



## LAISVAS ASMENŲ JUDĖJIMAS

Asmenų laisvė judėti ir gyventi ES yra Sąjungos pilietybės pagrindas. Ši laisvė nustatyta 1992 m. Maastrichto sutartimi. Pagal Šengeno susitarimus laipsniškai panaikinus vidaus sienas, priimta Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos 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; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnis.

### TIKSLAI

Nuo tada, kai buvo pristatyta laisvo asmenų judėjimo samprata, jos reikšmė gerokai pasikeitė. 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 sutartyje įtvirtinta ES pilietybės samprata, pagal kurią ES pilietybę automatiškai turi visi valstybių narių piliečiai. Būtent ši ES pilietybė suteikia pagrindą asmenų teisei 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 laisvai judėti, buvo dviejų Šengeno susitarimų sudarymas, t. y. pats 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimas ir 1990 m. birželio 19 d. pasirašyta (1995 m. kovo 26 d. įsigaliojusi) Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo. 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 srityse. **Amsterdamo sutarties** protokole **numatyta Šengeno *acquis* (4.2.4.) perkelti į Sutartis**. Vadovaujantis Lisabonos sutartimi, 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 pasirinkti 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 nėra Konvencijos šalis, tačiau turi galimybę taikyti pasirinktas Šengeno teisyno dalis. Danija priklauso Šengeno erdvei nuo 2001 m., tačiau yra nusprendusi netaikyti jokių naujų teisingumo ir vidaus reikalų srities priemonių, įskaitant su Šengeno erdve susijusias priemones, nors ji privalo laikytis tam tikrų pagal bendrą vizų politiką numatytų priemonių. Šengeno erdvės narėmis taps Bulgarija, Rumunija ir Kipras, nors šių valstybių prisijungimas dėl įvairių priežasčių vėluoja. 2015 m. liepos 1 d. Kroatija pradėjo prisijungimo prie Šengeno erdvės procesą.

### 2. Taikymo sritis

Šengeno erdvės laimėjimai yra:

- a. kontrolės prie vidaus sienų panaikinimas visiems asmenims;
- b. išorės sienų kontrolės stiprinimo ir derinimo priemonės: kad įvažiuotų į Šengeno erdvę, visiems ES piliečiams pakanka 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 tarnybos 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 ([4.2.4.](#)).

### 3. Iššūkiai

Nors Šengeno erdvė dažnai laikoma vienu didžiausių Europos Sąjungos pasiekimų, pastarojo meto precedento neturintis pabėgėlių ir migrantų antplūdis į ES jai tapo dideliu išbandymu. Dėl didelio naujų atvykėlių skaičiaus nuo 2015 m. rugsėjo mėn. kai kurios valstybės narės laikinai atnaujino Šengeno erdvės vidaus sienų kontrolę. Nors visais atvejais ši 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 – teroristiniai 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 apsigyventi valstybėje suteikti ne tik dirbantiems asmenims, 1990 m. priimtos 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. Šios direktyvos tikslas – skatinti Sąjungos piliečius naudotis savo teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse, sumažinti administracinius formalumus iki būtiniausių dalykų, aiškiau apibrėžti šeimos narių statusą ir sumažinti atvejų, kai galima nesuteikti leidimo įvažiuoti arba panaikinti teisę apsigyventi. 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 aukštutinės linijos giminaičiai<sup>[1]</sup>.

#### a. Teisės ir pareigos

- Jei viešnage trumpesnė nei trys mėnesiai, Sąjungos piliečiams taikomas vienintelis reikalavimas – turėti galiojantį asmens tapatybės dokumentą arba pasą. Priimančioji valstybė narė gali reikalauti, kad susiję 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 viešnagės metu netaps 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, neturintys jokios/ES 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 jiems nebuvo taikytas sprendimas dėl išsiuntimo. Dabar šiai teisei nebetaikomos jokios sąlygos. Ta pati taisyklė

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



taikoma šeimos nariams, kurie neturi ES valstybės narės pilietybės ir penkerius metus gyveno su Sąjungos piliečiu. Teisės nuolat gyventi priimančioje 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 viešosios tvarkos, viešojo saugumo arba visuomenės sveikatos sumetimais. Užtikrinama, 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 piktnaudžiuojama 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 dažnai pasitaikančių laisvo judėjimo kliūčių, nurodomų Komisijos ataskaitose ir Parlamento tyrimuose dėl šios direktyvos taikymo, pažeidimų tyrimo procedūrų dėl neteisingo ar nepakankamo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę prieš valstybes nares, daugybės Parlamentui pateikiamų peticijų ir didelio bylų skaičiaus ESTT. 2013–2014 m. kai kurios valstybės narės išsakė kritikos dėl įtariamo ES piliečių piktnaudžiavimo laisvo judėjimo taisyklėmis vadinamojo išmokų turizmo tikslais, ir dėl to ES lygmeniu kilo diskusijų apie galimas reformas. Šiuo metu, Jungtinei Karalystei priėmus sprendimą išstoti iš ES, minėtos diskusijos 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 daugybę metų 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 nepritarė pastangoms suvaržyti teisę į laisvą judėjimą ir paragino 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 ES pilietybės ataskaitos 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.

Kalbant apie Šengeno erdvę, 2018 m. gegužės 30 d. rezoliucijoje dėl metinės Šengeno erdvės veikimo 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“.

Nors dėl COVID-19 pandemijos dauguma valstybių narių atnaujino vidaus sienų kontrolę, uždarė sienas ir taiko laikinus kelionių iš kitų ES valstybių apribojimus,



Parlamentas keliose 2020 m. priimtose rezoliucijose ne kartą išreiškė susirūpinimą, ragindamas gerinti koordinavimą ES lygmeniu ir greitai grįžti prie visapusiškai veikiančios Šengeno erdvės<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2020

---

[2] [2020 m. birželio 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl padėties Šengeno erdvėje po COVID-19 protrūkio](#), 2 ir 12 dalys.

