



ISIKUTE VABA LIIKUMINE

Isikute ELis liikumise ja elamise vabadus on liidu kodakondsuse nurgakivi, mis sätestati 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Pärast sisepiiride järkjärgulist kaotamist Schengeni lepingute alusel võeti vastu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt ELi territooriumil. Kuigi see õigus on äärmiselt tähtis, on direktiivi rakendamisel endiselt olulisi takistusi, seda ka kümme aastat pärast rakendamise tähtaega.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 2, Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 21, sama lepingu IV ja V jaotis ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 45.

EESMÄRGID

Isikute vaba liikumise mõiste on selle algusajaga võrreldes muutunud. Esimesed selleteemalised sätted 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamise lepingus (1.1.1, 2.1.5 ja 2.1.4) hõlmasid töötajate vaba liikumist ja asumisvabadust, seega 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 liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. Lissaboni lepingus kinnitati seda õigust, mis sisaldub ka vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala üldsätetes.

SAAVUTUSED

A. Schengeni ala

Kõige märkimisväärsem teetähis 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 kirjutasid 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 kuulub nüüd ELi õigustikku, ei ole 1. mail 2004. aastal toimunud ELi laienemisest alates



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

1. Osalevad riigid

Schengeni konventsioonil on praegu 26 täisliiget – 22 ELi liikmesriiki ning Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein (assotsieerunud riikidena). Iirimaa ei ole konventsiooniga liitunud, kuid saab osaleda Schengeni õigustiku teatavates osades. Taani on alates 2001. aastast Schengeni osaline, kuid tal on õigus loobuda uutest, ka Schengenit puudutavatest justiits- ja siseküsimuste meetmetest. Samas on teatavad ühise viisapoliitika meetmed 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: kolmandate riikide kodanikud, kelle koduriik kuulub nende kolmandate riikide nimekirja, kelle suhtes kehtib viisanõue (vt nõukogu määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisa), võivad saada kogu Schengeni alal kehtiva ühtse viisa;
- d. politsei- ja õiguskoostöö: politsei jõud 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 loetakse üldiselt Euroopa Liidu suurimate saavutuste hulka, on see viimasel ajal pagulaste ja rändajate enneolematu sissevoolu tõttu suure surve all. 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 ajutine kontroll on kehtestatud sellises ulatuses. Tõsist muret tekitavad ka terrorirünnakud, mis on näidanud, et Schengeni alale sisenevaid ja sellest läbi rändavaid terroriste on raske avastada. Raskused on veelgi selgemalt esile toonud tõsiasja, et vaba liikumine piiride sees on lahutamatu seotud välispiiri tugeva haldamisega. Seetõttu on tugevdatud julgeolekukontrolli Schengeni alale sisenejate suhtes ja parandatud välispiiri haldamist ([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 teistele 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 liikmesriikide piires vabalt liikuda ja elada, piirata haldusformaalsusi üksnes hädavajalikuga, paremini määratleda pereliikmete staatust ja piirata sissesõidu keelamise või elamisõiguse tühistamise võimalusi. 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^[1].

a. Õigused ja kohustused

- Kuni kolmekuulise viibimise korral: ainus liidu kodanikele kehtestatud nõue on kehtiva isikutunnistuse või passi omamine. Vastuvõttev liikmesriik võib nõuda riigis viibimise registreerimist.
- Üle kolmekuulise viibimise korral: ELi kodanikel ja nende pereliikmetel, kes ei tööta, peavad olema piisavad vahendid ja ravikindlustus, et nende riigis viibimine ei koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi. Liidu kodanikel ei ole vaja elamisluba, kuid liikmesriigid võivad nõuda, et nad end ametiasutuses registreeriks. Liidu kodanike pereliikmed, kes ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud, peavad taotlema elamisloa riigis viibimise ajaks või viieks aastaks.
- Alaline elamisõigus: liidu kodanikud omandavad selle õiguse pärast seda, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis 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 ühegi liikmesriigi kodanikud ja kes on viis aastat liidu kodanikuga

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



koos elanud. Alaline elamisõigus kaob ainult juhul, kui inimene kauem kui kaks aastat järjest vastuvõtvast liikmesriigist eemal viibib.

- Riiki sisenemise õiguse ja teises riigis elamise õiguse piirangud: liidu kodanikke või nende pereliikmeid võib vastuvõtvast liikmesriigist välja saata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Kehtivad garantiid, mis peavad tagama, et sellekohaseid otsuseid ei tehta majanduslikel põhjustel, et otsused vastavad proportsionaalsuse põhimõttele ning võtavad muu hulgas arvesse inimese käitumist.

Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabieliu korral annab direktiiv liikmesriikidele võimaluse õiguste andmisest keelduda, need kehtetuks tunnistada või ära võtta.

b. Direktiivi 2004/38/EÜ rakendamine

Tõsised puudused direktiivi rakendamisel ja jätkuvad vaba liikumise takistused on tekitanud probleeme ja poleemikat. Sellest annavad tunnistust komisjoni aruanded ja parlamendi uuringud direktiivi rakendamise kohta, samuti liikmesriikide suhtes algatatud rikkumismenetlused direktiivi ebakorrekse või mittetäieliku ülevõtmise pärast, parlamendile esitatud arvukad petitsioonid ning märkimisväärne hulk Euroopa Kohtu kohtuasju. Mõne liikmesriigi 2013.–2014. aasta kriitika, nagu kuritarvitaksid ELi kodanikud vaba liikumise eeskirju nn sotsiaalturismi eesmärgil, tõi kaasa liidu tasandi arutelu võimalike reformide üle, kuid pärast Ühendkuningriigi otsust EList lahkuda jäeti see teema kõrvale.

c. 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 loeb Euroopa Liidu aluspõhimõtteks. Parlamendi 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis vaba liikumise põhiõiguse järgimise kohta ELis tauniti katseid seda õigust piirata ning kutsuti liikmesriike üles täitma aluslepingu sätteid vaba liikumise õiguse kohta ja 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 vaba liikumise takistusi kõrvaldama. Ühendkuningriigi otsus Euroopa Liidust välja astuda tähendas vaba liikumise õiguse ühe häälekama kritiseerija lahkumist.

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“.

COVID-19 pandeemia on sundinud enamikku liikmesriike sisepiiridel piirikontrolli taastama, piire sulgema või kohaldama teistest liikmesriikidest saabujate suhtes ajutisi reisi piiranguid. Euroopa Parlament on mitmes 2020. aastal vastu võetud resolutsioonis



selle pärast muret väljendanud, nõudes liidu tasandil paremat koordineerimist ja täielikult toimiva Schengeni ala kiiret taastamist^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2] [Euroopa Parlamendi 19. juuni 2020. aasta resolutsioon olukorra kohta Schengeni alal pärast COVID-19 puhangut](#), punktid 2 ja 12.

