



## PERSONU BRĪVA PĀRVIETOŠANĀS

Personu pārvietošanās un uzturēšanās brīvība Eiropas Savienībā ir tā Savienības pilsonības institūta pamatprincips, kas tika ieviests ar Māstrihtas līgumu 1992. gadā. Pakāpeniskai iekšējo robežu atcelšanai, kas tika veikta saskaņā ar Šengenas nolīgumiem, sekoja Direktīvas 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties Eiropas Savienībā pieņemšana. Neskatoties uz šo tiesību nozīmību, joprojām pastāv būtiski īstenošanas šķēršļi, kaut arī kopš šīs direktīvas īstenošanas termiņa ir pagājuši desmit gadi.

### JURIDISKAIS PAMATS

Līguma par Eiropas Savienību (LES) 3. panta 2. punkts; Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 21. pants; LESD IV un V sadaļa; Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 45. pants.

### MĒRĶI

Personu brīvas pārvietošanās jēdziena sākotnējā nozīme ir mainījusies. Pirmās normas, ko šajā jomā pieņēma, kad 1957. gadā dibināja Eiropas Ekonomikas kopienu ([1.1.1.](#), [2.1.5.](#) un [2.1.4.](#)), attiecās tikai uz darba ņēmēju brīvu pārvietošanos un brīvību veikt uzņēmējdarbību un līdz ar to uz tādiem indivīdiem kā darba ņēmējiem vai pakalpojumu sniedzējiem. Ar Māstrihtas līgumu ieviesa ES pilsonības institūtu, un par ES pilsoni automātiski kļuva ikvienas dalībvalsts pilsonis. Tieši uz šā ES pilsonības institūta balstās personu tiesības brīvi pārvietoties un apmesties uz dzīvi dalībvalstu teritorijā. Ar Lisabonas līgumu tika apstiprinātas šīs tiesības, kas ir ietvertas arī vispārīgajos noteikumos par brīvības, drošības un tiesiskuma telpu.

### SASNIEGUMI

#### A. Šengenas zona

Svarīgākais notikums, veidojot iekšējo tirgu, kurā nav šķēršļu personu pārvietošanās brīvībai, bija divu Šengenas nolīgumu noslēgšana – 1985. gada 14. jūnijā tika noslēgts Šengenas nolīgums, bet 1990. gada 19. jūnijā Šengenas nolīguma īstenošanas konvencija, kas stājās spēkā 1995. gada 26. martā. Sākotnēji Šengenas nolīguma īstenošanas konvencija (ko parakstīja tikai Beļģija, Francija, Luksemburga, Nīderlande un Vācija) bija balstīta uz starpvaldību sadarbību tieslietu un iekšlietu jomā. Amsterdamas līgumam pievienotais protokols nodrošināja Šengenas *acquis* ([4.2.4.](#)) iekļaušanu Līgumos. Tādējādi pašlaik saskaņā ar Lisabonas līgumu uz to attiecas parlamentu un tiesu iestāžu kontrole. Tā kā lielākā daļa Šengenas regulējuma



pašlaik ir daļa no ES *acquis*, kopš ES paplašināšanās, kas notika 2004. gada 1. maijā, pievienošanās valstīm vairs nebija nepiedalīšanās izvēles iespējas (Šengenas protokola 7. pants).

### 1. Šengenas dalībvalstis

Pašlaik ir 26 pilntiesīgas Šengenas dalībvalstis: 22 ES dalībvalstis un Norvēģija, Islande, Šveice un Lihtenšteina (kurām ir asociēto valstu statuss). Īrija un Apvienotā Karaliste konvenciju parakstījušas nav, tomēr tām ir iespēja izvēlēties dalību Šengenas tiesību aktu kopuma atsevišķu daļu piemērošanā. Dānija ir Šengenas nolīguma dalībvalsts, taču tā var izmantot tiesības atteikties no jebkādu jaunu pasākumu piemērošanas tieslietu un iekšlietu jomā, tostarp arī attiecībā uz Šengenas nolīgumu, tomēr šai valstij ir saistoši daži pasākumi, kurus īsteno saskaņā ar kopējo vīzu politiku. Ir gaidāma arī Bulgārijas, Rumānijas un Kipras pievienošanās, tomēr dažādu iemeslu dēļ tā ir atlikta. Horvātija pievienošanās Šengenas zonai procesu sāka 2015. gada 1. jūlijā.

### 2. Darbības joma

Šengenas zonas sasniegumi ietver:

- a. robežkontroles atcelšanu pie iekšējām robežām visām personām;
- b. pasākumus kontroles pie ārējām robežām nostiprināšanai un saskaņošanai: visu ES pilsoņu tiesības ieceļot Šengenas zonā, uzrādot tikai personas apliecību vai pasi ([4.2.4.](#));
- c. kopēju īstermiņa uzturēšanās vīzu politiku: tādu trešo valstu valstspiederīgie, kuras ir iekļautas to trešo valstu kopīgajā sarakstā, kuru valstspiederīgajiem ir nepieciešamas ieceļošanas vīzas (sk. Padomes Regulas (EK) Nr. 539/2001 II pielikumu), var saņemt vienotu, visā Šengenas zonā derīgu vīzu;
- d. policijas un tiesu iestāžu sadarbība: policijas spēki savstarpēji palīdz atklāt un novērst noziegumus un ir tiesīgi vajāt bēgošus noziedzniekus kaimiņos esošu Šengenas valstu teritorijā; ir izveidota arī ātrāka izdošanas sistēma un krimināllietu spriedumu savstarpēja atzīšana ([4.2.6.](#) un [4.2.7.](#));
- e. Šengenas informācijas sistēmas (SIS) izveidošanu un attīstīšanu ([4.2.4.](#)).

### 3. Uzdevumi

Kaut gan Šengenas zona ir vispārzināma kā viens no Eiropas Savienības pamatsasniegumiem, nesen ievērojamu slogu tai ir radījis līdz šim nepieredzētais bēgļu un migrantu pieplūdums ES. Sākot ar 2015. gada septembri, jauno iebraukušo personu lielais apjoms vairākām dalībvalstīm lika uz laiku no jauna ieviest kontroli uz Šengenas iekšējām robežām. Kaut arī visi pagaidu robežkontroles pasākumi atbilda Šengenas Robežu kodeksa noteikumiem, šī Šengenas nolīguma vēsturē ir pirmā reize, kad pagaidu robežkontrole tiek veikta tādā apmērā. Vēl viens uzdevums ir terora aktu novēršana, saistībā ar kuru nākas saskarties ar problēmu, kā atklāt teroristus, kas ieceļo Šengenas zonā un to šķērso. Pašreizējās vēl neatrisinātās problēmas ir kalpojušas tam, lai uzsvērtu nesaraucamo saikni starp ārējo robežu stabilu pārvaldību un brīvu pārvietošanos teritorijā, ko ieskauj šīs ārējās robežas, un to rezultātā tika veikta virkne jaunu pasākumu nolūkā pastiprināt to personu drošības pārbaudes, kas ieceļo Šengenas zonā, un uzlabot ārējo robežu pārvaldību ([4.2.4.](#) un [4.2.7.](#)).



## B. ES pilsoņu un viņu ģimenes locekļu pārvietošanās brīvība

### 1. Pirmie pasākumi

Lai Kopienā padarītu par īstas brīvības un mobilitātes telpu visiem Kopienas pilsoņiem, 1990. gadā tika pieņemtas vairākas direktīvas nolūkā piešķirt uzturēšanās tiesības arī tām personām, kuras nav darba ņēmēji: Padomes Direktīva 90/365/EEK par tādu darbinieku un pašnodarbinātu personu tiesībām uz dzīvesvietu, kas ir pārtraukušas profesionālo darbību; Padomes Direktīva 90/366/EEK par studentu uzturēšanās tiesībām un Padomes Direktīva 90/364/EEK par tiesībām uz dzīvesvietu (to dalībvalstu pilsoņiem, kuriem nav šo tiesību saskaņā ar Kopienas tiesību aktu nosacījumiem, un viņu ģimenes locekļiem).

### 2. Direktīva 2004/38/EK

Lai konsolidētu dažādos likumdošanas aktus (tostarp iepriekš minētos) un ņemtu vērā plašo tiesu praksi, kas saistīta ar personu brīvu pārvietošanos, 2004. gadā tika pieņemta jauna visaptveroša direktīva – Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīva [2004/38/EK](#) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā. Šīs direktīvas mērķis ir rosināt Savienības pilsoņus izmantot savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstīs, līdz minimumam samazināt administratīvās formalitātes, labāk definēt ģimenes locekļu statusu un ierobežot ieceļošanas atteikumu vai uzturēšanās tiesību anulēšanas iemeslu apjomu. Saskaņā ar Direktīvu 2004/38/EK par ģimenes locekļiem uzskata šādas personas: dzīvesbiedru (arī viendzimuma dzīvesbiedru, kā to ir skaidrojusi Eiropas Savienības Tiesa (EST) savā spriedumā lietā C-673/16); reģistrētu partneri, ja uzņēmējais dalībvalsts tiesību akti reģistrētu partnerību uzskata par līdzvērtīgu laulībai; tiešos pēcnācējus, kas ir jaunāki par 21 gadu vai ir apgādājami, un dzīvesbiedra vai reģistrētā partnera minētos pēcnācējus vai apgādājamus, un apgādājamus tiešos augšupējos radniekus un dzīvesbiedra vai reģistrētā partnera apgādājamus tiešos augšupējos radniekus<sup>[1]</sup>.

#### a. Tiesības un pienākumi:

- Ja uzturēšanās ilgums nepārsniedz trīs mēnešus: vienīgā prasība Savienības pilsoņiem ir derīga personu apliecinoša dokumenta vai pasēs esamība. Uzņēmēja dalībvalsts drīkst pieprasīt, lai attiecīgās personas reģistrētu savu uzturēšanos tās teritorijā.
- Ja uzturēšanās ilgums pārsniedz trīs mēnešus: ES pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem, ja viņi nestrādā, ir jābūt pietiekamiem līdzekļiem un veselības apdrošināšanai, lai nodrošinātu, ka savas uzturēšanās laikā viņi nekļūst par slogu uzņēmējais dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmai. Savienības pilsoņiem nav nepieciešamas uzturēšanās atļaujas, tomēr dalībvalstis var pieprasīt, lai attiecīgā persona reģistrējas attiecīgajās iestādēs. Savienības pilsoņu ģimenes locekļiem, kuri nav nevienas dalībvalsts pilsoņi, ir jāiesniedz pieteikums, lai saņemtu uzturēšanās atļauju visam uzturēšanās laikposmam vai uz pieciem gadiem.

---

[1] Lielākajā daļā dalībvalstu arī piemēro šo direktīvu, lai garantētu brīvas pārvietošanās tiesības viendzimuma reģistrētajiem partneriem un ilgstošās attiecībās esošiem partneriem.



- Tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos: Savienības pilsoņi tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos iegūst, ja likumīgi un bez pārtraukuma tajā ir uzturējušies piecus gadus un ja attiecībā uz viņiem nav izpildīts lēmums par izraidīšanu. Tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos vairs nav atkarīgas ne no kādiem nosacījumiem. Tas pats noteikums attiecas uz ģimenes locekļiem, kas nav nevienas dalībvalsts valstspiederīgie, bet ir dzīvojuši kopā ar Savienības pilsoņiem piecus gadus. Pastāvīgās uzturēšanās tiesības var zaudēt tikai tad, ja prombūtne no uzņēmējas dalībvalsts ir ilgāka par diviem secīgiem gadiem.
- Ieceļošanas tiesību un uzturēšanās tiesību ierobežojumi: Savienības pilsoņus vai viņu ģimenes locekļus var izraidīt no uzņēmējas dalībvalsts sabiedriskās politikas, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Ir nepieciešamas garantijas, lai pārliecinātos par to, ka šādi lēmumi netiek pieņemti ekonomisku iemeslu dēļ, tos pieņemot, ir ievērots proporcionalitātes princips un viens no to pieņemšanas iemesliem ir attiecīgās personas uzvedība.

Visbeidzot, ar direktīvu dalībvalstīm tiek atļauts pieņemt nepieciešamos pasākumus, lai liegtu, izbeigtu vai atsauktu piešķirtās tiesības, ja tiek konstatēta to ļaunprātīga izmantošana vai krāpšana, piemēram, fiktīvas laulības.

#### b. Direktīvas 2004/38/EK īstenošana

Īstenojot šo direktīvu, bija jāpārvar daudzas problēmas un jārisina strīdīgi aspekti, jo nācās pārliecināties par **nopietniem tās īstenošanas trūkumiem un joprojām neatrisinātiem pārvietošanās brīvības šķēršļiem**, kā tas ir uzsvērts Komisijas ziņojumos un Eiropas Parlamenta pētījumos par šīs direktīvas piemērošanu un kā par to liek domāt pret dalībvalstīm ierosinātās pienākuma neizpildes procedūras par nepareizu vai nepilnīgu transponēšanu, Parlamentam iesniegto lūgumrakstu lielais skaits un Eiropas Savienības Tiesā ierosināto lietu ievērojamais skaits. Dažu dalībvalstu 2013.–2014. gadā izteiktā kritika par to, ka ES iedzīvotāji esot pārkāpuši brīvas pārvietošanās noteikumus, piekopjot tā saucamo sociālo pabalstu tūrisma, izraisīja ES līmeņa diskusiju par iespējamām reformām, kuras pagaidām nav aktuālas, jo AK pieņēma lēmumu no ES izstāties.

#### c. Trešo valstu valstspiederīgie

Noteikumus, kurus piemēro trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nav ES pilsoņu ģimenes locekļi, sk. [4.2.3.](#)

## EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Parlaments ilgstoši un smagi ir cīnījies, lai atbalstītu tiesības uz brīvu pārvietošanos, jo uzskata tās par vienu no Eiropas Savienības pamatprincipiem. Parlaments 2014. gada 16. janvāra rezolūcijā par pamattiesību brīvi pārvietoties Eiropas Savienībā ievērošanu noraidīja centienus ierobežot brīvas pārvietošanās tiesības un aicināja dalībvalstis ievērot Līguma normas attiecībā uz ES noteikumiem, ar kuriem reglamentē pārvietošanās brīvību, un nodrošināt, ka visās dalībvalstīs tiek ievēroti vienlīdzības principi un pamattiesības uz brīvu pārvietošanos. Savā 2017. gada 15. marta rezolūcijā par šķēršļiem ES pilsoņu brīvībai pārvietoties un strādāt iekšējā tirgū un 2017. gada 12. decembra rezolūcijā par 2017. gada ziņojumu par ES pilsonību: pilsoņu tiesību



stiprināšana demokrātisku pārmaiņu Savienībā Parlaments vēlreiz pieprasīja atcelt brīvas pārvietošanās tiesību šķēršļus. Laikā, kad Eiropas Savienība un AK sarunās joprojām apspriež vienošanos, AK lēmums izstāties no Eiropas Savienības ir licis pazust vienam no galvenajiem brīvas pārvietošanās kritiķiem.

Attiecībā uz Šengenas zonu tas savā 2018. gada 30. maija rezolūcijā par gada ziņojumu par Šengenas zonas darbību nosodīja “to, ka turpinās robežkontroles atjaunošana uz iekšējām robežām”, jo šādas iekšējās robežas kaitē “Šengenas zonas vienotībai un kaitē Eiropas iedzīvotāju labklājībai un pārvietošanās brīvības principam”.

Ottavio Marzocchi

05/2019

