TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS
2005 m. birželio 2 d. *

Byloje C-136/03

dėl *Verwaltungsgerichtshof* (Austrija) 2003 m. kovo 18 d. Sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2003 m. kovo 26 d., pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą bylose

Georg Dörr

prieš

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

ir

Ibrahim Ünal

prieš

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Proceso kalba: vokiečių.

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Rosas (pranešėjas), teisėjai A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský ir U. Lõhmus,

generalinis advokatas M. Poiares Maduro,
posėdžio sekretorė M. Múgica Arzamendi, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2004 m. rugsėjo 8 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs rašytines pastabas, pateiktas:

— G. Dörr ir I. Ünal, atstovaujamų advokato W. Weh ir M. Alge,

— Austrijos vyriausybės, atstovaujamos H. Dossi ir M. Burgstaller,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos A. Tiemann,

— Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos M. Condou-Durande, D. Martin ir H. Kreppel,

susipažinęs su 2004 m. spalio 21 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su 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 (OL 56, 1964, p. 850) 8 ir 9 straipsnių bei 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros (toliau – Sprendimas Nr. 1/80) 6 ir 7 straipsnių išaiškinimu. Asociacijos taryba buvo įkurta Susitarimu, įsteigiančiu Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, kuris 1963 m. rugsėjo 12 d. buvo pasirašytas Turkijos Respublikos ir EEB valstybių narių bei Bendrijos Ankaroje ir kuris 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/CEE (JO 217, 1964, p. 3685) buvo sudarytas, aprobuotas ir patvirtintas Bendrijos vardu (toliau – Asociacijos susitarimas).

2 Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant dvi bylas tarp Vokietijos piliečio G. Dörr ir *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* bei Turkijos piliečio I. Ünal ir *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, šioms institucijoms priėmus sprendimą panaikinti minėtų asmenų leidimą gyventi Austrijos teritorijoje dėl jų padarytų baudžiamųjų nusižengimų.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

Direktyva Nr. 64/221

3 Direktyva 64/221, remiantis jos 1 straipsnio 1 dalimi, taikoma kiekvienam valstybės narės piliečiui, gyvenančiam kitoje Bendrijos valstybėje narėje ar keliaujančiam į ją tam, kad galėtų užsiimti pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbančio asmens veikla arba būti paslaugų gavėju.

4 Pagal jos 2 straipsnio 1 dalį ši direktyva taip pat susijusi su visomis priemonėmis dėl leidimų gyventi išdavimo ar jų pratęsimo arba išsiuntimo iš valstybių teritorijos, kurių valstybės narės imasi viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais.

5 Šios direktyvos 8 straipsnis nustato:

„Atitinkamas asmuo dėl sprendimo leisti atvykti, atsisakyti išduoti ar pratęsti leidimą gyventi arba išsiųsti iš teritorijos, naudojasi tokiomis pat teisės gynimo priemonėmis, kuriomis gali naudotis minėtos valstybės piliečiai dėl tokių administracinių aktų."

6 Remiantis Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalimi:

„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 gyventi pratęsimo arba dėl nutarties išsiųsti leidimo gyventi 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 gyventi arba priimti nutartis išsiųsti."

Asociacija tarp Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos Respublikos

7 Remiantis Asociacijos susitarimo 2 straipsnio 1 dalimi, susitarimo tikslas – skatinti nuolatinį ir subalansuotą susitariančiųjų šalių prekybinių ir ekonominių santykių stiprinimą. Pagal šio susitarimo 12 straipsnį šio tikslo taip pat siekiama laipsniškai įgyvendinant laisvą darbuotojų judėjimą. Ketvirta konstatuojamoji dalis ir 28 straipsnis nustato, kad susitarimu siekiama pagerinti Turkijos gyvenimo lygį ir vėliau padėti Turkijos Respublikai įstoti į Bendriją.

8 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje pasirašytas ir Bendrijos vardu sudarytas, aprobuotas ir patvirtintas 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 papildomas protokolas (toliau – papildomas protokolas), remiantis jo 1 straipsniu, nustato pereinamojo laikotarpio, numatyto Asociacijos susitarimo 4 straipsnyje, realizavimo sąlygas, būdus ir tempą. Pagal papildomo protokolo 62 straipsnį jis yra sudedamoji šio susitarimo dalis.

9 Papildomo protokolo II antraštinė dalis pavadinta „Asmenų ir paslaugų judėjimas", o jos I skyrius skirtas darbuotojams.

10 Šiame skyriuje esantis papildomo protokolo 36 straipsnis numato:

„Darbuotojų judėjimo tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos laisvė pagal Asociacijos susitarimo 12 straipsnyje nustatytus principus laipsniškai užtikrinama tarp dvyliktųjų metų pabaigos ir dvidešimt antrųjų metų nuo šio Susitarimo įsigaliojimo dienos pagal Asociacijos susitarimo 12 straipsnyje nustatytus principus.

Asociacijos taryba nusprendžia, kokias reikia nustatyti taisykles."

11 Remiantis Sprendimo Nr. 1/80 trečia konstatuojamąja dalimi, jis skirtas socialinėje srityje pagerinti režimą, taikomą darbuotojams ir jų šeimos nariams.

12 Sprendimo Nr. 1/80 6, 7 ir 14 straipsniai įtvirtinti II skyriaus „Socialinės nuostatos" 1 skirsnyje „Klausimai, susiję su įdarbinimu ir laisvu darbuotoju judėjimu".

13 6 straipsnio 1 dalis nustato:

„Nepažeidžiant 7 straipsnio, susijusio su darbuotojo šeimos narių teise laisvai įsidarbinti, nuostatų, darbuotojas iš Turkijos, dalyvaujantis valstybės narės darbo rinkoje,

— teisėtai išdirbęs valstybėje narėje vienerius metus turi teisę į darbo leidimo pas tą patį darbdavį, jeigu jis disponuoja laisva darbo vieta, pratęsimą,

— teisėtai išdirbęs valstybėje narėje trejus metus, laikantis darbuotojams iš valstybių narių teikiamos pirmenybes, turi teisę šioje valstybėje narėje dalyvauti konkurse dėl tos pačios profesijos įprastomis sąlygomis pasiūlytos ir šios valstybės narės darbo tarnybose įregistruotos darbo vietos, laisvai pasirinkdamas darbdavį,

— teisėtai išdirbęs ketverius metus, šioje valstybėje narėje turi teisę laisvai įsidarbinti pagal darbo sutartį."

14 7 straipsnis reglamentuoja darbuotojo iš Turkijos šeimos narių, kuriems leista atvykti kartu, teisę laisvai įsidarbinti.

15 14 straipsnio 1 dalis nustato:

„Šio skirsnio nuostatos taikomos laikantis apribojimų, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais."

Nacionalinės teisės aktai

16 Federalinio įstatymo dėl užsieniečių atvykimo, buvimo ir apsigyvenimo (*Fremdengesetz*, toliau – Užsieniečių įstatymas) redakcijos, galiojusios susiklostant pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, 10 straipsnio 2 dalies 3 punktas numato, kad gali būti atsisakoma išduoti leidimą gyventi, *inter alia*, tuomet, jei užsieniečio buvimas keltų grėsmę viešajai rimčiai, tvarkai ar saugumui.

17 Pagal šio įstatymo 34 straipsnio 1 dalies 2 punktą užsieniečiai, esantys federalinėje teritorijoje, turėdami leidimą gyventi ar naujo leidimo gyventi išdavimo procedūros metu gali būti įpareigojami išvykti, jei naujo leidimo gyventi išdavimui prieštarauja vienas iš prašymo atmetimo pagrindų.

18 Užsieniečių įstatymo 36 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktai nustato, kad užsieniečiui gali būti draudžiama apsistoti, jei tam tikros aplinkybės leidžia daryti prielaidą, kad jo buvimas kels grėsmę viešajai rimčiai, tvarkai ir saugumui arba prieštaraus kitiems visuomeniniams interesams, nurodytiems 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio 2 dalyje. Pagal šio straipsnio 2 dalies 1 punktą ypatinga aplinkybe 1 dalies prasme laikoma tai, kad užsienietis nacionalinio teismo buvo nubaustas galutine didesne nei trijų mėnesių laisvės atėmimo bausme; laisvės atėmimo bausme, lygtinai atleidžiant nuo dalies bausmės; didesne nei šeši mėnesiai lygtine laisvės atėmimo bausme arba daugiau nei vieną kartą nuteistas už nusikaltimus, pagrįstus tokiu pačiu nusikalstamu elgesiu.

19 Užsieniečių įstatymo 48 straipsnio 1 dalis numato, kad uždrausti apsistoti Europos ekonominės erdvės valstybės piliečiams ar privilegijuotiems trečiosios valstybės piliečiams leidžiama tik tuomet, jei suinteresuotojo asmens elgesys kelia grėsmę viešajai tvarkai ar saugumui. Šio straipsnio 3 dalyje patikslinama, kad priėmus sprendimą dėl šių asmenų įpareigojimo išvykti ar draudimo apsistoti, turi būti suteikiamas vieno mėnesio sprendimo vykdymo atidėjimo terminas, išskyrus tuos atvejus, kai neatidėliotino užsieniečio išvykimo reikalauja viešosios tvarkos ar saugumo sumetimai.

20 Pagal šio įstatymo 88 straipsnį, jeigu nenumatyta kitaip, sprendimus dėl draudimo apsistoti priima administracinės rajono institucijos (*Bezirksverwaltungsbehörde*).

21 Pagrindinių bylų aplinkybių atsiradimo metu galiojusios Administracinio proceso kodekso (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) redakcijos 66 straipsnis nustatė:

„1. Apeliacinė instancija paskiria žemesnę instanciją atlikti papildomą tyrimą arba atlieka jį pati.

2. Jei apeliacinei instancijai pateikta byla turi tokių trūkumų, kad būtina surengti ar pakartoti žodinį nagrinėjimą, ji gali panaikinti ginčijamą sprendimą ir grąžinti bylą žemesnei instancijai pakartotiniam nagrinėjimui ir naujam sprendimui priimti.

3. Vis dėlto, apeliacinė instancija gali pati surengti žodinį nagrinėjimą ir tiesiogiai surinkti įrodymus, jei tai leis sutaupyti laiko ir sąnaudų.

4. Jeigu skundas nepripažįstamas nepriimtinu ar pavėluotu, apeliacinė instancija visuomet gali pati priimti sprendimą, išskyrus 2 dalyje nurodytus atvejus. Savo sprendimu ji gali pakeisti žemesnės instancijos sprendimo rezoliucinę ir motyvuojamąją dalį ir atitinkamai bet kaip pakeisti ginčijamą sprendimą."

22 Remiantis Federalinio konstitucinio įstatymo (*Bundes-Verfassungsgesetz*) 144 straipsniu, *Verfassungsgerichtshof* kontroliuoja Konstitucijos garantuotų teisių laikymąsi.

23 Pagrindinių bylų aplinkybėms taikomos *Verfassungsgerichtshof* įstatymo (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) redakcijos 85 straipsnis nustatė:

„1. Skundas neturi sustabdomojo poveikio.

2. Gavęs pareiškėjo prašymą, *Verfassungsgerichtshof* nutartimi suteikia skundui sustabdomąjį poveikį, jeigu tam neprieštarauja svarbūs viešieji interesai ir jeigu, įvertinus visus susijusius interesus, sprendimo vykdymas ar jo tretiesiems asmenims suteiktų teisių įgyvendinimas sukelia neproporcingą žalą skundą pateikusiam asmeniui. Iš esmės pasikeitus sprendimo dėl sustabdomojo poveikio aplinkybėms, pareiškėjo, institucijos (83 straipsnio 1 dalis) ar kitos šalies prašymu turi būti priimamas naujas sprendimas.

3. Apie pagal 2 dalį priimtą sprendimą pranešama pareiškėjui, institucijai <...> ir kitoms šalims. Pripažinus sustabdomąjį poveikį, institucija turi sustabdyti ginčijamo administracinio akto vykdymą, imtis tam visų reikalingų priemonių; asmuo, kuriam ginčijamas sprendimas suteikė teisių, negali jomis naudotis.

4. Jei *Verfassungsgerichtshof* nėra susirinkęs į posėdį, nutartis 2 dalies prasme patarėjo teikimu priima *Verfassungsgerichtshof* pirmininkas."

24 Remiantis to paties įstatymo 87 straipsnio 1 dalimi, *Verfassungsgerichtshof* nusprendžia, ar buvo pažeistos Konstitucijos garantuotos teisės, arba ar taikant įstatymams prieštaraujantį poįstatyminį aktą, nekonstitucinį įstatymą ar neteisėtą sutartį buvo pažeistos pareiškėjo teisės, ir priteikus panaikina ginčijamą administracinį aktą.

25 Pagrindinių bylų aplinkybėms taikomos *Verwaltungsgerichtshof* įstatymo (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) redakcijos 30 straipsnis nustatė:

„1. Skundai neturi sustabdomosios galios *ipso jure* <...>

2. Vis dėlto, gavęs pareiškėjo prašymą, *Verwaltungsgerichtshof* nutartimi suteikia skundui sustabdomąjį poveikį, jeigu tam neprieštarauja svarbūs viešieji interesai ir jeigu, įvertinus visus susijusius interesus, sprendimo vykdymas ar jo tretiesiems asmenims suteiktų teisių įgyvendinimas sukelia neproporcingą žalą skundą pateikusiam asmeniui. <...>

3. Apie pagal 2 dalį priimtą sprendimą pranešama visoms šalims. Pripažinus sustabdomąjį poveikį, institucija turi sustabdyti ginčijamo administracinio akto vykdymą, imtis tam visų reikalingų priemonių; asmuo, kuriam ginčijamas sprendimas suteikė teisių, negali jomis naudotis."

26 To paties įstatymo 41 straipsnio 1 dalis numato, kad *Verwaltungsgerichtshof* tikrina ginčijamą sprendimą, remdamasis administracinės institucijos pateiktomis faktinėmis aplinkybėmis.

27 Šio įstatymo 42 straipsnio 1 dalis nustato, kad *Verwaltungsgerichtshof* visas bylas sprendžia priimdamas sprendimą. Iš esmės šiuo sprendimu skundas atmetamas kaip nepagrįstas arba panaikinamas ginčijamas sprendimas.

Pagrindinės bylos ir prejudiciniai klausimai

28 G. Dörr yra vedęs Vokietijos pilietis. Jis gyvena Austrijoje nuo 1992 m., o su šeima – nuo 1995 m., ir vykdo šioje šalyje profesinę veiklą. *Inter alia*, už sunkų sukčiavimą jis buvo nuteistas aštuoniolikos mėnesių laisvės atėmimo bausme, iš kurių dvylika mėnesių lygtinai.

29 1998 m. spalio 1 d. *Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt* (Klagenfurto miesto pirmosios instancijos administracinė institucija) sprendimu, remiantis Užsieniečių įstatymo 48 straipsnio 1 ir 3 dalimis bei 36 straipsnio 1 dalies 1 punktu, G. Dörr leidimas gyventi buvo panaikintas dešimčiai metų.

30 *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* 1998 m. gruodžio 4 d. Sprendimu pagal Administracinio proceso kodekso 66 straipsnio 4 dalį atmetus jo skundą, G. Dörr kreipėsi į *Verwaltungsgerichtshof*.

31 I. Ünal yra Turkijos pilietis. Jis teisėtai daugelį metų gyvena Austrijoje, kur dirba pagal darbo sutartį. Jis buvo nubaustas pinigine bauda už tris nusižengimus: du kartus už muštynes ir vieną kartą už Vairuotojo pažymėjimo įstatymo (*Führerscheingesetz*) pažeidimą.

32 2001 m. kovo 23 d. *Bezirkshauptmannschaft Dornbirn* (Dornbirno miesto pirmosios instancijos administracinė institucija), remdamasi Užsieniečių įstatymo 34 straipsnio 1 dalies 2 punktu ir 10 straipsnio 2 dalies 3 punktu, nurodė I. Ünal išvykti.

33 *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* 2001 m. spalio 3 d. Sprendimu pagal Administracinio proceso kodekso 66 straipsnio 4 dalį atmetus jo skundą, I. Ünal taip pat kreipėsi į *Verwaltungsgerichtshof*.

34 Šis teismas sujungė dvi bylas bendram nagrinėjimui ir sprendimui priimti. Jis abejoja dėl Austrijos teisėje numatytos teisinės apsaugos atitikties Direktyvos 64/221 reikalavimams ir dėl šių reikalavimų taikymo darbuotojams iš Turkijos, kurių teisinę padėtį apibrėžia Sprendimas Nr. 1/80.

35 Šiomis aplinkybėmis *Verwaltungsgerichtshof* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar Direktyvos 64/221 <...> 8 ir 9 straipsniai aiškintini taip, kad administracinės institucijos, nepriklausomai nuo to, kad egzistuoja vidinė administracinė apeliacinė procedūra, išskyrus skubos atvejus, negali priimti sprendimo dėl įpareigojimo išvykti iš valstybės teritorijos, negavusios kompetentingos institucijos nuomonės (nenumatytos Austrijos teisėje), remiantis direktyvos 9 straipsnio 1 dalimi, jei dėl jų sprendimų viešosios teisės teismams galima pateikti tik tokį teisminį skundą, kuriam nustatyti šie apribojimai: šie skundai

neturi sustabdomojo poveikio, teismai negali priimti sprendimo dėl priimtų priemonių tikslingumo ir gali tik panaikinti ginčijamą sprendimą; be to, vienas teismų (*Verwaltungsgerichtshof*) faktinių aplinkybių nustatymo atžvilgiu gali nagrinėti tik pagrįstumą, o kitas teismas (*Verfassungsgerichtshof*) – tik Konstitucijos garantuotų teisių pažeidimą?

2. Ar Direktyvos 64/221 <...> 8 ir 9 straipsniuose numatytos procesinės garantijos taikomos Turkijos piliečiams, kurių teisinė padėtis apibrėžta <...> Sprendimo Nr. 1/80 <...> 6 arba 7 straipsniuose?"

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

36 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniai draudžia valstybei narei priimti tokius teisės aktus, pagal kuriuos nagrinėjant teisminį skundą dėl kitos valstybės narės piliečiui skirto įpareigojimo išvykti iš šios šalies teritorijos gali būti vertinamas tik tokio sprendimo teisėtumas, o šis skundas neturi sustabdomojo poveikio.

37 Šis klausimas susijęs su G. Dörr situacija. Jis taip pat svarbus I. Ünal situacijai, jei būtų teigiamai atsakyta į antrąjį klausimą.

38 Vokietijos ir Austrijos vyriausybės mano, kad Austrijos teisėje numatyta teisinė apsauga atitinka Direktyvos 64/221 reikalavimus. Jų manymu, kompetentingi teismai turi išnagrinėti ne tik ginčijamo sprendimo teisėtumo klausimą, bet ir administracinių institucijų atlikto įrodymų vertinimo pagrįstumą. Nagrinėjant taip pat atliekamas tam tikras faktinių aplinkybių patikrinimas. Be to, pareiškėjo prašymu skundai gali turėti sustabdomąjį poveikį. Esant tokioms aplinkybėms, kompetentingos institucijos Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies prasme įsikišimo nereikia.

39 Ieškovai pagrindinėje byloje teigia atvirkščiai. Kompetentingi teismai neturi įgaliojimų priimti sprendimą iš esmės, o tik kasacine skundo nagrinėjimo tvarka. Jie negali vertinti faktinių aplinkybių ir yra susaistyti administracinių institucijų atlikto vertinimo. Jiems draudžiama atsižvelgti į naujas aplinkybes. Teismo sprendimas gali būti priimtas tik dėl priimant ginčijamą sprendimą egzistavusių faktinių ir teisinių aplinkybių. Esant tokioms aplinkybėms, suinteresuotasis asmuo privalo turėti galimybę pateikti argumentus dėl tikslingumo institucijai, numatytai Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalyje.

40 Komisijos nuomone, negalima atmesti galimybės, kad galiojanti Austrijos administracinio proceso teisė nevisiškai atitinka Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsnius, nes nebuvo įsteigta jokia kompetentinga institucija pastarojo straipsnio prasme.

41 Šiuo atžvilgiu visų pirma primintina, kad iš Direktyvos 64/221 8 straipsnio išplaukia, jog šiame straipsnyje nurodyti asmenys, *inter alia*, sprendimo atsisakyti pratęsti leidimą gyventi arba įpareigoti išvykti iš teritorijos atžvilgiu naudojasi tokiomis pat teisės gynimo priemonėmis, kuriomis gali naudotis minėtos valstybės piliečiai administracinių aktų atžvilgiu (žr. 1980 m. kovo 5 d. Sprendimo *Pecastaing*, 98/79, Rink. p. 691, 9 ir 10 punktus ir 1990 m. spalio 18 d. Sprendimo *Dzodzi*, C-297/88 ir C-197/89, Rink. p. I-3763, 57 ir 58 punktus).

42 Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalimi savo ruožtu siekiama užtikrinti minimalią procesinę garantiją valstybių narių piliečiams, kurių atžvilgiu priimtas sprendimas atsisakyti pratęsti leidimą gyventi ar įpareigoti išvykti iš teritorijos. Ši nuostata, taikoma esant trims sąlygoms, t. y. tuomet, kai nėra numatyta teisė paduoti teisminį skundą arba kai toks skundas gali būti paduotas tik dėl sprendimo teisėtumo, arba kai teisminis skundas neturi sustabdomojo poveikio, jis numato kitos nei sprendimą priimančios kompetentingos institucijos įsikišimą. Išskyrus skubos atvejus, administracinė institucija nepriima sprendimo, kol negauna kitos kompetentingos institucijos nuomonės. Suinteresuotajam asmeniui turi būti suteikta galimybė, remiantis nacionalinės teisės aktais nustatyta proceso tvarka, pateikti pastarajai institucijai savo gynybos argumentus bei būti palaikomam ar atstovaujamam (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Dzodzi* 62 punktą ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri*, C-482/01 ir C-493/01, Rink. p. I-5257, 105 punktą).

43 Toliau, reikia išnagrinėti, ar tokie nacionalinės teisės aktai, pavyzdžiui, galiojantys Austrijoje, gali užtikrinti kitų valstybių narių piliečiams, dėl kurių priimtas sprendimas panaikinti jų leidimą gyventi, minimalią procesinę garantiją, numatytą Direktyvos 64/221, ir būtent, ar bylos tarp G. Dörr ir *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* aplinkybėmis įvykdoma viena iš šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje numatytų sąlygų.

44 Visų pirma teisminės kontrolės klausimu neabejotina, kad Austrijoje galima pateikti skundą dėl sprendimo panaikinti kitų valstybių narių piliečių leidimą gyventi *Verwaltungsgerichtshof*, o tariamo Konstitucijos garantuotų teisių pažeidimo atveju – *Verfassungsgerichtshof*.

45 Antra, kalbant apie šios kontrolės apimtį, prašymas priimti prejudicinį sprendimą grindžiamas prielaida, kad šie teismai negali priimti sprendimo dėl ginčijamų administracinių teisės aktų tikslingumo. Vis dėlto Austrijos ir Vokietijos vyriausybės nevisiškai sutinka su nacionalinio teismo prašyme pateiktu nacionalinės teisės aprašymu.

46 Šiuo klausimu pakanka priminti, kad Teisingumo Teismas, nagrinėdamas prašymą dėl prejudicinio sprendimo, negali išsakyti nuomonės dėl nacionalinių nuostatų išaiškinimo arba nuspręsti, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo išaiškinimas yra teisingas (žr. šiuo klausimu 2000 m. spalio 3 d. Sprendimo *Corsten*, C-58/98, Rink. p. I-7919, 24 punktą). Laikydamasis kompetencijų tarp Bendrijos ir nacionalinių teismų padalijimo, Teisingumo Teismas turi remtis tokiu faktiniu ir teisiniu prejudicinių klausimų kontekstu, kurį nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas (žr. 2001 m. spalio 25 d. Sprendimą *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Rink. p. I-8089, 10 punktą ir minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 42 punktą).

47 Nagrinėjant teisminės kontrolės apimties klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytomis teisinėmis aplinkybėmis taip pat paaiškėja, kad nacionalinės teisės aktų taikymas neleidžia užtikrinti kitų valstybių narių piliečiams, dėl kurių priimtas sprendimas nutraukti jų leidimą gyventi Austrijos teritorijoje, nuodugnų numatomos priemonės tikslingumo patikrinimą ir todėl neatitinka pakankamai veiksmingos apsaugos reikalavimų (žr. šiuo klausimu 1986 m. gegužės 15 d. Sprendimo *Johnston*, 222/84, Rink. p. 1651, 17 punktą;

1987 m. spalio 15 d. Sprendimo *Heylens ir kt.*, 222/86, Rink. p. 4097, 14 ir 15 punktus ir minėto sprendimo *Orfanopoulos ir Oliveri* 110 punktą).

48 Trečia, kalbant apie skundų kompetentingiems teismams poveikį, iš pateikto klausimo matyti, kad jie neturi sustabdomojo poveikio. Vis dėlto iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą išplaukia, kad tam tikromis aplinkybėmis pareiškėjo prašymu šiems skundams gali būti suteikiamas toks poveikis. Austrijos vyriausybė teigia, kad praktiškai šie teismai gali sistemingai nurodyti sustabdyti sprendimo dėl įpareigojimo išvykti iš teritorijos vykdymą.

49 Šiuo atžvilgiu pažymėtina, kad, remdamosi nusistovėjusia teismų praktika, valstybės narės turi priimti visas nuostatas, siekdamos užtikrinti kiekvienam kitos valstybės narės piliečiui, dėl kurio priimtas sprendimas dėl įpareigojimo išvykti, apsaugą, leidžiančią jam pasinaudoti Direktyvos 64/221 garantuojama skundo teise. Tačiau ši garantija netektų prasmės, jei valstybės narės, nedelsiant įgyvendindamos tokį sprendimą, galėtų atimti iš suinteresuotojo asmens galimybę gauti naudos, jei būtų pritarta jo skunde išdėstytiems motyvams (žr. šiuo klausimu 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Royer*, 48/75, Rink. p. 497, 55 ir 56 punktus).

50 Neginčytina, kad valstybės narės teisės aktai, nesuteikiantys sustabdomojo poveikio teisme pareikštiems skundams dėl sprendimo panaikinti kitos valstybės narės piliečio leidimą gyventi, neatitinka Direktyvos 64/221 reikalavimų, jeigu nėra kompetentingos institucijos šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalies prasme.

51 Tam, kad skundą būtų galima laikyti turinčiu sustabdomąjį poveikį šio straipsnio prasme, teisminis skundas, kurį gali pateikti Direktyvoje 64/221 numatyti asmenys, savaime turi turėti sustabdomąjį poveikį. Vien aplinkybė, kad suinteresuotojo asmens prašymu ir esant tam tikroms aplinkybėms kompetentingas teismas turi galimybę sustabdyti sprendimo dėl šio asmens leidimo gyventi panaikinimo vykdymą, nėra pakankama. Austrijos vyriausybės teiginiai, kad praktiškai šie teismai gali sistemingai nurodyti sustabdyti tokio sprendimo vykdymą, negali paneigti šios išvados.

52 Teisinio saugumo reikalavimai suponuoja, kad nacionalinės teisės aktų sukurta teisinė padėtis turi būti pakankamai tiksliai apibrėžta ir aiški, jog leistų privatiems asmenims suvokti savo teisių ir pareigų apimtį. Kiek tai susiję su nacionalinių teismų praktika, kaip ją aprašė Austrijos vyriausybė, svarbu pabrėžti, kad tokia praktika, kuri gali būti keičiama ir nėra pakankamai plačiai viešinama, negali būti laikoma veiksmingu įsipareigojimų pagal Direktyvą 64/221 įgyvendinimu.

53 Be to, atrodo, kad bylos tarp G. Dörr ir *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* aplinkybėmis įgyvendinamos antra ir trečia Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalyje nurodytos sąlygos. Todėl tokie nacionalinės teisės aktai, kokie, pavyzdžiui, galioja Austrijoje, atitiktų šios direktyvos reikalavimus tik tuomet, jei būtų įgyvendinta nepriklausomos institucijos šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalies prasme įsikišimo iki galutinio administracinių institucijų sprendimo priėmimo sąlyga.

54 Galiausiai svarbu išnagrinėti, ar Austrijos teisės sistemoje įkurta kompetentinga institucija Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalies prasme.

55 Pažymėtina, kad tokios institucijos įsikišimas turi leisti suinteresuotajam asmeniui pasiekti, kad būtų nuodugniai ištirti visi faktai ir aplinkybės, įskaitant ir numatomos priemonės tikslingumą, kol bus priimtas galutinis sprendimas (1980 m. gegužės 22 d. Sprendimo *Santillo*, 131/79, Rink. p. 1585, 12 punktas ir 1982 m. gegužės 18 d. Sprendimo *Adoui ir Cornuaille*, 115/81 ir 116/81, Rink. p. 1665, 15 punktas). Teisingumo Teismas taip pat yra patikslinęs, kad administracinė institucija, išskyrus skubos atvejus, negali priimti sprendimo iki kompetentingos institucijos nuomonės pateikimo (minėtų sprendimų *Pecastaing* 17 punktas; *Dzodzi* 62 punktas ir *Orfanopoulos ir Oliveri* 106 punktas).

56 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą grindžiamas prielaida, kad kompetentinga institucija nebuvo įkurta. Pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo Teisingumo Teismui perduoti dokumentai neleidžia teigti, nei kad tokia kompetentinga institucija ėmėsi veiksmų, nei kad bylos tarp G. Dörr ir *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten* aplinkybėmis susiklostė skubus atvejis.

57 Atsižvelgiant į anksčiau išdėstytus argumentus, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 64/221 9 straipsnio 1 dalis aiškinama taip, kad jei nebuvo įkurta kompetentinga institucija šios nuostatos prasme, ji draudžia tokią valstybės narės teisės normą, pagal kurią teisminiai skundai prieš sprendimą dėl įpareigojimo išvykti iš šios valstybės teritorijos, priimtą dėl kitos valstybės narės piliečio, neturi sustabdomojo poveikio, o nagrinėjant šiuos skundus gali būti vertinamas tik sprendimo dėl įpareigojimo išvykti teisėtumas.

Dėl antrojo klausimo

58 Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniuose numatytos procesinės garantijos taikomos Turkijos piliečiams, kurių teisinė padėtis apibrėžta Sprendimo Nr. 1/80 6 arba 7 straipsniuose.

59 Austrijos ir Vokietijos vyriausybės mano, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai. Nors Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniai iš tikrųjų patikslina viešąja tvarka pagrįstų išimčių, numatytų EEB sutarties 48 straipsnio 3 dalyje (po pakeitimų – EB sutarties 48 straipsnio 3 dalis, po vėlesnių pakeitimų – EB sutarties 39 straipsnio 3 dalis), taikymo sąlygas, tačiau jų negalima tiesiogiai kildinti iš šios nuostatos. Kad 8 ir 9 straipsnius būtų galima taikyti darbuotojams iš Turkijos, reikia priimti papildomą teisės aktą. Be to, šios vyriausybės teigia, kad Teisingumo Teismo argumentai, išdėstyti 2000 m. vasario 10 d. Sprendime *Nazli* (C-340/97, Rink. p. I-957) iš esmės susiję su Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnio 1 dalyje pateiktos viešosios tvarkos sąvokos, o ne su Direktyvoje 64/221 esančių procedūrinių aspektų išaiškinimu. Esant tokioms aplinkybėms, visiškai nereikalaujama pagal analogiją taikyti Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsnių Turkijos pilietybę turintiems darbuotojams ir jų šeimos nariams.

60 Ieškovai pagrindinėse bylose ir Komisija teigia atvirkščiai. Jų nuomone, Teisingumo Teismas yra aiškiai patvirtinęs, kad, remiantis EB sutarties 48 straipsniu, suformuluotus principus, kiek tai įmanoma, būtina taikyti Turkijos pilietybę turintiems darbuotojams, kurie naudojasi kuria nors Sprendimu Nr. 1/80 pripažinta teise. Taip minimali teisinė apsauga, išplaukianti iš Direktyvoje 64/221 numatytų procedūrinių garantijų, turi būti perkeliama atitinkamoms Sprendimo Nr. 1/80 situacijoms.

61 Svarbu priminti, kad remiantis Asociacijos susitarimo 12 straipsniu: „Siekdamos laipsniškai tarpusavyje įgyvendinti laisvą asmenų judėjimą, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš Bendrijos steigimo sutarties 48, 49 ir 50 straipsnių". Papildomo protokolo 36 straipsnis nustato laipsniško darbuotojų judėjimo tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos laisvės įgyvendinimo terminus ir numato, kad „Asociacijos taryba nusprendžia, kokias reikia nustatyti taisykles". Remiantis Sprendimo Nr. 1/80 trečia konstatuojamąja dalimi, juo savo ruožtu siekiama socialinėje srityje pagerinti režimą, taikomą darbuotojams ir jų šeimos nariams.

62 Iš šių nuostatų Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad Sutarties 48 straipsnyje išdėstyti principai, kiek tai įmanoma, turi būti taikomi Turkijos piliečiams, kurie naudojasi Sprendimu Nr. 1/80 suteikiamomis teisėmis (žr. šiuo klausimu 2004 m. rugsėjo 30 d. Sprendimo *Ayaz*, C-275/02, Rink. p. I-8765, 44 punktą ir 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *Cetinkaya*, C-467/02, Rink. p. I-10895, 42 punktą).

63 Teisingumo Teismas taip pat nustatė, kad apibrėžiant išimties dėl viešosios tvarkos, numatytos Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnio 1 dalyje, taikymo sritį, reikia remtis tos pačios išimties išaiškinimu laisvo Bendrijos valstybių narių darbuotojų judėjimo srityje (minėto sprendimo *Nazli* 56 punktas). Toks išaiškinimas juo labiau pateisinamas atsižvelgiant į tai, kad minėtos nuostatos formuluotė yra beveik tapati Sutarties 48 straipsnio 3 dalies formuluotei (žr. minėtų sprendimų *Nazli* 56 punktą ir *Cetinkaya* 43 punktą).

64 Remdamasis šiais argumentais, Teisingumo Teismas minėto sprendimo *Cetinkaya* 46 ir 47 punktuose nusprendė, kad Sprendimo Nr. 1/80 14 straipsnio 1 dalis nustato

kompetentingoms nacionalinėms institucijoms veikimo ribas, analogiškas toms, kurios taikomos įpareigojimo išvykti priemonei, skirtai valstybės narės piliečiui, ir kad Direktyvos 64/221 3 straipsnyje įtvirtinti principai taikytini darbuotojams iš Turkijos, kurie naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 suteikiamomis teisėmis. Todėl nacionaliniai teismai, vertindami sprendimo dėl įpareigojimo išvykti, priimto Turkijos piliečio atžvilgiu, teisėtumą, turi atsižvelgti į šiuos principus.

65 Tos pačios priežastys reikalauja, kad Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniuose įtvirtinti principai būtų taikomi darbuotojams iš Turkijos, kurie naudojasi Sprendimo Nr. 1/80 suteikiamomis teisėmis.

66 Tokį išaiškinimą pateisina tikslas laipsniškai įgyvendinti laisvą darbuotojų iš Turkijos judėjimą, įtvirtintas Asociacijos susitarimo 12 straipsnyje. Socialinės Sprendimo Nr. 1/80 nuostatos yra papildomas šios laisvės įgyvendinimo etapas (žr., *inter alia*, 1998 m. lapkričio 26 d. Sprendimo *Birden*, C-1/97, Rink. p. I-7747, 52 punktą ir 2002 m. lapkričio 19 d. Sprendimo *Kurz*, C-188/00, Rink. p. I-10691, 40 punktą). Visų pirma Sprendimo Nr. 1/80 6 straipsnio 1 dalis suteikia jos sąlygas atitinkantiems migruojantiems darbuotojams iš Turkijos tikslias teises įsidarbinimo srityje (žr. 2003 m. spalio 21 d. Sprendimo *Abatay ir kt.*, C-317/01 ir C-369/01, Rink. p. I-12301, 78 punktą). Iš nusistovėjusios teismų praktikos taip pat išplaukia, kad ši nuostata, kuriai pripažintas tiesioginis veikimas, sukuria individualią teisę įsidarbinimo srityje ir su ja susijusią teisę apsigyventi (žr. 1990 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Sevince*, C-192/89, Rink. p. I-3461, 29 ir 31 punktus; 1992 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Kus*, C-237/91, Rink. p. I-6781, 33 punktą; 1997 m. sausio 23 d. Sprendimo *Tetik*, C-171/95, Rink. p. I-329, 26, 30 ir 31 punktus ir minėto sprendimo *Kurz* 26 ir 27 punktus).

67 Kad šios teisės būtų veiksmingos, darbuotojai iš Turkijos turi galėti jomis remtis nacionaliniuose teismuose. Siekiant užtikrinti šios teisminės apsaugos veiksmingumą, minėtiems darbuotojams būtina suteikti tokias pačias procesines garantijas, kurias Bendrijos teisė suteikia valstybių narių piliečiams, ir todėl leisti šiems darbuotojams pasinaudoti Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniuose numatytomis garantijomis. Kaip savo išvados 59 punkte pažymėjo generalinis advokatas, šios garantijos neatskiriamos nuo teisių, su kuriomis jos susijusios.

68 Šis aiškinimas taikytinas ne tik Turkijos piliečiams, kurių teisinė padėtis apibrėžta Sprendimo Nr. 1/80 6 straipsnyje, bet ir jų šeimos nariams, kurių situaciją apibrėžia to paties sprendimo 7 straipsnis. Nė viena aplinkybė negali pateisinti to, kad šiems piliečiams, teisėtai gyvenantiems valstybės narės teritorijoje, Sprendimo Nr. 1/80 jiems suteikiamų teisių požiūriu būtų suteikta mažesnė savarankiška apsauga, nei numato Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniai. Jei šio sprendimo 14 straipsnio 1 dalis nenustatytų kompetentingoms valdžios institucijoms veikimo ribų, analogiškų toms, kurios taikomos įpareigojimo išvykti priemonei, skirtai valstybės narės piliečiui, kaip jau yra nusprendęs Teisingumo Teismas minėtame sprendime *Cetinkaya*, valstybės narės turėtų visas galimybes užkirsti kelią pasinaudoti teisėmis, kuriomis gali remtis Turkijos pilietis, turintis Sprendimo Nr. 1/80 jam suteiktas teises.

69 Atsižvelgiant į anksčiau išdėstytus argumentus, į antrąjį klausimą reikia atsakyti, kad Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniuose numatytos procesinės garantijos taikomos Turkijos piliečiams, kurių teisinę padėtį apibrėžia Sprendimo Nr. 1/80 6 ar 7 straipsniai.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

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

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

1. **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 9 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad jei nebuvo įkurta kompetentinga institucija šios nuostatos prasme, ji draudžia tokią valstybės narės teisės normą, pagal kurią teisminiai skundai prieš sprendimą dėl įpareigojimo išvykti iš šios valstybės teritorijos, priimtą dėl kitos valstybės narės piliečio, neturi sustabdomojo poveikio, o nagrinėjant šiuos skundus gali būti vertinamas tik sprendimo dėl įpareigojimo išvykti teisėtumas.**

2. **Direktyvos 64/221 8 ir 9 straipsniuose numatytos procesinės garantijos taikomos Turkijos piliečiams, kurių teisinę padėtį apibrėžia 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros 6 ar 7 straipsniai.**

Parašai.