



## ISIKUTE VABA LIIKUMINE

Isikute ELis liikumise ja elamise vabadus on liidu kodakondsuse nurgakivi, mis sätestati 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Sisepiiride järkjärguline kaotamine Schengeni lepingute alusel toimus pärast seda, kui oli heaks kiidetud direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt ELi territooriumil. Kuigi nimetatud õigus on äärmiselt tähtis, on selle rakendamisel endiselt olulisi takistusi, seda ka kümme aastat pärast direktiivi rakendamise tähtaega.

### ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2; Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 21; ELi toimimise lepingu IV ja V jaotis; Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 45.

### EESMÄRGID

Isikute vaba liikumise mõiste on selle algusajaga võrreldes muutunud. Esimesed sellesisulised sätted 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamise lepingus (1.1.1, 2.1.5 ja 2.1.4) hõlmasid töötajate vaba liikumist ja asutamisvabadust ehk siis üksikisikuid, kes on töötajad või teenuseosutajad. Maastrichti lepinguga võeti kasutusele mõiste ELi kodakondsus, mille saavad automaatselt kõik liikmesriikide kodanikud. ELi kodakondsus on alus, mis annab isikutele õiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Lissaboni lepingus kinnitati seda õigust, mis sisaldub ka vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldsätetes.

### SAAVUTUSED

#### A. Schengeni ala

Kõige märkimisväärsem tähis sellise siseturu loomisel, kus inimesed saavad vabalt liikuda, oli kahe Schengeni lepingu sõlmimine. Need on 14. juuni 1985. aasta Schengeni leping ja Schengeni lepingu rakendamise konventsioon, mis allkirjastati 19. juunil 1990. aastal ja jõustus 26. märtsil 1995. aastal. Esialgu põhines Schengeni rakenduskonventsioon (millele kirjutasi alla üksnes Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg ja Madalmaad) justiits- ja siseküsimustes tehtaval valitsustevahelisel koostööl. **Amsterdami lepingu protokolliga** nähti ette **Schengeni õigustiku (4.2.4) lisamine aluslepingutesse**. Praegu allub see Lissaboni lepingu kohaselt parlamentaarsele ja kohtulikule kontrollile. Kuna suurem osa Schengeni normidest on nüüd osa ELi õigustikust, ei ole 1. mail 2004. aastal toimunud ELi laienemisest alates



olnud läbirääkijariikidel enam võimalik nendest sätetest loobuda (Schengeni protokoll artikkel 7).

## 1. Osalevad riigid

Schengeni konventsioonil on praegu 26 täisliiget, nendest 22 on ELi liikmesriigid ning lisaks Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein (millel on assotsieerunud riigi staatus). Iirimaa ja Ühendkuningriik ei ole konventsiooni osalised, kuid nad saavad osaleda Schengeni õigustiku teatavates osades. Taani on Schengeni osaline, tal on õigus loobuda uutest, ka Schengenit puudutavatest justiits- ja siseküsimuste meetmetest, ent teavad ühise viisapoliitika meetmed on tema jaoks siduvad. Bulgaaria, Rumeenia ja Küpros peaksid varsti ühinema, kuid mitmesugustel põhjustel on tekkinud viivitusi. Horvaatia alustas Schengeni alaga ühinemise protsessi 1. juulil 2015. aastal.

## 2. Kohaldamisala

Schengeni ala saavutused hõlmavad järgmist:

- a. loobumine kõigi inimeste kontrollimisest sisepiiridel;
- b. meetmed välispiiri kontrolli tugevdamiseks ja ühtlustamiseks: ELi kodanikel piisab Schengeni alale sisenemiseks üksnes isikutunnistuse või passi näitamisest ([4.2.4](#));
- c. ühine lühiajalise viisa poliitika: sissesõiduviasat vajavate kolmandate riikide kodanike ühisesse nimekirja (vt nõukogu määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisa) kantud kolmandate riikide kodanikud võivad saada kogu Schengeni alal kehtiva ühtse viisa;
- d. politsei- ja õiguskooostöö: politseijõud abistavad üksteist kuritegude tuvastamisel ja ärahoidmisel ning neil on õigus jälitada põgenevaid kurjategijaid Schengeni alasse kuuluva naaberriigi territooriumil; samuti on olemas kiirem väljaandmissüsteem ja kriminaalasjades tehtud otsuseid tunnustatakse vastastikku ([4.2.6](#) ja [4.2.7](#));
- e. Schengeni infosüsteemi (SIS) loomine ja arendamine ([4.2.4](#)).

## 3. Probleemid

Kuigi Schengeni ala peetakse üldiselt Euroopa Liidu suurimaks saavutuseks, on see viimasel ajal pagulaste ja rändajate enneolematu sissevoolu tõttu suure surve alla sattunud. Alates 2015. aasta septembrist ajendas uute saabujate arvukus mitut liikmesriiki Schengeni sisepiiridel ajutiselt uuesti kontrolli kehtestama. Kuigi kõik ajutised piirikontrollid on olnud Schengeni piirieskirjadega kooskõlas, on see Schengeni ajaloos esimene kord, mil ajutised piirikontrollid on kehtestatud sellises ulatuses. Järgmine probleem on seotud terrorirünnakutega, mis on näidanud, et Schengeni alale sisenevaid ja sellest läbi rändavaid terroriste on raske avastada. Praegused probleemid on aidanud esile tuua lahutamatu seose välispiiri tugeva haldamise ja välispiiride sees toimuva vaba liikumise vahel ning toonud kaasa rea uusi meetmeid Schengeni alale sisenevate isikute julgeolekukontrolli tugevdamise ja välispiiri haldamise parandamise kohta ([4.2.4](#) ja [4.2.7](#)).



## B. ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumine

### 1. Esimesed sammud

Et muuta ühendus kõigi selle kodanike jaoks tõelise vabaduse ja liikuvuse alaks ning anda teises riigis elamise õigus ka muudele isikutele peale töötajate, võeti 1990. aastal vastu järgmised direktiivid: nõukogu direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta; nõukogu direktiiv 90/366/EMÜ õpilaste elamisõiguse kohta ning nõukogu direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (elamisõiguse andmine liikmesriikide kodanikele, kellel puudub see õigus ühenduse õiguse teiste sätete alusel, ning nende pereliikmetele).

### 2. Direktiiv 2004/38/EÜ

Et konsolideerida mitmesuguseid (sh eespool mainitud) õigusakte ja võtta arvesse isikute vaba liikumisega seotud ulatuslikku kohtupraktikat, võeti 2004. aastal vastu uus ja põhjalik direktiiv – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv [2004/38/EÜ](#), mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Direktiiv on ette nähtud selleks, et julgustada liidu kodanikke kasutama oma õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide piires, vähendada haldusformaalsusi kõige hädavajalikumateni, paremini määratleda pereliikmete staatust ja piirata sissesõidukeelu või elamisõiguse tühistamise ulatust. Direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt on pereliikmed järgmised isikud: abikaasa (ka samast soost isikud, nagu on selgitanud Euroopa Liidu Kohus oma otsuses Coman, C-673/16); registreeritud partner, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena; alanejad lähisugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad, ning abikaasa või registreeritud partneri alanejad sugulased, kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad; ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja abikaasa või registreeritud partneri vahetult ülenejad sugulased<sup>[1]</sup>.

#### a. Õigused ja kohustused

- Kuni kolmekuulise viibimise korral: ainus liidu kodanikele kehtestatud nõue on kehtiva isikutunnistuse või passi omamine. Vastuvõttev liikmesriik võib nõuda asjaomastelt isikutelt riigis viibimise registreerimist.
- Üle kolmekuulise viibimise korral: ELi kodanikel ja nende pereliikmetel, kes ei tööta, peavad olema piisavad vahendid ja ravikindlustus, tagamaks, et nad ei muutu riigis viibimise ajal koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalisüsteemile. Liidu kodanikel ei ole vaja elamisluba, kuid liikmesriigid võivad nõuda, et nad registreeriks end ametiasutuses. Liidu kodanike pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, peavad taotlema elamisloa riigis viibimise ajaks või viieaastase elamisloa.
- Alaline elamisõigus: liidu kodanikud omandavad selle õiguse pärast seda, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat ning tingimusel, et nende suhtes ei ole tehtud väljasaatmisotsust. Selle õiguse suhtes ei kohaldata enam mingeid muid tingimusi. Samasugune kord kehtib ka pereliikmete kohta, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kes on elanud viis aastat

[1]Enamik liikmesriike rakendab direktiivi ka selleks, et tagada vaba liikumise õigus samasoolistele abikaasadele, registreeritud partneritele ning pikaajalises suhtes elavatele partneritele.



koos liidu kodanikuga. Alaline elamisõigus kaotatakse ainult juhul, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kauem kui kaks järjestikust aastat.

- Riiki sisenemise õiguse ja teises riigis elamise õiguse piirangud: liidu kodanikke või nende pereliikmeid on võimalik vastuvõtvast liikmesriigist välja saata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Kehtestatud on garantiid, mis peavad tagama, et sellekohaseid otsuseid ei tehtaks majanduslikel põhjustel, et otsused vastaksid proportsionaalsuse põhimõttele ning oleksid muu hulgas kooskõlas isiku käitumisega.

Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabielude puhul annab direktiiv liikmesriikidele võimaluse võtta vajalikke meetmeid õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks.

**b.** Direktiivi 2004/38/EÜ rakendamine

**c.** Direktiiv on põhjistanud probleeme ja vaidlusi, kuna selle rakendamisel on ilmnunud tõsiseid puudujääke ja jätkuvalt vaba liikumise takistusi, nagu on välja toodud direktiivi rakendamist käsitlevates komisjoni aruannetes ja parlamendi uuringutes, samuti liikmesriikide suhtes algatatud rikkumismenetlustes direktiivi ebakorrekse või mittetäieliku ülevõtmise pärast, arvukates parlamendile esitatud petitsioonides ning märkimisväärselt paljudes Euroopa Kohtu kohtuasjades. Mõnede liikmesriikide 2013.–2014. aasta kriitilised sõnavõttud vaba liikumise eeskirjade väidetava kuritarvitamise kohta ELi kodanike poolt nn sotsiaalturismi eesmärgil tõi kaasa liidu tasandi arutelu võimalike reformide üle, kuid pärast Ühendkuningriigi otsust EList lahkuda jäeti see teema kõrvale. Kolmandate riikide kodanikud

Sätete kohta, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole ELi kodaniku pereliikmed, vt [4.2.3.](#)

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on kaua ja visalt võidelnud vaba liikumise õiguse eest, mida ta peab Euroopa Liidu aluspõhimõtteks. Parlamendi 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis vaba liikumise põhiõiguse järgimise kohta ELis mõisteti hukka vaba liikumise õiguse piiramise katsed ja kutsuti liikmesriike üles täitma aluslepingu sätteid vaba liikumise õiguse kohta liidus ning tagama, et võrdõiguslikkusest ja vaba liikumise põhiõigusest peetakse kinni kõigis liikmesriikides. Parlamendi 15. märtsi 2017. aasta resolutsioonis ELi kodanike liikumis- ja töötamisvabaduse takistuste kohta siseturul ning 12. detsembri 2017. aasta resolutsioonis ELi kodakondsuse kohta kutsuti veel kord üles kaotama vaba liikumise õiguse takistusi. Ühendkuningriigi otsus Euroopa Liidust lahkuda tähendab vaba liikumise õiguse ühe peamise kritiseerija lahkumist, poolte kokkuleppe üle aga peetakse alles läbirääkimisi.

Euroopa Parlamendi 30. mai 2018. aasta resolutsioonis Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta mõisteti hukka „sisepiiridel taaskehtestatud piirikontrolli pikendamine“, sest see „kahjustab Schengeni ala ühtsust ja Euroopa kodanike heaolu ning vaba liikumise põhimõtet“.

Ottavio Marzocchi



05/2019

