



## LAISVAS ASMENŲ JUDĖJIMAS

Asmenų laisvė judėti ir gyventi ES yra Sąjungos pilietybės pamatinis akmuo. Ši laisvė nustatyta 1992 m. Maastrichto sutartimi. Pagal Šengeno susitarimus laipsniškai panaikinus vidaus sienas, priimta Direktyva 2004/38/EB dėl ES piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Nepaisant šios teisės svarbos, praėjus dešimčiai metų po šios direktyvos įgyvendinimo galutinio termino vis dar išlieka esminių įgyvendinimo kliūčių.

### TEISINIS PAGRINDAS

Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 3 straipsnio 2 dalis, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 21 straipsnis, SESV IV ir V antraštinės dalys ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnis.

### TIKSLAI

Nuo pat laisvo asmenų judėjimo sampratos atsiradimo jos reikšmė keitėsi. Pirmosios nuostatos šiuo klausimu, įtrauktos į 1957 m. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartį (1.1.1, 2.1.5 ir 2.1.4.), apėmė laisvą darbuotojų judėjimą ir įsisteigimo laisvę, taigi dirbančius arba paslaugas teikiančius asmenis. Maastrichto sutartimi sukurta ES pilietybės samprata, pagal kurią ES pilietybę automatiškai turi visi valstybių narių piliečiai. Būtent šia ES pilietybe yra grindžiama asmenų teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Ši teisė patvirtinta Lisabonos sutartimi. Į ją įtrauktos ir bendrosios su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusios nuostatos.

### LAIMĖJIMAI

#### A. Šengeno erdvė

Svarbus etapas kuriant vidaus rinką, kurioje asmenys galėtų judėti laisvai, buvo dviejų Šengeno susitarimų sudarymas, t. y. 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimas ir Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, pasirašyta 1990 m. birželio 19 d. ir įsigaliojusi 1995 m. kovo 26 d. Iš pradžių Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo (ją buvo pasirašiusios tik Belgija, Prancūzija, Vokietija, Liuksemburgas ir Nyderlandai) buvo grindžiama tarpvyriausybinio bendradarbiavimu teisingumo ir vidaus reikalų srityje. Amsterdamo sutarties protokole numatyta Šengeno *acquis* (4.2.4.) perkelti į Sutartis. Vadovaujantis Lisabonos sutarties nuostatomis, šiandien Šengeno *acquis* taikoma parlamentinė ir teisminė kontrolė. Kadangi dauguma Šengeno



taisyklių dabar įtrauktos į ES *acquis*, valstybės, stojančios į ES po 2004 m. gegužės 1 d. ES plėtros etapo, nebeturi galimybės jų netaikyti (Šengeno protokolo 7 straipsnis).

### 1. Dalyvaujančios valstybės

Šiuo metu Šengeno erdvei priklauso 26 visateisės narės: tai 22 ES valstybės narės, Norvegija, Islandija, Šveicarija ir Lichtenšteinas (pastarosios turi asocijuotųjų narių statusą). Airija ir Jungtinė Karalystė nėra Konvencijos šalys, tačiau turi galimybę taikyti pasirinktas Šengeno teisyno dalis. Danija priklauso Šengeno erdvei, tačiau yra nusprendusi netaikyti jokių naujų teisingumo ir vidaus reikalų srities priemonių, įskaitant susijusias su Šengeno erdve, nors jai galioja kai kurios pagal bendrą vizų politiką numatytos priemonės. Šengeno erdvės narėmis taps Bulgarija, Rumunija ir Kipras, nors šių šalių prisijungimas dėl įvairių priežasčių vėluoja. 2015 m. liepos 1 d. Kroatija pradėjo prisijungimo prie Šengeno erdvės procesą.

### 2. Taikymo sritis

Šengeno erdvės laimėjimai yra šie:

- a. kontrolės prie vidaus sienų panaikinimas visiems asmenims;
- b. išorės sienų kontrolės stiprinimo ir derinimo priemonės: kad įvažiuotų į Šengeno erdvę, visiems ES piliečiams tereikia parodyti asmens tapatybės kortelę arba pasą ([4.2.4.](#));
- c. bendra vizų politika trumpalaikio apsilankymo tikslu: trečiųjų valstybių, kurios įtrauktos į bendrą Šengeno erdvei nepriklausančių valstybių sąrašą ir kurių piliečiams atvykstant reikia turėti vizą (žr. Tarybos reglamento (EB) Nr. 539/2001 II priedą), piliečiai gali gauti vieną visoje Šengeno erdvėje galiojančią vizą;
- d. policijos ir teisminis bendradarbiavimas: policijos pajėgos padeda vienos kitoms nustatyti nusikaltimus ir užkirsti jiems kelią, be to, jos turi teisę persekioti į kaimyninės Šengeno erdvės valstybės teritoriją pabėgusius nusikaltėlius; taip pat taikoma greitesnė ekstradicijos sistema ir abipusis baudžiamųjų nuosprendžių pripažinimas ([4.2.6.](#) ir [4.2.7.](#));
- e. sukurta ir plėtojama Šengeno informacinė sistema (SIS) ([4.2.4.](#)).

### 3. Iššūkiai

Nors Šengeno erdvė visuotinai vertinama kaip vienas didžiausių Europos Sąjungos pasiekimų, didelis išbandymas pastaruoju metu jai yra precedento neturintis pabėgėlių ir migrantų antplūdis į ES. Dėl didelio naujų atvykėlių skaičiaus nuo 2015 m. rugsėjo mėn. kai kurios valstybės narės laikinai atnaujino Šengeno erdvės vidaus sienų kontrolę. Nors visa laikina sienų kontrolė atitinka Šengeno sienų kodekse nustatytas taisykles, tai yra pirmas kartas Šengeno erdvės istorijoje, kai įvestos tokio masto laikinos patikros prie vidaus sienų. Kitas iššūkis – terorizmo išpuoliai: jie parodė, kaip sunku aptikti į Šengeno erdvę patenkančius ir joje keliaujančius teroristus. Sunkumai, su kuriais šiuo metu susiduriama, padėjo atkreipti dėmesį į glaudų patikimo išorės sienų valdymo ir laisvo judėjimo išorės sienų supamoje erdvėje ryšį – priimta naujų priemonių, kuriomis siekiama tiek sugriežtinti į Šengeno erdvę atvykstančių asmenų saugumo patikras, tiek pagerinti išorės sienų valdymą ([4.2.4](#) ir [4.2.7](#)).



## B. Laisvas ES piliečių ir jų šeimos narių judėjimas

### 1. Pirmieji žingsniai

Kad Bendrija taptų tikra visų savo piliečių laisvės ir judumo erdve, siekiant teisę gyventi šalyje suteikti ne tik dirbantiems asmenims, 1990 m. priimtose šios direktyvos: Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi, Tarybos direktyva 90/366/EEB dėl studentų teisės apsigyventi ir Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi (taikoma valstybių narių piliečiams, kurie neturi šios teisės pagal kitas Bendrijos teisės nuostatas, ir jų šeimos narius).

### 2. Direktyva 2004/38/EB

Siekiant konsoliduoti įvairius teisės aktus (įskaitant pirmiau paminėtus) ir atsižvelgti į gausią teismų praktiką, susijusią su laisvu asmenų judėjimu, 2004 m. priimta nauja išsami direktyva – 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. Direktyvos tikslas – skatinti Sąjungos piliečius naudotis savo teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse, sumažinti administracinius formalumus iki būtiniausių dalykų, aiškiau apibrėžti šeimos nario statusą ir apriboti galimybes atsisakyti įleisti asmenį arba nutraukti teisės gyventi šalyje galiojimą. Pagal Direktyvą 2004/38/EB šeimos nariais laikomi: sutuoktinis (taip pat ir tos pačios lyties atstovas, kaip išaiškino Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) sprendime *Coman*, C-673/16); registruotas partneris, jei priimančioji valstybė narė traktuoja registruotą partnerystę kaip lygiavertę santuokai; piliečio ir sutuoktinio arba registruoto partnerio tiesioginiai palikuonys, kurie yra jaunesni nei 21 metų amžiaus, arba išlaikytiniai; piliečio ir sutuoktinio arba registruoto partnerio išlaikomi tiesioginiai giminaičiai pagal aukštutinę giminystės liniją<sup>[1]</sup>.

#### a. Teisės ir pareigos

- Jei viešnage trumpesnė nei trys mėnesiai, iš Sąjungos piliečių reikalaujama turėti tik galiojantį asmens tapatybės dokumentą arba pasą. Priimančioji valstybė narė gali reikalauti, kad atitinkami asmenys savo viešnage toje valstybėje užregistruotų.
- Jei viešnage ilgesnė nei trys mėnesiai, ES piliečiai ir jų šeimos nariai (jei jie nedirba) turi disponuoti pakankamais ištekliais ir turėti sveikatos draudimą – taip jie užtikrina, kad savo viešnagės metu netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinėms tarnyboms. Sąjungos piliečiams nereikia gauti leidimo gyventi, nors valstybės narės gali reikalauti, kad jie užsiregistruotų valdžios institucijoje. Sąjungos piliečių šeimos nariai, kurie neturi valstybės narės pilietybės, turi kreiptis dėl leidimo gyventi, kuris galiotų jų viešnagės laikotarpiu arba penkerius metus.
- Teisė nuolat gyventi šalyje: Sąjungos piliečiams ši teisė suteikiama, jeigu jie joje be pertraukos teisėtai gyveno penkerius metus ir su sąlyga, kad nebuvo įvykdytas sprendimas dėl jų išsiuntimo. Šiai teisei nebetaikomos jokios sąlygos. Ta pati taisyklė taikoma šeimos nariams, kurie neturi valstybės narės pilietybės ir penkerius metus gyveno su Sąjungos piliečiu. Teisės nuolat gyventi priimančioje

[1]Dauguma valstybių narių taip pat taiko direktyvą tam, kad užtikrintų teisę laisvai judėti tos pačios lyties registruotiems partneriams ir ilgalaikius santykius palaikantiems partneriams.



valstybėje netenkama tik jei asmuo joje negyveno daugiau kaip dvejus metus iš eilės.

- Atvykimo į šalį teisės ir teisės apsigyventi apribojimai: Sąjungos piliečiai arba jų šeimos nariai gali būti išsiųsti iš priimančiosios valstybės narės remiantis viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos priežastimis. Suteikiamos garantijos, kad tokie sprendimai nebūtų priimami dėl ekonominių priežasčių, kad jie atitiktų proporcingumo principą ir, be kitų kriterijų, būtų grindžiami asmeniniu elgesiu.

Be to, remdamosi direktyva valstybės narės gali priimti būtinas priemones, kad galėtų atmesti, nutraukti arba panaikinti bet kokią suteiktą teisę, jei teisėmis piktnaudžiaujama arba sukčiaujama, pvz., sudarant fiktyvias santuokas.

#### **b. Direktyvos 2004/38/EB įgyvendinimas**

Dėl šios direktyvos iškilo daug problemų ir ginčų – tai matyti iš didelių jos įgyvendinimo trūkumų ir nuolatinių laisvo judėjimo kliūčių, pabrėžiamų Komisijos ataskaitose ir Parlamento tyrimuose dėl šios direktyvos taikymo, pažeidimo procedūrų dėl neteisingo ar nepakankamo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę prieš valstybes nares, daugybės Parlamentui pateikiamų peticijų ir didelio bylų skaičiaus Teisingumo Teisme. 2013–2014 m. kai kurios valstybės narės išsakė kritikos dėl įtariamo ES piliečių piktnaudžiavimo laisvo judėjimo taisyklėmis pašalpus turizmo tikslais ir dėl to ES lygmeniu kilo diskusijų apie galimas reformas – šiuo metu, Jungtinei Karalystei priėmus sprendimą išstoti iš ES, jos atidėtos.

#### **c. Trečiųjų valstybių piliečiai**

Su nuostatomis, taikomomis trečiųjų valstybių piliečiams, kurie nėra ES piliečio šeimos nariai, galima susipažinti [4.2.3.](#)

## **EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO**

Parlamentas jau ilgą laiką tvirtai kovoja už laisvo judėjimo teisę, nes ją laiko kertiniu Europos Sąjungos principu. 2014 m. sausio 16 d. rezoliucijoje dėl pagarbos pagrindinei teisei laisvai judėti ES Parlamentas nepritaria pastangoms suvaržyti laisvo judėjimo teises ir ragina valstybes nares laikytis Sutarties nuostatų dėl laisvą judėjimą reglamentuojančių ES taisyklių ir užtikrinti, kad visose valstybėse narėse būtų paisoma lygybės ir pagrindinės teisės laisvai judėti principų. 2017 m. kovo 15 d. rezoliucijoje dėl kliūčių ES piliečiams laisvai judėti ir dirbti vidaus rinkoje ir 2017 m. gruodžio 12 d. rezoliucijoje dėl tais pačiais metais pateiktos ataskaitos dėl ES pilietybės Parlamentas dar kartą paragino panaikinti kliūtis naudotis laisvo judėjimo teise. Jungtinės Karalystės sprendimas išstoti iš Europos Sąjungos reiškia, kad nebeliks vienos iš pagrindinių laisvo judėjimo kritikių. Derybos dėl abiejų šalių tarpusavio susitarimo vis dar vyksta.

Kalbant apie Šengeno erdvę, 2018 m. gegužės 30 d. rezoliucijoje dėl Šengeno erdvės veikimo metinės ataskaitos Parlamentas pasmerkė „toliau atnaujinamus patikrinimus prie vidaus sienų“, nes jie „kenkia Šengeno erdvės vienybei ir žalingai veikia Europos piliečių gerovę ir laisvo judėjimo principą“.



