



HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Henkilöiden oikeus liikkua ja oleskella vapaasti unionissa on Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 käyttöön otetun unionin kansalaisuuden keskeinen periaate. Sisäraajat poistettiin vaiheittain Schengenin sopimusten mukaisesti, minkä jälkeen hyväksyttiin direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Vaikka kyseessä on tärkeä oikeus, direktiivin täytäntöönpanossa ilmenee kuitenkin edelleen – kymmenen vuotta täytäntöönpanolle asetetun määräajan jälkeen – huomattavia ongelmia.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artikla sekä IV ja V osasto ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artikla.

TAVOITTEET

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen sisältö on muuttunut sen alkuajoista. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa vuonna 1957 annetut alan ensimmäiset määräykset (1.1.1, 2.1.5 ja 2.1.4) koskivat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta eli yksittäisiä ihmisiä työntekijöinä tai palvelujen tarjoajina. Maastrichtin sopimuksella luotiin Euroopan unionin kansalaisuus, joka kuuluu automaattisesti kaikille jonkin jäsenvaltion kansalaisille. Unionin kansalaisuus muodostaa perustan henkilöiden oikeudelle liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Tämä oikeus vahvistettiin Lissabonin sopimuksessa, ja se sisältyy myös yleisiin määräyksiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta.

SAAVUTUKSET

A. Schengen-alue

Tärkein merkkipaalu henkilöiden vapaan liikkuvuuden mahdollistavien sisämarkkinoiden luomisessa oli kahden Schengenin sopimuksen solmiminen. Nämä sopimukset ovat 14. kesäkuuta 1985 tehty varsinainen Schengenin sopimus ja 19. kesäkuuta 1990 allekirjoitettu ja 26. maaliskuuta 1995 voimaan tullut yleissopimus Schengenin sopimuksen soveltamisesta. Alkuvaiheessa Schengenin sopimuksen soveltamista koskeva yleissopimus perustui hallitustenväliseen yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioiden alalla (jäsenvaltioista vain Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Ranska ja Saksa olivat allekirjoittaneet sopimuksen). Amsterdamin sopimukseen



liitettyssä pöytäkirjassa määrättiin Schengenin säännöstön (4.2.4) sisällyttämisestä perussopimukseen. Nykyisin Schengenin säännöstö kuuluu Lissabonin sopimuksen mukaisesti parlamentaarisen ja oikeudellisen valvonnan piiriin. Koska suurin osa Schengenin säännöstöä sisältyy nyt EU:n säännöstöön, unioniin liittyvillä mailla ei ole 1. toukokuuta 2004 alkaen enää ollut mahdollisuutta jättäytyä säännöstön ulkopuolelle (Schengenin pöytäkirjan 7 artikla).

1. Osallistujamaat

Schengenin sopimukseen osallistuu nyt 26 valtiota: 22 EU:n jäsenvaltiota sekä Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein (assosioituneina maina). Irlanti ei ole yleissopimuksen osapuoli, mutta sillä on mahdollisuus päättää osallistumisestaan Schengenin säännöstön tiettyihin osiin. Tanska on kuulunut vuodesta 2001 lähtien Schengen-alueeseen, mutta siihen ei sovelleta mitään uusia oikeus- ja sisäasioiden alan toimenpiteitä, ei edes Schengeniä koskevia. Sitä sitovat silti tietyt yhteistä viisumipolitiikkaa koskevat toimenpiteet. Bulgarian, Romanian ja Kyproksen on määrä liittyä sopimukseen, vaikka se on viivästynyt eri syistä. Kroatia aloitti Schengen-alueeseen liittymistä koskevan hakemusmenettelyn 1. heinäkuuta 2015.

2. Soveltamisala

Schengen-alueella on saavutettu muun muassa seuraavaa:

- a. Kaikki henkilöitä koskevat sisärajarakastukset on poistettu.
- b. Ulkorajatarakastuksia on tehostettu ja yhdenmukaistettu: kaikki EU:n kansalaiset voivat tulla Schengen-alueelle ainoastaan näyttämällä henkilötodistusta tai passia (4.2.4).
- c. Lyhytaikaisista viisumeista on määritelty yhteinen politiikka: kolmansien maiden kansalaiset, jotka on sisällytetty yhteiseen luetteloon niistä EU:n ulkopuolisista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan maahantuloviisumi (ks. neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 liite II), ovat oikeutettuja koko Schengen-alueella voimassa olevaan viisumiin.
- d. Poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla poliisivoimat avustavat toisiaan rikosten selvittämisessä ja estämisessä, ja poliisilla on oikeus pyrkiä tavoittamaan etsintäkuulutettuja rikollisia Schengen-naapurivaltion alueella. Lisäksi luovuttamisjärjestelmää sovelletaan nopeammin ja rikosoikeudelliset tuomiot tunnustetaan vastavuoroisesti (4.2.6 ja 4.2.7).
- e. Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on otettu käyttöön, ja sitä kehitetään edelleen (4.2.4).

3. Haasteet

Vaikka Schengen-aluetta pidetään laajalti yhtenä Euroopan unionin merkittävimmistä saavutuksista, se on viime aikoina joutunut lujille unioniin suuntaavien pakolaisten ja muuttajien virran kasvaessa ennennäkemättömiin mittasuhteisiin. Maahantulijoiden valtaisa määrä on syyskuusta 2015 lähtien saanut useat jäsenvaltiot palauttamaan rajavalvonnan Schengen-alueen sisärajoille väliaikaisesti. Kaikki tilapäiset rajatarakastukset ovat olleet Schengenin rajasäännöstön määräysten mukaisia, mutta kyseessä on ensimmäinen kerta Schengen-alueen historiassa, kun



rajatarkastuksia on alettu tehdä näin laajasti. Toinen haasteista on terroriuhka, sillä Schengen-alueelle tulevia ja siellä liikkuvia terroristeja on vaikea havaita. Nykyiset haasteet ovat tuoneet korostetusti esille, että tiukka ulkorajojen valvonta ja vapaa liikkuvuus näiden ulkorajojen sisällä ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, ja ne ovat johtaneet useisiin uusiin toimenpiteisiin sekä Schengen-alueelle tulevien henkilöiden turvatarkastusten lisäämiseksi että ulkorajojen valvonnan parantamiseksi (4.2.4 ja 4.2.7).

B. EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus

1. Ensimmäiset toimet

Pyrkimyksenä oli muuttaa yhteisö alueeksi, jolla kaikilla jäsenvaltioiden kansalaisilla, myös muilla kuin työntekijöillä, on todellinen vapaus oleskeluun ja liikkumiseen. Tätä varten vuonna 1990 hyväksyttiin seuraavat direktiivit: neuvoston direktiivi 90/365/ETY ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta, neuvoston direktiivi 90/366/ETY opiskelijoiden oleskeluoikeudesta ja neuvoston direktiivi 90/364/ETY oleskeluoikeudesta (jota sovellettiin jäsenvaltioiden kansalaisiin, joilla ei ollut kyseistä oikeutta yhteisön lainsäädännön muiden säännösten nojalla, sekä heidän perheenjäseniinsä).

2. Direktiivi 2004/38/EY

Lainsäädännön eri osien (esimerkiksi edellä mainittujen säädösten) konsolidoimiseksi ja jotta henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva laaja oikeuskäytäntö voitiin ottaa huomioon, vuonna 2004 hyväksyttiin uusi kattava direktiivi, **29. huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella**. Direktiivin säännösten tarkoituksena on kannustaa unionin kansalaisia käyttämään oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, supistaa hallinnollisia muodollisuuksia aivan välttämättömiin, määritellä paremmin perheenjäsenen käsite ja rajoittaa mahdollisuuksia antaa maahantulokielto tai lopettaa oleskeluoikeus. Direktiivin 2004/38/EY mukaan ”perheenjäsenellä” tarkoitetaan aviopuolisoa (myös samaa sukupuolta olevaa aviopuolisoa, kuten Euroopan unionin tuomioistuimien selvensi asiassa C-673/16, Coman, antamassaan tuomiossa), rekisteröityä kumppania, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan alenevassa polvessa sekä unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan ylenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia^[1].

a. Oikeudet ja velvollisuudet

- Alle kolmen kuukauden oleskelu: Ainoa unionin kansalaisia koskeva vaatimus on, että heillä on oltava voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia asianomaisia henkilöitä rekisteröimään maassa oleskelunsa.
- Yli kolmen kuukauden oleskelu: Jos he eivät käy työssä, unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on oltava riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta

[1]Useimmat jäsenvaltiot soveltavat direktiiviä myös taatakseen samaa sukupuolta olevien puolisoitten, rekisteröityjen kumppaneiden ja pysyvässä parisuhteessa elävien kumppaneiden vapaan liikkuvuuden.



he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Unionin kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa, mutta jäsenvaltiot voivat edellyttää heiltä viranomaisten luona rekisteröitymistä. Unionin kansalaisten perheenjäsenien, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia, on haettava oleskelulupaa, joka on voimassa viisi vuotta tai niin kauan kuin oleskelu kestää.

- Pysyvä oleskeluoikeus: Unionin kansalainen saa tämän oikeuden oleskeltuaan laillisesti yhtäjaksoisesti viisi vuotta, edellyttäen, ettei hänestä ole tehty ja pantu täytäntöön karkotuspäätöstä. Pysyvään oleskeluoikeuteen ei enää liity ehtoja. Säännöt ovat samat perheenjäsenille, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia ja jotka ovat asuneet unionin kansalaisen kanssa viisi vuotta. Pysyvän oleskeluoikeuden menettää vain, jos henkilö on ollut poissa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.
- Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen: Unionin kansalaiset tai heidän perheenjäsenensä voidaan karkottaa vastaanottavasta jäsenvaltiosta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Takeilla varmistetaan muiden näkökohtien ohella, että kyseisiä päätöksiä ei tehdä taloudellisista syistä, että ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perustuvat asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen.

Lopuksi direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen säädetyt oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla.

b. Direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpano

Todisteet vakavista puutteista direktiivin täytäntöönpanossa ja vapaan liikkuvuuden jatkuvista esteistä ovat synnyttäneet ongelmia ja polemiikkia. Tästä ovat osoituksena komission kertomukset ja parlamentin tutkimukset direktiivin täytäntöönpanosta, jäsenvaltioita vastaan direktiivin virheellisen tai puutteellisen täytäntöönpanon johdosta aloitetut rikkomusmenettelyt, parlamentille esitettyjen asiaa koskevien vetoomusten suuri määrä sekä se, että Euroopan unionin tuomioistuimessa on käsiteltävänä monia oikeustapauksia. Eräät jäsenvaltiot arvostelivat vuosina 2013 ja 2014 väitettyä ”sosiaaliturismia” eli sitä, että EU:n kansalaiset käyttäisivät vapaan liikkuvuuden sääntöjä väärin sosiaalietuuksien saamiseksi. Tämä johti EU:n tasolla keskusteluihin järjestelmän mahdollisesta uudistuksesta, mutta asiaa on lykätty Yhdistyneen kuningaskunnan päätettyä erota EU:sta.

c. Kolmansien maiden kansalaiset

Säännöksiä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät ole unionin kansalaisen perheenjäseniä, käsitellään luvussa [4.2.3.](#)

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on kauan ja hartaasti puolustanut oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, sillä se pitää sitä Euroopan unionin keskeisenä periaatteena. Vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden kunnioittamisesta EU:ssa 16. tammikuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti torjui pyrkimykset supistaa oikeuksia vapaaseen



liikkuvuuteen ja kehotti jäsenvaltioita noudattamaan perussopimusten määräyksiä vapaasta liikkuvuudesta ja varmistamaan, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat tasa-arvon periaatetta ja vapaan liikkuvuuden perusoikeutta. Parlamentti kehotti jälleen poistamaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden esteet EU:n kansalaisten vapautta liikkua ja työskennellä sisämarkkinoilla rajoittavista tekijöistä 15. maaliskuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa ja katsauksesta Euroopan unionin kansalaisuuteen 12. joulukuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa. Äänekkäin arvostelu vapaata liikkuvuutta kohtaan on laantunut Yhdistyneen kuningaskunnan päätettyä erota EU:sta.

Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta 30. toukokuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti tuomitsi ”sisäraajatarkastusten jatkamisen”, sillä ne ovat ”haitallisia Schengen-alueen yhtenäisyydelle ja heikentävät myös unionin kansalaisten hyvinvointia ja vapaan liikkuvuuden periaatetta”.

Koska covid-19-pandemia on johtanut siihen, että suurin osa jäsenvaltioista on ottanut jälleen käyttöön sisärajavälvalvonnan, sulkenut rajoja ja soveltanut muihin EU-maihin tilapäisiä matkustusrajoituksia, parlamentti on useissa vuonna 2020 antamissaan päätöslauselmissa toistuvasti ilmaissut huolensa tilanteesta ja kehottanut parantamaan koordinoitua EU:n tasolla sekä palaamaan nopeasti täysin toimivaan Schengen-alueeseen^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2] [Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 19. kesäkuuta 2020, Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen](#), 2 ja 12 kohta.

