

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2005 m. kovo 10 d.¹

I — Įvadas

1. Šiame procese dėl valstybės įsipareigojimų neįvykdymo Komisija teigia, kad Ispanijos Karalystė įvairiais aspektais pažeidė Direktyvą 64/221/EEB². Šioje direktyvoje tiksliau apibrėžiamos sąlygos, kurioms esant valstybės narės turi teisę viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos sumetimais apriboti užsieniečių iš kitų valstybių narių ir jų šeimos narių teisę judėti ir gyventi.

Ispanijos Karalystė visų pirma argumentuoja tuo, kad jos administracinė praktika atitinka Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo³ (toliau — KŠSĮ) reikalavimus. Tad procese keliamas klausimas, ar atitinkamos Šengeno *acquis* nuostatos neprieštarauja Bendrijos teisei ir kaip turėtų būti sprendžiama galima kolizija.

II — Teisinis pagrindas

2. Teisinis ginčas kilo dėl Ispanijos administracinės praktikos, kai trečiųjų valstybių piliečiams, nepatikrinus konkrečių aplinkybių, nebuvo leidžiama nei atvykti, nei išduoti vizą, jei dėl jų į kompiuterinę Šengeno informacinę sistemą (toliau — ŠIS) yra įtrauktas perspėjimas, kad jiems neleidžiama atvykti. Komisija mano, kad tokia praktika prieštarauja minėtai direktyvai, jei užsieniečiai yra Sąjungos piliečių šeimos nariai.

A — Direktyva 64/221

3. Komisija teigia, kad buvo pažeisti tokie šios direktyvos straipsniai:

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — 1964 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 64/221/EEB dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialių priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo (OL Nr. 56, 1964, p. 850).

3 — Konvencija dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo, sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo (OL L 239, 2000, p. 19). Ši taip pat Šengenu II vadinama konvencija buvo pasirašyta 1990 m. birželio 19 dieną. Ispanijos Karalystė prie Šengeno konvencijos prisijungė 1991 m. birželio 25 dieną.

„1 straipsnis

1. Šios direktyvos nuostatos taikomos 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.

2. Šios nuostatos taip pat taikomos sutuoktiniui ir šeimos nariams, kuriems taikomos šioje srityje pagal Sutartį priimtų reglamentų ir direktyvų nuostatos.

2 straipsnis

1. Ši direktyva susijusi su visomis priemonėmis dėl atvykimo į jų teritoriją, leidimų gyventi išdavimo ar jų pratęsimo, arba išsiuntimo iš jų teritorijos, kurių valstybės narės imasi viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais.

2. Tokie sumetimai negali būti grindžiami ekonominiais tikslais.

3 straipsnis

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.

<...>

6 straipsnis

Atitinkamam asmeniui pranešama apie su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ar jos sveikata susijusius sumetimus, į kuriuos atsižvelgus buvo priimtas sprendimas dėl jo, jeigu tai neprieštarauja tos valstybės saugumo interesams.“

4. 2006 m. balandžio 29 d. šią direktyvą pakeis Direktyva 2004/38/EB⁴.

statos ir tuo tikslu įkurto Vykdomojo komiteto deklaracija:

B — *Šengeno acquis*

1. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo

6. KŠSĮ 1 straipsnis „užsieniečių“ apibrėžia kaip bet kurį asmenį, kuris nėra Europos Bendrijų valstybių narių pilietis.

7. KŠSĮ 5 straipsnis reglamentuoja laikiną užsieniečių atvykimą į Šengeno teritoriją. Šioje normoje, be kita ko, sakoma:

5. ŠIS yra Šengeno *acquis* dalis. Tai yra tarpvalstybinis duomenų bankas, kurį sudaro nacionalinės sekcijos ir centrinė techninio aptarnavimo tarnyba Strasbūre. ŠIS suteikia institucijoms galimybę gauti informaciją apie asmenis ir daiktus, visų pirma išduodant vizas, atliekant tikrinimus prie išorinių sienų bei atliekant policijos ir muitinės kontrolę ir tikrinimus Šengeno valstybių teritorijoje. Minėta sistema buvo sukurta, siekiant kompensuoti saugumo trūkumą, atsiradusį panaikinus kontrolę prie vidaus sienų. Ši byla yra susijusi su perspėjimais neįsileisti asmenų, nesančių Europos Bendrijų valstybių narių piliečiais. Šį klausimą visų pirma reglamentuoja toliau pateikiamos KŠSĮ nuo-

„1. Užsieniečiai į Susitariančiųjų Šalių teritorijas gali atvykti ir ten būti ne ilgiau kaip tris mėnesius, jeigu:

<...>

d) jie nėra užsieniečiai, kurie pagal duotą perspėjimą yra neįsileistini.

4 — 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir naikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, p. 77).

<...>

2. Užsieniečiui, kuris neatitinka pirmiau minėtų sąlygų, turi būti neleidžiama atvykti į Susitariančiųjų Šalių teritorijas, išskyrus atvejus, kai Susitariančioji Šalis mano, jog dėl humaniškų paskatų, nacionalinių interesų arba tarptautinių įsipareigojimų reikia padaryti išimtį. Tokiais atvejais leidžiama atvykti tik į atitinkamos Susitariančiosios Šalies teritoriją, o ši turi atitinkamai informuoti kitas Susitariančiąsias Šalis.“

grindžiamas kompetentingų administracijos institucijų arba teismų sprendimais pagal nacionalinės proceso teisės normas.

2. Sprendimai gali būti motyvuojami grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba nacionaliniam saugumui, kuri gali kilti dėl užsieniečio buvimo valstybės teritorijoje.

8. KŠSĮ 15 ir 16 straipsniuose įtvirtintos KŠSĮ 5 straipsniui paralelios vizų išdavimo taisyklės. Vizos paprastai gali būti išduodamos tik tuo atveju, jei įvykdyta KŠSĮ 5 straipsnio 1 dalies d punkte nurodyta sąlyga. Tačiau išimties tvarka viza gali būti išduodama dėl vienos iš KŠSĮ 5 straipsnio 2 dalyje išvardytų priežasčių net ir esant perspėjimui neįsileisti. Tokiu atveju viza galioja tik ją išdavusios valstybės narės teritorijoje.

Tokia padėtis gali susidaryti pirmiausia tokiais atvejais, kai:

a) užsienietis yra nuteistas už nusikaltimą, už kurį baudžiama ne mažesne kaip vienerių metų laisvės atėmimo bausme;

9. KŠSĮ 96 straipsnis reglamentuoja šiai bylai svarbią SIS perspėjimo kategoriją — perspėjimą neįsileisti:

b) užsienietis yra pagrįstai įtariamas padaręs sunkius nusikaltimus, įskaitant tuos, kurie nurodyti 71 straipsnyje, arba esama aiškių įrodymų, kad jis ketina tokius nusikaltimus padaryti Susitariančiosios Šalies teritorijoje.

„1. Duomenys apie užsieniečius, kurie pagal duotą perspėjimą yra neįsileistini, įvedami remiantis nacionaliniu perspėjimu, kuris

3. Sprendimai taip pat gali būti grindžiami tuo, kad užsieniečiui buvo taikytos tokios priemonės, kaip antai deportacija, atsisakymas įleisti ar išsiuntimas, kurios nebuvo

atšauktos ar sustabdytos, kartu draudžiant atvykti arba apsigyventi, ir kurios remiasi tuo, kad buvo nesilaikoma nacionalinės teisės aktų, reglamentuojančių užsieniečių atvykimą ar apsigyvenimą.“ (Pataisytas vertimas)

Vykdomojo komiteto deklaracija dėl sąvokos „užsienietis“ apibrėžimo⁵:

„<...> minėtos Konvencijos 96 straipsnio kontekste

10. KŠSĮ 94 straipsnio 3 dalyje pateikiamas baigtinis ŠIS kaupiamų duomenų sąrašas. Remiantis šiuo straipsniu, ŠIS nėra pateikiamos perspėjimo neįsileisti priežastys.

asmenys, kuriems yra taikoma Bendrijos teisė, iš esmės neturėtų būti įtraukiami į bendrą neįsileistinių asmenų sąrašą.

11. Remiantis KŠSĮ 134 straipsniu, šios konvencijos nuostatos taikomos tik tiek, kiek jos yra suderinamos su Bendrijos teise. KŠSĮ ir Europos Bendrijų valstybių narių konvencijų tarpusavio santykio klausimu KŠSĮ 142 straipsnis numato, kad kolizijos atveju KŠSĮ nuostatos turi būti pakeistos kitomis arba pakeistos iš dalies.

Tačiau toliau apibūdintų kategorijų asmenys, kuriems yra taikoma Bendrijos teisė, gali būti įtraukiami į bendrą sąrašą, jei tokį įtraukimą reglamentuojančios sąlygos yra suderinamos su Bendrijos teise:

- a) Europos Sąjungos piliečių šeimos nariai, kurie turi trečiosios valstybės pilietybę ir teisę atvykti bei apsigyventi valstybėje narėje, pagal sprendimą, priimtą pagal Europos Bendrijų steigimo sutartį;

2. Sąvokos „užsienietis“ paaiškinimas

- b) <...>

12. Užsieniečio įtraukimo į ŠIS sąlygas detaliau apibrėžia 1996 m. balandžio 18 d.

5 — SCH/Com-ex (96) decl. 5 (OL L 239, 2000, p. 458), toliau taip pat vadinama Vykdomojo komiteto deklaracija.

Jeį paaiškėtu, kad Bendrijos teisė yra taikoma asmeniui, įtrauktam į bendrą asmenų sąrašą, tas asmuo gali likti tame sąrašė tik tuomet, kai tai suderinama su Bendrijos teise. Priešingu atveju valstybė narė, įtraukusi tą asmenį į tą sąrašą, imasi reikiamų veiksmų, kad jo duomenys iš to sąrašo būtų išbraukti.“ (Ne-oficialus vertimas)

Europos integracijai stiprinti ir ypač suteikti Europos Sąjungai galimybę sparčiau tapti laisvės, saugumo ir teisingumo erdve,

<...>

C — Šengeno protokolas

Patvirtindamos, kad Šengeno *acquis* nuostatos yra taikomos tik tais atvejais, kai jos atitinka Europos Sąjungos ir Bendrijos teisę, ir tik tiek, kiek jos tą teisę atitinka, <...>“

13. Šengeno valstybėms bendradarbiaujant tarptautiniu lygiu parengtas *acquis*, 1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, buvo integruotas į Europos Sąjungos sistemą. Tai įgalino Šengeno valstybes intensyviau bendradarbiauti. Šiuo tikslu priimto Protokolo dėl Šengeno *acquis* integravimo į Europos Sąjungos sistemą⁶ preambulėje, *inter alia*, numatyta:

14. Remiantis protokolo 1 straipsnio 2 sakiniu, glaudesnis bendradarbiavimas remiantis Šengeno *acquis* turi vykti Europos Sąjungos teisinės ir institucinės sistemos pagrindu, gerbiant Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties atitinkamas nuostatas.

„Pažymėdamos, kad susitarimai, kuriuos 1985 m. birželio 14 d. ir 1990 m. birželio 19 d. Šengene pasirašė kai kurios Europos Sąjungos valstybės narės, <...> yra skirti

15. Remiantis protokolo 2 straipsnio 1 dalies 2 pastraipos 2 sakiniu, Taryba, sprendama vieningai ir laikydamosi Sutarčių atitinkamų nuostatų, apibrėžia visų nuostatų ar sprendimų, sudarančių Šengeno *acquis*, teisinius pagrindus.

6 — OL C 340, 1997, p. 93, toliau — Šengeno protokolas.

D — *Sprendimas 1999/436/EB*

Bouchair — skundus. Savo skunduose šie asmenys nurodė tokias aplinkybes:

16. Ši Šengeno protokolo reikalavimą Taryba daugiausia įgyvendino priimdama sprendimą 1999/436/EB⁷. KŠSĮ 5 straipsnis (išskyrus 1 dalies e punktą) buvo priskirtas EB 62 straipsnio 2 dalies a punktui. O KŠSĮ 15 ir 16 straipsnių teisiniu pagrindu tapo EB 62 straipsnio 2 dalies b punktas.

17. Tačiau Tarybai nepavyko susitarti dėl su ŠIS susijusių nuostatų (taigi, *inter alia*, KŠSĮ 96 straipsnio), KŠSĮ 134 ir 142 straipsnių ir Vykdomojo komiteto deklaracijos priskyrimo. Todėl, remiantis Šengeno protokolo 2 straipsnio 1 dalies ketvirtąja pastraipa, šios normos galioja tol, kol bus priimti kiti sprendimai, laikomi teisės aktais, pagrįstais Europos Sąjungos sutarties VI antraštine dalimi.

19. Farid yra susituokęs su Ispanijos piliete ir su savo šeima gyvena Dubline. 1999 m. vasario 5 d. jam lėktuvu iš Alžyro atvykus į Barselonos oro uostą, Ispanijos Karalystė atsisakė jį įsileisti į savo teritoriją. Toks sprendimas buvo motyvuojamas tuo, kad Vokietijos Federacinė Respublika dėl Farid į ŠIS buvo įtraukusi perspėjimą neįsileisti. 1999 m. rugsėjo 17 d. Ispanijos konsulatui Dubline pateiktas prašymas išduoti vizą dėl tų pačių priežasčių buvo atmestas 1999 m. gruodžio 17 d. raštu.

III — Bylos aplinkybės ir ikiteisminė procedūra

18. Komisija pradėjo ikiteisminę procedūrą, gavusi dviejų Alžyro piliečių — Farid ir

20. Bouchair irgi yra susituokęs su Ispanijos piliete. Jie abu gyvena Londone. Kartu su žmona rengdamasis atostogų kelionei, Bouchair kreipėsi į Ispanijos konsulatą su prašymu išduoti vizą atvykti į šios valstybės narės teritoriją. Prašymas buvo atmestas 2000 m. gegužės 9 dieną. Antras prašymas buvo taip pat atmestas. Sprendimai buvo motyvuojami tuo, kad Bouchair neatitiko KŠSĮ 5 straipsnio 1 dalies sąlygų. Per ikiteisminę procedūrą paaiškėjo, kad viza nebuvo išduota, nes ir dėl šio pareiškėjo buvo įtrauktas perspėjimas neįsileisti.

⁷ — 1999 m. gegužės 20 d. Tarybos sprendimas, nustatantis kiekvienos nuostatos arba sprendimo, sudarančių Šengeno *acquis*, teisinį pagrindą, atsižvelgiant į atitinkamas Europos Bendrijos steigimo sutarties ir Europos Sąjungos sutarties nuostatas (OL L 176, p. 17).

21. Remiantis šalių paaiškinimais, abiem atvejais perspėjimai, kad jiems neleidžiama atvykti, buvo įtraukti dėl jų teistumo baudžiamąja tvarka. 1994 m. Vokietijos teismas nuteisė Farid pinigine bauda už automobilio vairavimą neturint vairuotojo pažymėjimo. O Bouchair buvo nubaustas penkių mėnesių laisvės atėmimo bausme, nes, prieš susituokdamas su Ispanijos piliete, jis Vokietijoje paprašė prieglobsčio, pateikdamas suklastotus dokumentus.

22. 2001 m. balandžio 23 d. raginimu Komisija Ispanijos Karalystės paprašė pateikti savo nuomonę dėl šių skundų. Ispanijos vyriausybė patvirtino nurodytas aplinkybes. Tačiau ji atmetė kaltinimą, kad skundžiama administracinė praktika prieštarauja Direktyvai 64/221. 2002 m. birželio 26 d. pagrįstoje nuomonėje Komisija išsamiau išdėstė savo poziciją. Nepaisant to, Ispanijos vyriausybė ir toliau laikėsi savo teisinės nuomonės.

23. Todėl 2003 m. lapkričio 27 d. Komisija pateikė ieškinį pagal EB 226 straipsnio antrąją pastraipą.

IV — Šalių reikalavimai

24. Komisija prašo:

1. pripažinti, kad Ispanijos Karalystė, atsisakiusi išduoti vizas dviem trečiųjų šalių

piliečiams, Europos Sąjungos piliečių šeimos nariams, ir įsileisti juos į Ispanijos teritoriją vien dėl to, kad šie asmenys (kitos valstybės narės prašymu) buvo įtraukti į Šengeno informacinės sistemos neįleidžiamų asmenų sąrašą, ir nepakankamai motyvavusi atsisakymo išduoti vizą ir įsileisti priežastis, pažeidė savo įsipareigojimus pagal Direktyvos 64/221/EEB dėl užsienio piliečių judėjimui ir gyvenimui skirtų specialių priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar jos sveikatos sumetimais, derinimo 1, 2, 3 ir 6 straipsnius,

2. priteisti iš Ispanijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

25. Ispanijos Karalystė prašo:

1. atmesti ieškinį,
2. priteisti ieškovės, institucijos, bylinėjimosi išlaidas.

V — Teisinis vertinimas

26. Komisija savo ieškinį grindžia dviem kaltinimais. Pirmiausia ji kaltina Ispaniją

tuo, kad jos administracinėje praktikoje neteisingai aiškinamos materialinės Bendrijos teisės sąlygos, o būtent Direktyva 64/221, kurioms esant užsieniečio laisvė judėti gali būti apribojama visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais. Ji taip pat tvirtina, kad neigiami Ispanijos institucijų sprendimai buvo nepakankamai motyvuoti.

27. Ispanijos vyriausybė ginasi teigdama, kad Ispanijos institucijų darbo praktika atitinka KŠSĮ nuostatas. Jos nuomone, jei dėl Sąjungos piliečio šeimos nario į ŠIS buvo įtrauktas perspėjimas neįsileisti ir dėl to buvo atsisakyta jį įsileisti arba jam išduoti vizą, nepaisant to, kad nebuvo įvykdytos Direktyvos 64/221 sąlygos, kaltinti galima *tik* perspėjimą neįsileisti įtraukusią valstybę narę.

28. Šiuo atžvilgiu pirmiausia pabrėžtina, kad šis procesas dėl valstybės įsipareigojimų neįvykdymo nėra susijęs su perspėjimu dėl ieškovų Farid ir Bouchair įtraukimo į neįleidžiamų asmenų sąrašą. Remiantis KŠSĮ 105 straipsniu, už perspėjimą dėl neįsileisti atsakinga tik perspėjimą davusi valstybė narė, šiuo atveju — Vokietija.

29. Proceso dėl valstybės įsipareigojimų neįvykdymo objektas yra ne įtraukimas į ŠIS, o su tuo susijęs pasekmių klausimas. Kitaip

tariant, ar Direktyvai 64/221 neprieštarauja tai, kad viena valstybė narė, neatlikusi išsamesnio patikrinimo vien dėl to, kad kita valstybė narė dėl pareiškėjo yra įtraukusi perspėjimą neįsileisti, atsisako įsileisti Sąjungos piliečio šeimos narį arba išduoti jam vizą?

30. Šiuo atžvilgiu neabejotina, kad Ispanijos institucijos veikė pagal KŠSĮ nuostatas. Pažymėtina, kad KŠSĮ 5 ir 15 straipsniai neskiria, ar asmuo, ne Europos Bendrijų valstybių narių pilietis, kurį atsisakoma įsileisti arba išduoti jam vizą, yra asmuo, kuriam taikoma Bendrijos teisė, ar kitoks asmuo, ne Europos Bendrijų valstybių narių pilietis. Todėl remiantis vien *šių* nuostatų tekstu, asmens įtraukimo į ŠIS atveju turėtų būti atsisakoma tokį asmenį įsileisti arba išduoti jam vizą. Todėl Komisijos kaltinimai gali būti pagrįsti, tik jeigu Direktyva 64/221 yra viršesnė už KŠSĮ nuostatas.

A — *Dėl KŠSĮ ir Direktyvos 64/221 tarpusavyo santykio*

31. Ispanijos vyriausybė ne kartą yra pabrėžusi, kad šiai bylai svarbios KŠSĮ nuostatos dėl Šengeno *acquis* integravimo Amsterdamo sutartimi tapo sudėtine Bendrijos teisės dalimi. Todėl ši vyriausybė remiasi

tuo, kad su KŠSĮ nuostatomis suderinama oficialių institucijų darbo praktika negali prieštarauti Bendrijos teisei. Tokia pozicija būtų teisinga, jeigu KŠSĮ nuostatos dėl atsisakymo įsileisti būtų viršesnės už Direktyvą 64/221.

32. Kalbant apie laikotarpį prieš įsigaliojant Amsterdamo sutarčiai, įskaitant ir Šengeno protokolą, pasakytina, kad jau iš KŠSĮ 134 straipsnio išplaukia, jog KŠSĮ nuostatos taikomos tiek, kiek jos yra suderinamos su Bendrijos teise⁸. Todėl atsisakymas įsileisti Farid 1999 m. vasario 5 d., t. y. prieš Šengeno *acquis* integravimą, vertintinas pagal Direktyvą 64/221.

33. Niekas nepasikeitė ir integravus Šengeno *acquis*. Šengeno protokolą patvirtina KŠSĮ 134 straipsnio nuostatos. Protokolo 1 straipsnio 1 sakinyje įgalina Šengeno erdvės nares glaudžiau bendradarbiauti Šengeno *acquis* taikymo srityje. Remiantis 2 sakiniu, toks bendradarbiavimas vyksta Europos Sąjungos teisinės ir institucinės sistemos pagrindu,

gerbiant atitinkamas Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties nuostatas. Protokolo preambulos 3 dalis galiausiai nustato, kad Šengeno *acquis* nuostatos yra taikomos tik tais atvejais, kai jos atitinka Europos Sąjungos ir Bendrijos teisę, ir tik tiek, kiek jos tą teisę atitinka. Tai atitinka bendras glaudesnio bendradarbiavimo nuostatas, kurios pagal ES sutarties 43 straipsnio c punktą negali daryti neigiamą įtaką Bendrijos teisei.

34. Tad vien iš KŠSĮ ir Šengeno protokolo matyti, kad KŠSĮ ir Direktyvos 64/221 koliduoja negalima. Todėl Ispanija, norėdama pateisinti savo institucijų praktiką, negali remtis KŠSĮ.

B — Dėl Direktyvos 64/221

8 — KŠSĮ 134 straipsnis užtikrina tai, kad 1992 m. lapkričio 10 d. Sprendime *Exportur* (C-3/91, Rink. 1992, I-5529, 8 punktas) ir 2003 m. gegužės 20 d. Sprendime *Ravil* (C-469/00, Rink. 2003, I-5053, 37 punktas) buvo atsižvelgta į Bendrijos teisės viršenybę susitarimų tarp valstybių narių atžvilgiu. Vienas taikymo atvejų buvo susijęs su 1991 m. birželio 18 d. Tarybos direktyva 91/477/EEB dėl ginklų įsigijimo ir laikymo kontrolės (OL L 256, p. 51), kuri buvo pripažinta turinčia viršenybą KŠSĮ III antraštinės dalies („Policija ir saugumas“) 7 skyrių („Saunamieji ginklai ir šaudmenys“) atžvilgiu (Sprendimo 1999/436, minėto 7 išnašoje, A priedo 2 išnaša). Greta KŠSĮ 134 straipsnio KŠSĮ 142 straipsnis taip pat numato Bendrijos valstybių narių konvencijų, skirtų užbaigti vidaus sienų neturinčios erdvės kūrimą, viršenybę.

35. Todėl reikia išnagrinėti, ar Ispanijos institucijų veiksmai neprieštarauja Direktyvai 64/221. Tuo tikslu reikia išnagrinėti ieškinio pagrindą dėl atsisakymo įsileisti ir išduoti vizas, o vėliau — ieškinio pagrindą dėl nepakankamo tokių sprendimų pagrindimo.

1. Dėl kaltinimo, susijusio su atsisakymu įsileisti ir išduoti vizas

įtraukė valstybių narių piliečių, kuriems taikomos šios nuostatos, sutuoktinius¹⁰. Tad šalys nekvestionuoja aplinkybės, kad Sąjungos piliečių šeimos nariai iš esmės turi Bendrijos teisės užtikrinamą teisę atvykti arba gauti vizą.

36. Komisija mano, kad Farid ir Bouchair judėjimo laisvę dėl su visuomenės saugumu susijusių priežasčių galima riboti tik remiantis Direktyvos 64/221 nuostatomis. Atsisakiusios išduoti vizą ir įsileisti, Ispanijos institucijos šių reikalavimų nepaisė ir todėl pažeidė Bendrijos teisę.

37. Teisinė užsieniečių, Sąjungos piliečių šeimos narių, teisėtai gyvenančių vienoje iš valstybių narių⁹, padėtis judėjimo laisvės požiūriu iš esmės prilyginama Sąjungos piliečių padėčiai. Bendrijos teisės aktų leidėjas suvokė, kokia reikšmė tenka valstybių narių piliečių šeiminių gyvenimo apsaugos užtikrinimui, siekiant pašalinti kliūtis panaudoti Sutarties garantuojamomis pagrindinėmis laisvėmis. Todėl su judėjimo laisve susijusiuose reglamentuose ir direktyvose jis išplėtė Bendrijos teisės taikymą atvykimui ir gyvenimui valstybių narių teritorijose bei

38. Tačiau pagal dabar galiojančius Bendrijos teisės reikalavimus Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai neturi teisės be apribojimų gyventi ir judėti kitos valstybės narės teritorijoje¹¹. Bendrijos teisė, o visų pirma Direktyvos 64/221 2 straipsnis, leidžia visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais kitų valstybių narių piliečių atžvilgiu imtis priemonių, kurios yra negalimos savų piliečių atžvilgiu. Pavyzdžiui, valstybės narės, laikydamosi tam tikrų labai griežtų sąlygų, gali išsiųsti Bendrijos užsieniečius, bet ne savo piliečius¹².

⁹ — 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimas *Akrich* (C-109/01, Rink. 2003, I-9607, 49 ir paskesni punktai).

¹⁰ — 2002 m. liepos 25 d. Sprendimas *MRAX* (C-459/99, Rink. 2002, I-6591, 53 ir paskesni punktai) pateikiantis nuorodą į 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje (OL L 257, p. 2) 10 straipsnį, 1968 m. spalio 15 d. Tarybos direktyvos 68/360/EEB dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo (OL L 257, p. 13) 1 ir 4 straipsnius 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 (OL L 172, p. 14) 1 straipsnio c punktą ir 4 straipsnį. Taip pat žr. Direktyvą 2004/38, minėtą 4 išnašoje.

¹¹ — 2004 m. balandžio 24 d. Sprendimas *Orfanopoulos* (C-482/01 ir C-493/01, Rink. p. I-5257, 47 punktą).

¹² — 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *Van Duyn* (41/74, Rink. 1974, 1337, 22 punktą), 1982 m. gegužės 18 d. Sprendimas *Adoui ir Cornuaille* (115/81 ir 116/81, Rink. 1982, 1665, 7 punktą), 1997 m. birželio 17 d. Sprendimas *Shingara ir Radiom* (C-100/01, Rink. p. I-10981, 40 punktą), 1999 m. sausio 19 d. Sprendimas *Calfa* (C-348, Rink. p. I-11, 20 punktą) ir 2002 m. lapkričio 26 d. Sprendimas *Oteiza Olazabal* (C-100/01, Rink. p. I-10981, 10 punktą).

39. Tad Ispanijos vyriausybė mano, kad atsisakymas įsileisti ir išduoti vizas yra pateisinamas visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais, jei asmuo, ne Europos Bendrijų valstybių narų pilietis, į ŠIS yra įtrauktas kaip neįsileistinas asmuo.

40. Tačiau reikia pažymėti, kad Direktyva 64/221 motyvavimui visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais nubrėžia griežtas ribas. Remiantis 3 straipsnio 1 dalimi, priemonės, kurių buvo imtasi viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo sumetimais, gali būti grindžiamos tik tam tikro asmens asmeniniu elgesiu. Pagal 2 dalį teistumas baudžiamąja tvarka pats savaime taip pat nėra pagrindas imtis tokių priemonių. Tad nepakanka vien to, kad viešosios tvarkos trikdymas apsiribotų „paprastu įstatymo pažeidimu“¹³ arba ankstesniu teistumu baudžiamąja tvarka¹⁴.

41. Todėl Teisingumo Teismas nuolat pareiškė, kad viešosios tvarkos išlyga yra siaurai aiškintina pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo, kurio apimtį valstybės

narės negali nustatyti vienašališkai, išimtis¹⁵. Tad priemonės, kurių imamasi viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sumetimais, gali pateisinti judėjimo laisvės apribojimą tik tais atvejais, kai kyla faktinė ir pakankamai didelė grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui¹⁶. Valstybės narės gali atsisakyti įsileisti arba leisti jose apsigyventi tik tiems asmenims, kurių buvimas pats savaime kelia grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba sveikatai¹⁷.

42. Siauresnio šios išimties taikymo reikalaujama visų pirma siekiant apsaugoti valstybių narių piliečių šeiminių gyvenimą¹⁸. Šeiminių gyvenimo apsaugos užtikrinimas, viena vertus, yra reikšmingas šalinant kliūtis, trukdančias pasinaudoti Sutarties garantuo-

15 — Sprendimai *Van Duyn* (minėtas 12 išnašoje, 18 punktas), *Calfa* (minėtas 12 išnašoje, 23 punktas), *Bouchereau* (minėtas 13 išnašoje, 33 punktas) ir *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 64 punktas). Taip pat žr. 1975 m. vasario 26 d. Sprendimą *Bonsignore* (67/74, Rink. 1975, 297, 6 punktas), 1975 m. spalio 28 d. Sprendimą *Rutili* (36/75, Rink. 1975, 1219, 26 ir 27 punktai) ir 2000 m. kovo 14 d. sprendimą *Scientology* (C-54/99, Rink. 1997, I-1035, 14 punktas). Priešingai, laisvas asmenų judėjimo principas aiškintinas plečiamai: pavyzdžiui dėl laisvo darbuotojų judėjimo žr. 1986 m. birželio 3 d. Sprendimą *Kempf* (139/85, Rink. p. 1741, 13 punktas), 1991 m. vasario 26 d. Sprendimą *Antonissen* (C-292/86, Rink. p. I-745, 11 punktas) ir 1997 m. vasario 20 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-344/95, Rink. p. I-1035, 14 punktas).

16 — Sprendimai *Rutili* (minėtas 15 išnašoje, 28 punktas), *Bouchereau* (minėtas 13 išnašoje, 35 punktas), *Adoui ir Cornuaille* (minėtas 12 išnašoje, 8 punktas), *Calfa* (minėtas 12 išnašoje, 21 punktas) ir *Scientology* (minėtas 15 išnašoje, 17 punktas). Taip pat žr. 1991 m. vasario 5 d. Sprendimą *Roux* (C-363/89, Rink. 2000, I-1221, 28 punktas) ir 2000 m. kovo 9 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-355/98, p. I-1221, 28 punktas).

17 — Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (minėtas 16 išnašoje, 29 punktas), taip pat žr. 1986 m. gegužės 7 d. Sprendimą *Gül* (131/85, Rink. 1986, 1573, 17 punktas) ir 1998 m. spalio 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-114/97, Rink. 1998, I-6717, 42 punktas).

18 — Tą patį teigia generalinis advokatas L. Geelhoed 2003 m. vasario 27 d. išvadoje byloje *Akrich* (minėta 9 išnašoje, 106 ir paskesni punktai).

13 — 1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau* (30/77, Rink. 1977, 1999, 35 punktas), sprendimas *Calfa* (minėtas 12 išnašoje, 25 punktas) ir sprendimas *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 66 punktas).

14 — Sprendimai *Bouchereau* (minėtas 13 išnašoje, 28 punktas), *Calfa* (minėtas 12 išnašoje, 24 punktas) ir *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 67 punktas).

jamomis pagrindinėmis laisvėmis¹⁹, kita vertus, kišimusi į Sąjungos piliečio teisę į šeiminio gyvenimo apsaugą²⁰ gali būti laikomas atsisakymas įsileisti artimą giminaitį arba leisti jam gyventi toje valstybėje narėje, kurioje gyvena Sąjungos pilietis (pvz., su-tuoktinis, pasinaudojęs savo judėjimo lais-ve)²¹.

vien tik teistumu baudžiamąja tvarka. Re-miantis KŠSĮ 96 straipsnio 3 dalimi, perspė-jimas neįsileisti numatomas ir tuomet, kai užsieniečiui buvo taikytos tam tikros užsie-niečių teisiniu režimu pagrįstos priemonės, nepriklausomai nuo to, ar užsieniečio buvi-mas Šengeno valstybės teritorijoje kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai²².

43. Atsižvelgiant į tai, akivaizdu, kad įtrau-kimas į ŠIS bet koku atveju nėra pakanka-mas „faktinės, realios ir didelės grėsmės pagrindiniam visuomenės interesui“ įrody-mas, jei perspėjimas dėl neįsileidimo grin-džiamas *vien tik* KŠSĮ 96 straipsniu. Duodant perspėjimą neįsileisti iš esmės neturi būti įvykdomos (griežtos) sąlygos, kurias Bendri-jos teisė numato taikant priemones, visuo-menės saugumo ir viešosios tvarkos sumeti-mais apribojančias judėjimo laisvę. Pavyz-džiui, remiantis KŠSĮ 96 straipsnio 2 dalies a punktu, perspėjimas neįsileisti dėl užsie-niečio gali būti įtraukiamas tuomet, kai užsienietis yra nuteistas už nusikaltimą, už kurį gali būti baudžiama ne mažesne kaip vienerių metų laisvės atėmimo bausme. Tačiau Direktyvos 64/221 3 straipsnio 2 dalis pabrėžia, kad laisvo judėjimo apribojimo priemonė *kaip tik* negali būti grindžiama

44. Tačiau Ispanijos vyriausybė prieštarauja tam ir tvirtina, kad valstybė narė dėl užsieniečio, kuriam taikoma Bendrijos teisė, gali duoti perspėjimą neįsileisti tik tuomet, kai įvykdomos ir Direktyvos 64/221 sąlygos. Todėl institucijos neprivalo *iš naujo tikrinti*, ar įvykdomos direktyvos sąlygos, jei ketina atsisakyti įsileisti į ŠIS įtrauktą asmenį arba išduoti jam vizą.

45. Tokia pozicija paremta teisinga teze, kad vien perspėjimas neįsileisti užsieniečio, ku-riam taikoma Bendrijos teisė, pažeistų Bend-rijos teisę, jei perspėjimo momentu nebūtų įvykdomos Direktyvos 64/221 sąlygos. Vyk-domojo komiteto deklaracija atitinkamai pabrėžia, kad perspėjimas neįsileisti tokių užsieniečių galimas, tik jeigu įvykdomos minėtos sąlygos. Todėl iš pirmo žvilgsnio

19 — 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Singh* (C-370/90, Rink. p. I-4265, 19 punktas ir kiti), Sprendimo *MRAX* (minėtas 10 išnašoje, 53 punktas) ir 2002 m. liepos 11 d. Sprendimas *Carpenter* (C-60/00, Rink., p. I-6279, 38 punktas).

20 — Bendrijos teisėje šią pagrindinę teisę, kurią užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio 1 dalis ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnis, saugo Suvestinio Europos akto preambule ir ES sutarties 6 straipsnio 2 dalimi patvirtinta nusistovėjusi Teisingumo Teismo praktika.

21 — Žr. sprendimus *Carpenter* (minėtas 19 išnašoje, 41 ir paskesni punktai) ir *Akrich* (minėtas 9 išnašoje, 58 ir paskesni punktai).

22 — Taip pat žr. KŠSĮ 96 straipsnio 2 dalies 1 sakinį, kuriuo remiantis sprendimai dėl įtraukimo į neįsileistinių asmenų sąrašą *gali* būti motyvuojami grėsme viešajai tvarkai, visuomenės saugumui arba nacionaliniam saugumui.

būtų galima manyti taip, kaip mano ir Ispanijos vyriausybė, kad užsieniečiai, Sąjungos piliečių šeimos nariai, į ŠIS gali būti įtraukiami tik tada, kai dėl jų buvimo Šengeno zonoje pagrindiniam visuomenės interesui kyla faktinė, reali ir didelė grėsmė, kuri pagal Direktyvą 64/221 pateisina atsiskyrimą įsileisti²³. Duomenų paiešką atliekančios valstybės narės pasitikėjimas perspėjusios valstybės narės informacija atitiktų lojalaus bendradarbiavimo principą²⁴, kuris pagrindinių laisvių srityje taikomas kaip abipusis pripažinimas²⁵.

46. Tačiau Sąjungos piliečio šeimos nario teisinis statusas, koks jis visų pirma išplaukia iš Direktyvos 64/221, draudžia taikyti pagrindinių laisvių srityje laisvę skatinančią funkciją atliekančią abipusio pripažinimo principą taip, kad laisvė būtų ribojama, siekiant neįsileisti tokio asmens netgi nepatikrinus, ar pagal Direktyvą 64/221 įvykdomos visuome-

nės saugumo ir viešosios tvarkos priemonių sąlygos²⁶.

47. Tai yra akivaizdu, kai įtraukimas į ŠIS yra neteisėtas. Tokiu atveju motyvavimas tuo, kad buvo duotas perspėjimas, įtvirtintų ankstesnį perspėjimą neįsileisti įtraukusios valstybės narės padarytą Bendrijos teisės pažeidimą ir kartu lemtų naujus teisės pažeidimus.

48. Be to, šie atvejai rodo, kad net anksčiau galbūt buvęs teisėtas perspėjimas neįsileisti nebūtinai yra pakankamas grėsmės visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai įrodymas. Šiuo atveju nebūtina vertinti, ar Bouchair (vairavimas be vairuotojo pažymėjimo) ir Farid (prieglobsčio prašymas apgaulės būdu) neįsileidimo priežastys perspėjimo neįsileisti momentu būtų galėjusios pateisinti atsiskyrimą juos įsileisti, jei abiem šiems asmenims įtraukimo į ŠIS momentu būtų buvusi taikoma Bendrijos teisė. Tačiau bet kuriuo atveju nėra akivaizdu, ar jų padaryti nusikaltimai atsisakymo įsileisti į Ispaniją arba prašymų išduoti vizas atmetimo momentu būtų buvęs pakankamas pagrindas tam, kad vien tik šių asmenų buvimas Šengeno zonoje būtų kėlęs faktinę, *realią* ir didelę grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui.

23 — Žr. sprendimą *MRAX* (minėtas 10 išnašoje, 61 punktą), kuriame reikalaujama nurodyti grėsmės visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai pagrindą.

24 — Žr. mano 2004 m. vasario 19 d. išvadą sujungtose bylose *Tsapalos ir Diamantakis* (C-361/02 ir C-362/02, Rink. p. I-0000, 18 punktą).

25 — Žr. 1987 m. kovo 12 d. Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (Alaus grynymo reikalavimas) (178/84, Rink. 1987, 1227, 40 ir paskesni punktai) ir 1991 m. gegužės 7 d. Sprendimą *Vlassopoulou* (C-340/89, Rink. p. I-2357, 16 punktą).

26 — Kitaip yra vykdomi tam tikrus administracinius aktus, kuriuos, kaip aiškiai numato antrinė Bendrijos teisė, turi pripažinti kita valstybė narė. Šiuo klausimu žr. sprendimą *Tsapalos ir Diamantakis* (minėtas 24 išnašoje).

49. Šių pavienių atvejų taip pat negalima vertinti kaip išimčių, jie veikiau liudija apie struktūrinius duomenų priežiūros Šengeno informacinėje sistemoje trūkumus, kai su šiuo klausimu susiduria Sąjungos piliečių šeimos nariai. Siekiant užtikrinti, kad perspėjimas neįsileisti Sąjungos piliečių šeimos narių visuomet atitiktų Direktyvos 64/221 reikalavimus, keliamus su visuomenės saugumu ir viešąja tvarka susijusioms priežastims, perspėjimą duodanti valstybė narė turėtų nuolatos tikrinti, ar perspėjimas neįsileisti vis dar yra teisėtas. Tačiau, remiantis KŠSĮ 112 straipsnio 1 dalies 2 sakiniu, perspėjimą davusi valstybė narė ne vėliau kaip praėjus trejiems metams nuo duomenų įvedimo privalo patikrinti, ar būtina juos toliau saugoti.

50. Net jei perspėjimą davusi valstybė narė stengtųsi bent jau užsieniečių, kuriems taikoma Bendrijos teisė, atveju nuolatos tikrinti informaciją, ji paprastai būtų nepajėgi to daryti praktiškai. Asmuo, kurio duomenys įtraukti į ŠIS duomenų bazę, jau dėl perspėjimo neįsileisti nebegyventų nei perspėjimą davusios valstybės narės, nei kitų Šengeno valstybių teritorijoje. Todėl mažai tikėtina, kad perspėjimą davusi valstybė narė išvis gauna informacijos apie tai, kad užsieniečiui vėliau (pavyzdžiui, dėl santuokos) pradedama taikyti Bendrijos teisė arba ankstesnės su visuomenės saugumu ir viešąja tvarka susijusios priežastys tampa nebeaktualios.

51. Apie tai liudija bent jau Bouchair, kuris po įtraukimo į ŠIS susituokė su Sąjungos

piliete ir pateko į Bendrijos teisės apsaugos sferą, atvejis²⁷. Kadangi jis gyvena už Šengeno erdvės ribų (Didžiojoje Britanijoje), Šengeno valstybės pirmą kartą galėjo sužinoti apie jo statuso pasikeitimą tik jam pabandžius įvažiuoti į Ispaniją. Praktiškai *nė vienu momentu* nebuvo tikrinama arba patvirtinama, kad vykdomos Direktyvos 64/221 sąlygos.

52. Tad įtraukimas į ŠIS negali būti vertinamas kaip pakankamas įrodymas, kad yra įvykdytos materialinės sąlygos, kurias Bendrijos teisė nustato valstybėms narėms norint taikyti visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais judėjimo laisvę apribojančias priemones.

53. Nepriklausomai nuo to, ar ŠIS duomenys aktualūs ir teisingi, Ispanijos vyriausybė taip pat nepakankamai įvertina ir tai, kad sprendimas dėl visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos priemonių pagal Direktyvą 64/221 negali būti deleguojamas kitai — perspėjimą davusiai — valstybei narei. Būtent pagal Direktyvą 64/221 Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi teisę reikalauti, kad sprendimą dėl įsileidimo arba vizos išdavimo

27 — Iš dokumentų neaišku, ar ir Farid Sąjungos pilietę vedė jau davus perspėjimą jo neįsileisti.

priimanti institucija pati *įvertintų*, ar judėjimo laisvės apribojimas visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais yra leistinas²⁸. *Automatinis* atsisakymas, pavyzdžiui, jei asmuo buvo nuteistas baudžiamąja tvarka, prieštarautų Direktyvai 64/221²⁹.

54. Tokia išvada darytina vien iš aplinkybės, kad judėjimo laisvę visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais galima apriboti tik tada, kai faktinė ir didelė grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui yra ir *reali*. Taigi grėsmė turi egzistuoti tuo momentu, kai priimamas sprendimas dėl atitinkamos priemonės taikymo³⁰. Savaiame suprantama, sprendimą būtina peržiūrėti, kai — kaip šiuo atveju — nuo to laiko, kai kompetentinga kurios nors valstybės narės institucija įtraukė perspėjimą neįsileisti asmens, iki, pavyzdžiui, momento, kai kitos valstybės narės pasienio kontrolės punkte šis asmuo nebuvo įsileistas, praeina *keleri metai*.

55. Be to, taisyklės ir išimties santykis tarp judėjimo laisvės ir visuomenės saugumo bei

viešosios tvarkos priemonių draudžia sprendimus priimti automatiškai, t. y. neatlikus savarankiško patikrinimo. Teisei atvykti ir gyventi įgyti nekeliamą sąlyga, kad nėra vykdoma viešosios tvarkos išlyga. Ši išlyga veikiau yra priemonė, leidžianti konkrečiu atveju esant tinkamoms priežastims apriboti galimybę pasinaudoti iš Sutarties tiesiogiai išplaukiančia teise³¹. Tuo remdamasis Sąjungos piliečio šeimos narys iš esmės turi teisę atvykti ir apsigyventi valstybės narės teritorijoje, kurią visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais galima apriboti tik išimties tvarka. Teisingumo Teismas išsamiai apibūdino Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisinio statuso apimtį konstatuodamas, kad Direktyva 64/221 tik joje numatytais *išskirtiniais atvejais* leidžia apriboti judėjimo laisvę³². Pagrindimo pareiga tokiais atvejais tenka *sprendimą priimančiai* valstybei narei.

56. Perspėjimo neįsileisti buvimas ŠIS faktiškai neleidžia patikrinti, ar yra priežasčių, visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais leidžiančių apriboti judėjimo laisvę. Remiantis KŠSĮ 94 straipsniu, būtent ŠIS tik nurodoma, kad konkretus asmuo yra neįsileistinas, tačiau nepateikiamos tokio perspėjimo priežastys.

28 — Sprendimas *Bouchereau* (minėtas 13 išnašoje, 30 punktas). Taip pat žr. Teisingumo Teismo poziciją sprendime *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 77 punktas), kuria remiantis kompetentingos nacionalinės institucijos kiekvieną konkrečiu atveju turi nustatyti, ar priemonė arba aplinkybės, pagrindžiančios teistumą baudžiamąja tvarka, atspindi asmens elgesį, keliantį realią grėsmę viešajai tvarkai.

29 — Sprendimai *Calfa* (minėtas 12 išnašoje, 27 punktas) ir *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 68 punktas). Taip pat žr. 2000 m. vasario 10 d. Sprendimą *Nazli* (C-340/97, Rink. 2000, I-957, 59 punktas).

30 — Sprendimas *Orfanopoulos*, minėtas 11 išnašoje, 78 ir paskesni punktai.

31 — 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Royer* (48/75, Rink. 1976, 497, 29 punktas) ir 1980 m. liepos 3 d. Sprendimas *Pieck* (157/79, Rink. p. 2171, 9 punktas).

32 — Sprendimas *Orfanopoulos* (minėtas 11 išnašoje, 81 punktas).

57. Iš to išplaukia, kad automatinis ŠIS informacijos perėmimas, t. y. sprendimo delegavimas perspėjimą davusioms institucijoms, neišvengiamai prieštarauja Direktyvos 64/221 reikalavimams, keliamiems visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos priemonėms.

58. Apskritai žvelgiant iš Šengeno valstybių pozicijos, Vykdomojo komiteto deklaracijos tikslas nėra nurodyti, kad galiausiai *tik* perspėjimą davusi valstybė narė tikrintų, ar atsisakymas įsileisti arba išduoti vizą neprieštarauja Direktyvai 64/221. Atsižvelgiant į Bendrijos teisės viršenybę Šengeno *acquis* atžvilgiu, ši deklaracija turėtų užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams. Taigi turi būti *sustiprinamos* Sąjungos piliečių šeimos narių teisės. Tačiau deklaracija neturėtų būti paversta priemone, atleidžiančia sprendimą dėl judėjimo laisvės apribojimo priimančią instituciją nuo Bendrijos teisėje įtvirtintos jos pareigos atlikti savarankišką patikrinimą. Nes tokiu atveju deklaracija, prieštaraudama savo tikslams, lemtų Sąjungos piliečio šeimos narių pozicijų, reglamentuojamų Bendrijos teisės, susilpnėjimą.

59. Nederėtų pamiršti, kad ŠIS yra pagrindinė priemonė, kompensuojanti panaikintą pasų kontrolę prie vidinių Šengeno erdvės sienų. Šengeno bendradarbiavimo tikslas — įgyvendinti vieną iš Europos bendrijos tikslų. Atsižvelgiant į tai, tokios apsaugos priemonės, kokia yra ŠIS, yra būtinos. Vis dėlto

Ispanijos vyriausybės būgštavimai, kad dėl Komisijos pozicijos šioje byloje bus suparalyžiuota ŠIS ir kils grėsmė Šengeno bendradarbiavimui, nėra pagrįsti. Šios bylos tikslas nėra patikrinti, kaip veikia ŠIS Bendrijos teisės požiūriu, o tik pritaikyti šią sistemą Bendrijos teisės reikalavimams, susijusiems su *tam tikrų* užsieniečių — Sąjungos piliečių šeimos narių — vertinimu.

60. Net ir šios asmenų grupės atveju, paisant Direktyvos 64/221, ŠIS nepraranda savo praktinio veiksmingumo, priešingai, ji gali paskatinti visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos apsaugą. Juk Direktyva 64/221 nedraudžia grėsmės visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai tyrimo tikslais įtraukti į ŠIS perspėjimą neįsileisti. Vykdam tyrimą, duomenų paiešką atliekanti valstybė narė gali, kaip nurodo Komisija, „Sirene“ tinkle³³ paprašyti perspėjimą davusios valstybės narės pateiktos informacijos apie konkretų asmenį. Nors informacijos gavimas „Sirene“ tinkle, Ispanijos vyriausybės teigimu, gali

33 — Žr. „Sirene vadovo“ 3.1.6, 4.6.1 ir 4.6.2 punktus (OL C 38, 2003, p. 1). „Sirene“ yra papildoma nacionalinė ŠIS tarnyba (Supplementary Information Request at the National Entry), į kurią galima kreiptis ketinant į ŠIS įvesti perspėjimą neįsileisti, taip pat siekiant perduoti papildomą kitų Šengeno valstybių informaciją.

užtrukti „kelias dienas, savaites ar mėnesius“, valstybės narės turi taip organizuoti bendradarbiavimą šiame tinkle, kad informacija būtų pateikiama per protingą terminą. „Sirene vadove“ tam numatyta 12 valandų³⁴.

neturinčiam šeimos nariui valstybės narės suteikia *visas galimybes* gauti vizas.

61. Be to, ir pagal Direktyvos 64/221 5 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi teisę prašyti kitų valstybių narių pateikti informaciją apie visus ankstesnius su pareiškėju susijusius įrašus apie jo teistumą, kai tai būtina šio asmens patikrinimui. Informacijai pateikti šiame straipsnyje numatytas dviejų mėnesių terminas. Galiausiai taip pat pateiktina nuoroda į EB 10 straipsnį, kuris įpareigoja valstybes nares lojaliai bendradarbiauti, taikant Bendrijos teisę.

62. Šiuo atveju Farid ir Bouchair prašymus išduoti vizas bent jau buvo galima išnagrinėti atsižvelgiant į tokią informaciją, turint omenyje tai, kad Farid prašymas buvo atmestas tik po trijų mėnesių. Reikia paminėti, kad Direktyvos 68/360 3 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvoje 73/148³⁵ numatyta pareiga peržiūrėti prašymą dėl vizos išdavimo patikrinti perspėjimus neįsileisti. Remiantis šiais teisės aktais, kurios nors valstybės narės pilietybės

63. Kalbant apie atvykimą, visiškai suprantama, kad esant dabartinei ŠIS ir „Sirene“ tinklo būklei praktiškai sunku reikalaujamais terminais gauti informaciją apie įtraukimo į ŠIS priežastis. Tačiau tokiu atveju galioja Direktyvoje 64/221 įtvirtintas taisyklės ir išimties santykis: kol nėra įrodyta grėsmė visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai, iš esmės turi būti suteikiamas leidimas atvykti.

64. Tai visų pirma išplaukia iš Direktyvos 64/221 5 straipsnio 1 dalies 2 pastraipos, kurioje sakoma, kad užsieniečiui leidžiama *laikina* pasilikti gyventi valstybės narės, į kurią jis norėtų atvykti, teritorijoje, kol bus priimtas sprendimas išduoti ar atsisakyti išduoti pirmą leidimą gyventi. Taigi Sąjungos piliečio šeimos narys turi teisę gyventi valstybėje narėje, nors dar neaišku, ar jo buvimas kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai. Iš to išplaukia, kad valstybė narė visų pirma turi paisyti pagrindinio judėjimo laisvės principo. Valstybė turi susitaikyti su galima — bet nepakankamai įrodyta — grėsmė visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai bei su galimu vėlesniu konkrečiau asmens išsiuntimu iš

34 — 2.2.1 punkto a papunktis.

35 — Abi direktyvos minėtos 10 išnašoje.

savo teritorijos susijusiais sunkumais³⁶. Tokią galimybę, be kita ko, numato ir KŠSĮ 5 straipsnio 2 dalis ir 16 straipsnis, pagal kuriuos valstybės narės *gali* leisti į ŠIS įtrauktam asmeniui bent jau atvykti į savo teritoriją. Kilus abejonėms, šios normos kartu su Direktyvos 64/221 nuostatomis turi būti suprantamos kaip *privalo* leisti.

jiems, kaip Sąjungos piliečių šeimos nariams, taikoma Bendrijos teisė.

65. Režimuojant pasakytina, kad ypatingas Bendrijos teisės saugomo užsieniečio statusas taip pat ir duomenų paiešką atliekančiam ŠIS vartotojui neleidžia be priežasčių atsisakyti įsileisti arba išduoti vizą į ŠIS įtrauktam asmeniui, kaip „įprastai“ užsieniečių atveju. Jis pats prieš tai turi konstatuoti, kad konkretus asmuo kelia faktinę, realią ir didelę grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui. Iš to išplaukia, kad Bendrijos teisė ne tik perspėjimą įtraukusią, bet ir ŠIS *informaciją naudojančią* valstybę narę įpareigoja *diferencijuotai* vertinti į šią sistemą įtrauktus užsieniečius, nes jie ne visi turi tokį patį teisinį statusą. O Ispanijos vyriausybė abiejų šių užsieniečių atveju neatsižvelgė į tai, kad

66. Todėl atsisakiusi dviem su Sąjungos pilietėmis susituokusiems užsieniečiams išduoti vizas arba juos įsileisti į Ispanijos teritoriją dėl to, kad Šengeno informacinėje sistemoje buvo duotas perspėjimas neįsileisti šių asmenų, prieš tai nenustačiusi, ar šių asmenų buvimas Ispanijos teritorijoje kelia faktinę, realią ir didelę grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui, Ispanijos Karalystė pažeidė įsipareigojimus pagal Direktyvos 64/221 1, 2 ir 3 straipsnius.

2. Dėl kaltinimo, susijusio su nepakankamu motyvavimu

36 — Darant priešingą išvadą iš 2000 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Yiadam* (C-357/98, Rink. p. I-9265, 41 punktas), laikinas gyvenimas pagal Direktyvos 64/221 9 straipsnį nesuteikia jokių (platesnių) teisių, jei kompetentingos institucijos praleidžia konkretaus atvejo aplinkybių patikrinimui nustatytą terminą, dar prieš joms atsisakant suteikti leidimą atvykti. Sprendimo *Yiadam* atveju laikinas gyvenimas buvo toleruojamas daugiau nei 7 mėnesius, kol dėl jau atvykimo dieną buvusių žinomomis aplinkybių buvo atsisakyta suteikti leidimą atvykti. Todėl Teisingumo Teismas šią priemonę kvalifikavo jau ne kaip atsisakymą įsileisti, o kaip gyvenimo nutraukimą.

67. Komisija kaltina Ispanijos institucijas tuo, kad jos savo sprendimuose nenurodė su visuomenės saugumu ir viešąja tvarka susijusių priežasčių, dėl kurių jos atsisakė tam tikrus asmenis įsileisti ar išduoti jiems vizas.

68. Remiantis Direktyvos 64/221 6 straipsniu atitinkamam asmeniui pranešama apie su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ar jos sveikata susijusias priežastis, į kurias atsižvelgus buvo priimtas sprendimas dėl jo, jeigu tai neprieštarauja tos valstybės saugumo interesams. Iš direktyvos tikslų išplaukia, kad apie priežastis turi būti pranešama pakankamai išsamiai ir tiksliai, siekiant suinteresuotajam asmeniui suteikti galimybę apginti savo interesus³⁷. Vien formalūs motyvai šių reikalavimų neatitinka.

69. Kalbant apie Bouchair pasakytina, kad sprendimas dėl jo prašymo nuo pat pradžių buvo nepakankamai motyvuotas. Nes, kaip neginčytinai tvirtina Komisija, institucijos tik nurodė, kad pareiškėjas neatitiko KŠSĮ 5 straipsnio 1 dalies reikalavimų, nepatikslingamos, *dėl kurios* iš keturių KŠSĮ 15 straipsnyje numatytų sąlygų buvo atsisakyta išduoti vizą. Šios sąlygos galėjo būti: netvarkingi kelionės dokumentai, nepakankami duomenys apie kelionės tikslą ir trukmę ar pragyvenimo lėšas, taip pat su visuomenės saugumu susijusios priežastys arba ir perspėjimas neįsileisti. Nežinodamas konkrečios jo

prašymo atmetimo priežasties, Bouchair negalėjo apginti savo interesų.

70. Savo atsisakymą įsileisti ieškovą Farid ir vėliau atmesti jo prašymą išduoti vizą Ispanijos institucijos motyvavo tuo, kad Vokietijos Federacinė Respublika dėl jo į ŠIS yra įtraukusi perspėjimą neįsileisti. Šioje motyvacijoje bent jau nurodyta faktinė sprendimo priežastis.

71. Nepaisant to, Komisija laikosi nuomonės, kad net tokios priežasties nurodymas neatitiko Direktyvos 64/221 6 straipsnio reikalavimų.

72. Faktiškai ši nuostata reikalauja ne tik pateikti faktines sprendimo priežastis, bet ir nurodyti su *viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata susijusias priežastis*, dėl kurių valstybė narė apriboja tam tikro asmens judėjimo laisvę. Be to, motyvuose turi būti aiškiai pateikta pagal Direktyvą 64/221 nurodytina informacija, įskaitant

37 — Sprendimai *Rutili* (minėtas 15 išnašoje, 39 punktas) ir *Adoui ir Cornuaille* (minėtas 12 išnašoje, 13 punktas). Taip pat žr. Direktyvos 2004/38/EB 30 straipsnį (žr. 4 išnašą), kuriame patvirtinta tokia teismo praktika.

ir informaciją apie priemonės tikslumą³⁸. Todėl ši specifinė pareiga motyvuoti suponuoja, kad viešosios tvarkos sumetimais judėjimo laisvę ribojanti priemonė priimama žinant šias priežastis, todėl apie šias priežastis gali būti pranešama.

74. Kaip jau buvo nurodyta, Ispanijos vyriausybė negali remtis tuo, kad, atsisakydama išduoti vizą, ji galėjo remtis perspėjimu neįsileisti, pati neatlikdama tolesnių patikrinimų.

75. Apibendrinant konstatuotina, kad, nepakankamai motyvavusi atsisakymą įsileisti Farid ir išduoti vizas Farid bei Bouchair, Ispanijos Karalystė pažeidė Direktyvos 64/221 1, 2 ir 6 straipsnius.

73. Ispanijos institucijos neįvykdė šios pranešimo formalaus teisėtumo sąlygos. Galiausiai užsieniečio buvimas valstybės narės teritorijoje nekelia grėsmės vien todėl, *kad į ŠIS yra įtrauktas perspėjimas neįsileisti šio asmens*. (Šiuo atveju) pagal KŠSĮ 96 straipsnį buvo duotas perspėjimas neįsileisti todėl, kad Farid buvo padaręs nusikalstamą veiką. Be to, remdamosi šia informacija, Ispanijos institucijos padarė išvadą, kad ir jų sprendimo priėmimo momentu jis vis dar kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai. Sprendime institucijos šiuo klausimu turėjo pateikti savo nuomonę.

VI — Dėl bylinėjimosi išlaidų

76. Remiantis Teisingumo Teismo procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalimi, pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas iš Ispanijos Karalystės. Kadangi Ispanijos Karalystė bylą pralaimėjo, ji turi padengti bylinėjimosi išlaidas.

³⁸ — Žr. sprendimą *Orfanopoulos ir Oliveri* (minėtas 11 išnašoje, 105 ir paskesni punktai).

VII — Išvada

77. Apibendrinama pirmiau pateiktus samprotavimus, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Ispanijos Karalystė pažeidė 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 1, 2, 3 ir 6 straipsnyje įtvirtintus įpareigojimus tuo, kad
 - atsisakė išduoti vizas dviem su Sąjungos pilietėmis susituokusiems užsieniečiams arba juos įsileisti į Ispanijos teritoriją dėl to, kad Šengeno informacinėje sistemoje buvo duotas perspėjimas neįsileisti šių užsieniečių, prieš tai nenustačiusi, ar minėtų asmenų buvimas Ispanijos teritorijoje kelia faktinę, realią ir didelę grėsmę pagrindiniam visuomenės interesui,
 - nepakankamai pagrindė atsisakymą įsileisti Farid bei Bouchair ir Farid prašymų atmetimą.
2. Ispanijos Karalystė padengia bylinėjimosi išlaidas.