (43) ir paskesniais straipsniais užtikrinamos teisės netektų prasmės, jeigu kilmės valstybė galėtų uždrausti įmonėms išvykti iš savo teritorijos siekiant įsisteigti kitoje valstybėje narėje. Tie patys sumetimai, kalbant apie Sutarties (39) straipsnį, taikomi ir kitoje valstybėje narėje norinčių vykdyti apmokamą veiklą valstybės narės piliečių judėjimo laisvei kliudančioms taisyklėms“ (97 punktas).

14 — Nuo įstojimo į Europos Sąjungą 2007 m. sausio 1 d. Rumunija yra saistoma Sąjungos piliečių teises reglamentuojančių Sutarties nuostatų ir su jomis susijusių teisės aktų nuostatų bei teismų praktikos, atsižvelgiant į tuo tikslu patvirtintas pereinamojo laikotarpio priemones. Iš Protokolo dėl Bulgarijos Respublikos ir Rumunijos priėmimo į Europos Sąjungą sąlygų ir tvarkos (OL L 157, 2005, p. 29) 20 straipsnio ir VII priedo atrodo, kad Rumunijai nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos taikomos Direktyvos 2004/38 nuostatos, išskyrus atvejus, kai šios nuostatos susijusios, be kita ko, su Rumunijos piliečių galimybe patekti į valstybių narių darbo rinką. Šiuo klausimu buvo priimta nemažai Rumunijai skirtų pereinamojo laikotarpio priemonių dėl 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL L 257, p. 2) 1–6 straipsnių taikymo. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme nėra sprendžiamas klausimas dėl G. Jipa, kaip darbuotojo, teisių, pirmiau minėtos pereinamojo laikotarpio priemonės, susijusios su Reglamentu Nr. 1612/68, šioje byloje nėra reikšmingos. Direktyvos 2004/38 4 straipsniui, kuris reglamentuoja Sąjungos piliečių teises apskritai, o ne Sąjungos piliečių, kaip darbuotojų, teises, pirmiau minėtos pereinamojo laikotarpio priemonės nėra taikomos ir jis visiškai taikomas Rumunijos piliečiams nuo 2007 m. sausio 1 dienos.

15 — Taip pat žr. Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio 2 dalį, kurioje numatyta, kad „kiekvienas turi teisę išvažiuoti iš kiekvienos šalies, taip pat iš savosios“. Ketvirtasis protokolas įsigaliojo 1968 m. gegužės 2 d. ir jį pasirašė visos valstybės narės, išskyrus Graikijos Respubliką. Vis dėlto reikia priminti, kad Graikijos vyriausybė šio sprendimo 24 punkte nurodytose pastabose konkrečiai rėmėsi Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio 2 ir 3 dalimis.

teisei išvykti iš savo kilmės valstybės narės į kitą valstybę narę nustatytini apribojimai.

B — *Direktyvos 2004/38 27 straipsnis*

39. Antra savo antrojo klausimo dalimi nacionalinis teismas iš esmės prašo išaiškinti, ar Rumunijos piliečio, repatrijuoto pagal Readmisijos susitarimą, „nelegalus buvimas“ kitoje Sąjungos valstybėje narėje patenka į Direktyvos 2004/38 27 straipsnyje numatytas „viešosios tvarkos“ arba „visuomenės saugumo“ kategorijas ir todėl Rumunija gali riboti to asmens judėjimo kitos valstybės narės teritorijoje laisvę.

40. Pagal EB 18 straipsnio 1 dalį teisei laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje gali būti nustatyti apribojimai ir sąlygos pagal šią Sutartį ir jai įgyvendinti priimtas priemones. Mano nuomone, Direktyvos 2004/38 VI skyriaus „Teisės įvažiuoti į šalį ir teisės gyventi šalyje apribojimai dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos priežasčių“ nuostatos reglamentuoja aplinkybes, kuriomis valstybės narės gali riboti Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Nors Direktyvos 2004/38 VI skyrius nėra tiesiogiai susijęs su išvykimo teise (ir iš tiesų daugelis šio skyriaus nuostatų reglamentuoja su teise atvykti [16] ir teise gyventi [17] susijusius klausimus), iš šios direktyvos 27 straipsnio 1 dalies ir 22 konstatuojamosios dalies formuluočių aišku, kad jos VI skyrius reglamentuoja „Sąjungos piliečių judėjimo laisvės“ apribojimus, o tai neabejotinai susiję tiek su teise išvykti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę, tiek su teise atvykti į kitą valstybę narę.

41. Mano nuomone, Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalis, kurioje didžiąja dalimi pakartojamas 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 [18] 3 straipsnio turinys, turi būti aiškinama, be kita ko, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką dėl Direktyvos 64/221 3 straipsnio. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas nuolat teigė, kad darbuotojų atveju judėjimo laisvės principas turi būti aiškinamas plačiai, o šio principo išimtys – siaurai. Be to, Teisingumo Teismas yra

16 — Žr. Direktyvos 2004/38 5 straipsnį dėl įvažiavimo teisės.

17 — Žr. Direktyvos 2004/38 III skyrių dėl teisės gyventi šalyje.

18 — OL 56, 1964, p. 850. Direktyva 64/221 buvo panaikinta Direktyva 2004/38 nuo 2006 m. balandžio 30 dienos. Žr. Direktyvos 2004/38 38 straipsnio 2 dalį.

nusprendęs, kad Sąjungos piliečio statusas reikalauja ypač siaurai aiškinti šios laisvės išimtis [19]. Vis dėlto Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, kad konkrečios, viešosios tvarkos pagrindą pateisinančios, aplinkybės gali skirtis, nelygu šalis ir laikotarpis, ir todėl būtina šiuo klausimu kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms palikti diskreciją neperžengiant Sutarties nustatytų ribų [20].

42. Pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį „priemonės, kurių imtasi dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu“ [21]. Ne vien iš Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalies, bet ir iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos aišku, kad dėl viešosios tvarkos priežasčių arba siekiant užtikrinti visuomenės saugumą nustatyti apribojimai negali būti grindžiami su konkrečiu atveju nesusijusiomis aplinkybėmis arba bendrosios prevencijos sumetimais [22]. Be to, Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog ankstesni kriminaliniai nusikaltimai savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi pagrindas [23]. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką nacionalinių valdžios institucijų rėmimasis viešosios tvarkos sąvoka reiškia, kad, be socialinės tvarkos sutrikdymo, kurį sukelia bet koks įstatymo pažeidimas, turi kilti reali ir pakankamai didelė grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui [24].

43. Mano nuomone, valstybė narė negali riboti šios Sąjungos piliečiui suteikiamos teisės išvykti iš kilmės valstybės narės į kitą valstybę narę dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių vien dėl to, kad jis dėl „nelegalaus buvimo“ pastarojoje valstybėje narėje iš jos buvo repatrijuotas. Manau, kad remiantis Teisingumo Teismo sprendimu *Komisija prieš Ispaniją* [25] galima daryti išvadą, jog valstybė narė, ribodama EB 18 straipsnio 1 dalimi Sąjungos piliečiams suteiktas teises, negali remtis bendro pobūdžio ir nesukonkretintais kitos valstybės narės teiginiais apie to asmens elgesį. Ribodama Sąjungos piliečio pagrindines laisves valstybė narė privalo pati patikrinti ir įsitikinti, kad naudojimasis šiomis laisvėmis kelia realią ir pakankamai didelę grėsmę viešosios tvarkos reikalavimui, susijusiam su pagrindiniu visuomenės interesu.

44. Šioje byloje jokia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo

19 — 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Orfanopoulos ir Oliveri* (C-482/01 ir C-493/01, Rink. p. I-5257, 64 ir 65 punktai).

20 — 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *van Duyn* (41/74, Rink. p. 1337, 18 punktas).

21 — Pagal proporcingumo principą nacionalinės priemonės, kurių imtasi dėl viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo priežasčių, turi būti būtinos ir tinkamos nurodytam tikslui pasiekti. Šiuo klausimu žr. 8 išnašoje minėto sprendimo *Baumbast ir R* 91 punktą.

22 — Žr. 1975 m. vasario 26 d. Sprendimą *Bonsignore* (67/74, Rink. p. 297, 6 punktas) ir 1975 m. spalio 28 d. Sprendimas *Rutili* (36/75, Rink. p. 1219, 29 punktas).

23 — Ypač žr. 1999 m. sausio 19 d. Sprendimą *Calfa* (C-348/96, Rink. p. I-11, 22–24 punktai).

24 — Žr. 2006 m. sausio 31 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-503/03, Rink. p. I-1097, 46 punktas); 19 išnašoje minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 66 punktą; 7 išnašoje minėto sprendimo *Bouchereau* 35 punktą ir 22 išnašoje minėto sprendimo *Rutili* 28 punktą.

25 — Minėtas 24 išnašoje.

nurodyta faktinė aplinkybė nepateikia jokios užuominos, kad G. Jipa dabartinis arba buvęs asmeninis elgesys suteikia pagrindo baimintis, jog jis galėtų kelti pavojų pagrindiniams visuomenės interesams, ir todėl Rumunija privalėtų imtis priemonės, ribojančios jo teisę laisvai judėti pagal EB 18 straipsnio 1 dalį dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių. Iš tiesų iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir iš Rumunijos vyriausybės pastabų atrodo (tai turėtų patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), kad ministerija, remdamasi nagrinėjamais nacionalinės teisės aktais, dažnai, net ir po šios valstybės narės įstojimo į ES, Rumunijos teismų prašo apriboti Rumunijos piliečių teisę išvykti iš jos į kitą valstybę narę, kai šie piliečiai buvo repatrijuoti pagal Readmisijos susitarimą.

45. Todėl manau, kad jeigu valstybė narė, vadovaudamasi proporcingumo principu ir remdamasi vien atitinkamo asmens asmeniniu elgesiu, dėl vieno iš savo piliečių konkrečiai nenustatė, kad jo pagal EB 18 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 2004/38 4 straipsnį turimos teisės išvykti iš savo valstybės narės į kitą valstybę narę įgyvendinimas gali kelti realią ir pakankamai didelę grėsmę viešosios tvarkos reikalavimams, susijusiems su vienu iš pagrindinių visuomenės interesų, kilmės valstybė narė negali dėl minėtos direktyvos 27 straipsnyje numatytų „viešosios tvarkos“ ar „visuomenės saugumo“ priežasčių riboti to asmens judėjimo laisvės.

C — *Asmeninis elgesys*

46. Antra savo trečiojo klausimo dalimi nacionalinis teismas prašo išaiškinti, ar valstybė narė gali pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį automatiškai nustatyti Sąjungos piliečio teisės laisvai judėti ir gyventi apribojimus dėl „viešosios tvarkos“ ir „visuomenės saugumo“ priežasčių, nepatikrinusi atitinkamo asmens elgesio.

47. Manau, kad, atsižvelgiant į 40–44 punktuose pateiktus argumentus, valstybė narė negali pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnį automatiškai nustatyti Sąjungos piliečio teisės laisvai judėti ir gyventi apribojimų dėl viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo priežasčių. Pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį valstybės narės, nustatydamos tokius apribojimus, privalo mažų mažiausiai išnagrinėti atitinkamo asmens elgesį. Be to, Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalyje nedviprasmiškai nustatyta, jog priemonės, kurių imtasi dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi būti grindžiamos vien atitinkamo asmens elgesiu.

48. Todėl manau, jog tai, kad valstybė narė, apribodama asmens teisę laisvai judėti ir gyventi kitų valstybių narių teritorijoje dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, neišnagrinėjo jo asmeninio elgesio, daro nepriimtiną bet kokį tokio apribojimo pateisinimą.

VI — Išvada

49. Tad manau, kad Teisingumo Teismas į *Tribunalul Dâmbovița* pateiktus klausimus turėtų atsakyti taip:

1. EB 18 straipsnio 1 dalis ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 4 straipsnis tokiomis aplinkybėmis, kokios susiklostė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjami šioje byloje, kuriuose numatyti Sąjungos piliečių teisei išvykti iš savo kilmės valstybės narės į kitą valstybę narę nustatytini apribojimai.

2. Jeigu valstybė narė, vadovaudamasi proporcingumo principu ir remdamasi vien atitinkamo asmens asmeniniu elgesiu, dėl vieno iš savo piliečių konkrečiai nenustatė, kad jo pagal EB 18 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 2004/38 4 straipsnį turimos teisės išvykti iš savo valstybės narės į kitą valstybę narę įgyvendinimas gali kelti realią ir pakankamai didelę grėsmę viešosios tvarkos reikalavimams, susijusiems su vienu iš pagrindinių visuomenės interesų, kilmės valstybė narė negali dėl minėtos direktyvos 27 straipsnyje numatytų „viešosios tvarkos“ ar „visuomenės saugumo“ priežasčių riboti to asmens judėjimo laisvės.

3. Tai, kad valstybė narė, apribodama asmens teisę laisvai judėti ir gyventi kitų valstybių narių teritorijoje dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, neišnagrinėjo jo asmeninio elgesio, daro nepriimtiną bet kokį tokio apribojimo pateisinimą.