



## 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 to izmantošanas šķēršļi, kaut arī kopš šīs direktīvas īstenošanas sākumtermiņa 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 personu pārvietošanās brīvības ierobežojumu, bija divu Šengenas nolīgumu noslēgšana – 1985. gada 14. jūnijā tika noslēgts pats 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 nepiedalīšanās izvēles iespējas vairs nebija (Šengenas protokola 7. pants).

### 1. Šengenas nolīguma dalībvalstis

Pašlaik Šengenas zonu veido 26 pilntiesīgas dalībvalstis: 22 ES dalībvalstis un Norvēģija, Islande, Šveice un Lihtenšteina (kurām ir asociēto valstu statuss). Īrija īstenošanas konvenciju parakstījusi nav, tomēr tai ir iespēja izvēlēties dalību Šengenas tiesību aktu kopuma atsevišķu daļu piemērošanā. Dānija ir Šengenas nolīguma dalībvalsts kopš 2001. gada, 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. visu personu robežkontroles atcelšanu uz iekšējām robežām;
- b. kontroles pie ārējām robežām nostiprināšanas un saskaņošanas pasākumus: ES pilsoņiem, ieceļojot Šengenas zonā, ir jāuzrāda tikai personas apliecība vai pase ([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 sadarbību: policijas spēki savstarpēji palīdz atklāt un nepieļaut noziegumus un ir tiesīgi vajāt bēgošus noziedzniekus kaimiņos esošu Šengenas valstu teritorijā; ir izveidota arī ātrāka izdošanas sistēma un noteikta 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, nesēn ievērojamu slogu tai ir radījis līdz šim nepieredzētais bēgļu un migrantu pieplūdums Eiropas Savienībā. 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 nepieļaušana, saistībā ar kuru nākas saskarties ar problēmu, kā atklāt teroristus, kas ieceļo Šengenas zonā un to šķērso. Uz pašreizējo vēl



neatrisināto problēmu fona izceļas nesaraujāmā saikne starp ārējo robežu stingru pārvaldību un brīvu pārvietošanos teritorijā, ko šīs ārējās robežas ieskauj, un to rezultātā tika veikta virkne jaunu pasākumu nolūkā pastiprināt to personu drošības pārbaudes, kas Šengenas zonā ieceļo, 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 Kopienai padarītu par visu Kopienas pilsoņu īstas brīvības un mobilitātes telpu, 1990. gadā tika pieņemtas vairākas direktīvas nolūkā piešķirt uzturēšanās tiesības arī tām personām, kuras darba ņēmēji nav: 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 valstspiederīgajiem, kuriem šo tiesību nav 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 ir 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 skaitu. 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 *Coman* spriedumā lietā C-673/16); reģistrētu partneri, ja uzņēmējas 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 par to, ka viņiem ir jābūt derīgam personu apliecinošam dokumentam vai pasei. 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 nekļūš par slogu uzņēmējas dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmai. Savienības pilsoņiem

---

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



uzturēšanās atļaujas nepieciešama nav, 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;

- tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos: Savienības pilsoņi tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos uzņēmjā dalībvalstī iegūst, ja likumīgi un bez pārtraukuma 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, kuri nav nevienas dalībvalsts valstspiederīgie, bet ir dzīvojuši kopā ar Savienības pilsoņi piecus gadus. Pastāvīgās uzturēšanās tiesības var zaudēt tikai tad, ja prombūtne no uzņēmjā dalībvalsts ir ilgāka par diviem secīgiem gadiem;
- ieceļošanas tiesību un uzturēšanās tiesību ierobežojumi: Savienības pilsoņus vai viņu ģimenes locekļus var izraidīt no uzņēmjā dalībvalsts sabiedriskās politikas, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Ir paredzētas garantijas, lai pārliecinātos par to, ka šādi lēmumi cita starpā netiek pieņemti ekonomisku iemeslu dēļ, tos pieņemot, ir ievērots proporcionalitātes princips un pieņemšanas iemesls ir tikai attiecīgās personas uzvedība.

Visbeidzot, ar direktīvu dalībvalstīm tiek atļauts noteikt nepieciešamos pasākumus, ar kuriem liedz, izbeidz vai atsauc 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 neatceltiem pārvietošanās brīvības šķēršļiem, kā tas ir uzsvērts Komisijas ziņojumos un Parlamenta pētījumos par šīs direktīvas piemērošanu un kā par to var secināt no pārkāpuma procedūrām, kas ir ierosinātas pret dalībvalstīm, par nepareizu vai nepilnīgu transponēšanu, un Parlamentam iesniegto lūgumrakstu lielā skaita un Eiropas Savienības Tiesā ierosināto lietu ievērojamā skaita. Dažu dalībvalstu 2013. un 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 aktuālas nav, 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. AK lēmums izstāties no Eiropas Savienības nozīmē, ka tagad ir par vienu redzamāko brīvas pārvietošanās kritiķi mazāk.

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”.

Lai gan Covid-19 pandēmija ir novedusi pie tā, ka lielākā daļa dalībvalstu iekšējo robežkontroli ir atjaunojušas, robežas ir slēgušas un ir piemērojušas pagaidu ierobežojumus ceļošanai no citām ES valstīm, Parlaments vairākās 2020. gadā pieņemtās rezolūcijās ir ne vienu reizi vien paudis bažas, prasot uzlabot koordināciju ES līmenī un ātri atjaunot pilnīgu Šengenas zonas darbību<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2020

---

[2] [Eiropas Parlamenta 2020. gada 19. jūnija rezolūcija par stāvokli Šengenas zonā pēc Covid-19 uzliesmojuma](#), 2. un 12. punkts.

