

## PERSONU BRĪVA PĀRVIETOŠANĀS

Personu pārvietošanās un uzturēšanās brīvība Eiropas Savienībā ir tā Savienības pilsonības institūta pamatprincips, kas tika ieviests ar Māstrihtas līgumu 1992. gadā. Pēc pakāpeniskās iekšējo robežu atcelšanas, kas tika veikta saskaņā ar Šengenas nolīgumiem, tika pieņemta Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties Eiropas Savienībā. Neraugoties uz šo tiesību svarīgumu, joprojām pastāv būtiski īstenošanas šķēršļi.

### 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](#), attiecās tikai uz [darba ņēmēju brīvu pārvietošanos](#) un [brīvību veikt uzņēmējdarbību](#) un tādējādi uz tādiem indivīdiem kā darba ņēmēji vai pakalpojumu sniedzēji. 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. Šīs tiesības, kas ir ietvertas arī [vispārīgajos noteikumos par brīvības, drošības un tiesiskuma telpu](#), tika apstiprinātas ar [Lisabonas līgumu](#).

### 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 pievienotajā protokolā ir paredzēta [Šengenas acquis](#) iekļaušana. Tādējādi pašlaik saskaņā ar Lisabonas līgumu tā ir pakļauta parlamentu un tiesu iestāžu kontrolei. Tā kā lielākā daļa Šengenas regulējuma pašlaik ir uzskatāma par daļu no ES acquis, kopš ES paplašināšanās, kas notika 2004. gada 1. maijā, pievienošanās valstīm nepiedalīšanās tajā izvēles iespējas vairs nebija (Šengenas protokola 7. pants).

#### 1. Iesaistītās valstis

Pašlaik Šengenas zonu veido 27 pilntiesīgas dalībvalstis: 23 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 pašu minēto Šengenas nolīgumu, kaut gan šai valstij ir saistoši atsevišķi pasākumi, kurus īsteno saskaņā ar kopējo vīzu politiku. 2023. gada 30. decembrī Padome vienojās atcelt iekšējās gaisa telpas un jūras robežkontroles ar Bulgāriju un Rumāniju. Kontrole pie iekšējām robežām ar Kipru vēl atcelta nav.

## 2. Darbības joma

Šengenas zonas sasniegumi ietver:

- a. visu personu robežkontroles atcelšanu uz iekšējām robežām;
- b. ārējo robežu kontroles nostiprināšanas un saskaņošanas pasākumus ([4.2.4.](#)): visiem ES pilsoņiem, ieceļojot Šengenas zonā, ir jāuzrāda tikai personas apliecība vai pase;
- 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 ([4.2.7.](#)) un tiesu iestāžu sadarbību ([4.2.6.](#)): policijas spēki savstarpēji palīdz atklāt un nepieļaut noziegumus un ir tiesīgi vajāt bēgošus noziedzniekus kaimiņos esošu Šengenas valstu teritorijā; šīs sadarbības ietvaros papildus tam ātrāk tiek īstenota izdošanas sistēma un veicīgāk notiek krimināllietu spriedumu savstarpēja atzīšana;
- e. Šengenas informācijas sistēmas (SIS) izveidošanu un attīstīšanu ([4.2.4.](#)).

## 3. Uzdevumi

Lai gan Šengenas zona tiek plaši uzskatīta par vienu no Eiropas Savienības primārajiem sasniegumiem, tā nesen Covid-19 pandēmijas dēļ ir saskārusies ar eksistenciālu apdraudējumu, proti, dalībvalstis, pirms 2021. gada jūlijā ieviest ES digitālo Covid sertifikātu, slēdza robežas, lai kontrolētu tās izplatīšanos. Pirms tam galvenās problēmas bija bēgļu un migrantu ievērojamais pieplūdums Eiropas Savienībā, kā arī teroristu uzbrukumi.

### 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 profesionālo darbību ir pārtraukušas; 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 Direktīva 2004/38/EK** (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā. Šīs direktīvas mērķis ir rosināt ES 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 aktos 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.

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

### a. Tiesības un pienākumi

- Ja uzturēšanās ilgums trīs mēnešus nepārsniedz: vienīgā prasība ES pilsoņiem ir par to, lai viņiem būtu derīgs personu apliecinošs dokuments vai pase. Uzņēmēja dalībvalsts drīkst pieprasīt, lai attiecīgās personas reģistrētu savu uzturēšanos tās teritorijā.
- Ja uzturēšanās ilgums trīs mēnešus pārsniedz: ES pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem, ja viņi nestrādā, ir jābūt pietiekami daudz līdzekļiem un veselības apdrošināšanai, lai nodrošinātu, ka savas uzturēšanās laikā viņi nekļūš par slogu uzņēmējas dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmai. ES pilsoņiem uzturēšanās atļaujas nepieciešama nav, tomēr dalībvalstis var pieprasīt, lai konkrētā persona reģistrējas attiecīgajās iestādēs. ES 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: ES pilsoņi tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos iegūst, ja likumīgi un bez pārtraukuma konkrētajā dalībvalstī ir uzturējušies piecus gadus un ja attiecībā uz viņiem nav izpildīts lēmums par izraidīšanu. Minētās tiesības uz pastāvīgu uzturēšanos vairs nav atkarīgas ne no kādiem nosacījumiem. Tas pats noteikums attiecas uz ģimenes locekļiem, kuri nevienas dalībvalsts valstspiederīgie nav, bet ir dzīvojuši kopā ar ES pilsoni 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: ES pilsoņus vai viņu ģimenes locekļus var izraidīt no uzņēmējas dalībvalsts sabiedriskās politikas, sabiedriskās drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Ir paredzētas garantijas, ar kurām nodrošina 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 jāsalāgo pretrunīgi 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 tūrismu, izraisīja ES līmeņa diskusiju par iespējamām reformām, kuras pagaidām aktuālas nav, jo AK pieņēma lēmumu no ES izstāties.

## c. Trešo valstu valstspiederīgie

Normas, kuras piemēro trešo valstu valstspiederīgajiem, kas ES pilsoņu ģimenes locekļi nav, ir izskaidrotas šeit ([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 centienus ierobežot brīvas pārvietošanās tiesības noraidīja 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 Parlaments vēlreiz pieprasīja atcelt brīvas pārvietošanās tiesību šķēršļus. AK lēmums izstāties no Eiropas Savienības nozīmē, ka tagad par vienu redzamāko brīvas pārvietošanās kritiķi ir kļuvus mazāk.

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

Covid-19 pandēmija ir novedusi pie tā, ka lielākā daļa dalībvalstu atjauno iekšējo robežkontroli, slēdz robežas un ceļošanai no citām ES valstīm piemēro pagaidu ierobežojumus – pēdējos daļēji mīkstināja, ieviešot ES digitālo Covid sertifikātu. Vairākās savās rezolūcijās Parlaments atkārtoti pauda bažas un prasīja uzlabot koordināciju ES līmenī un ātri atgriezties pie pilnībā funkcionējošas un reformētas Šengenas zonas. Tā arī pieņēma [reformēta Šengenas Robežu kodeksa priekšlikumu](#), stiprinot brīvu pārvietošanos, precizējot noteikumus un samazinot pagaidu robežkontroli.

Parlaments atkārtoti aicināja Padomi piekrist Šengenas acquis normu pilnīgai piemērošanai Bulgārijā un Rumānijā, kā rezultātā Padome 2023. gada decembrī atcēla iekšējo robežkontroli pie gaisa un jūras robežām.

Ottavio Marzocchi  
04/2024