

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS KATEDRA**

IEVA KARPAVIČIŪTĖ
Europos Sąjungos teisės studijos

**LAISVO ASMENŲ JUDĖJIMO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS
LIETUVOJE ĮSTOJUS Į ES IR PRISIJUNGUS PRIE ŠENGENO ACQUIS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė – lekt. A. Sviklaitė

VILNIUS 2009

TURINYS

IVADAS.....	3
1. LAISVO ASMENŲ JUDĖJIMO SAMPRATA ES AKTUOSE:.....	8
1.1 Permainos po Amsterdamo sutarties;.....	8
1.2 Šengeno <i>acquis</i>	9
1.3 Direktyva 2004/38/EB kaip bendrijos teisės instrumentas, įgyvendinantis laisvą Sąjungos piliečių bei jų šeimos narių judėjimo teisę.....	13
2.ASMENŲ JUDĖJIMO LAISVĖS TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS LIETUVOJE:.....	15
2.1. LR Teisės aktai reglamentuojantys asmenų judėjimą per vidaus sienas.....	16
2.2. Vidaus sienų kontrolės panaikinimas Lietuvai prisijungus prie Šengeno <i>acquis</i>	18
2.2.1 Vidaus sienų stebėjimas.....	19
2.2.2 Vidaus sienų rajonai.....	20
2.3. Teisės aktų dėl laisvo asmenų judėjimo taikymo problemos Lietuvoje:.....	22
2.3.1 Prieštaringas užsieniečio sąvokos vartojimas.....	22
2.3.2. Nelegali migracija.....	23
2.3.3. Sąjungos piliečių bei užsieniečių migracija ES teritorijoje kertant vidines valstybių narių sienas.....	25
2.3.3.1. Vienodas Sąjungos piliečių traktavimas.....	25
2.3.3.2. Teisė atvykti ir būti valstybės narės teritorijoje.....	26
2.3.3.3. Pagrįstų galimybių gauti būtinus dokumentus suteikimas.....	29
2.3.3.4. ES piliečių grąžinimas nuo sienos / išsiuntimas iš šalies.....	30
2.3.3.4.1. Atsakomybė, taikoma pažeidus įvažiavimo ir buvimo tvarką LR teritorijoje.....	31
2.3.3.4.2. Valstybės saugumo išlyga.....	32
2.3.4. Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas.....	34
2.3.4.1 Netikėti patikrinimai.....	36
2.3.4.2. Piktnaudžiavimas valstybinės politikos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos išlygomis.....	37
2.3.5. Policijos funkcijų dubliavimasis (<i>the exercise of police powers</i>).....	39
3. LAISVO ASMENŲ JUDĖJIMO PROBLEMOS SPRENDIMAS: TEISMŲ PRAKTIKA...43	43
3.1. Reikalingi LR įstatymų patobulinimai, remiantis ETT išaiškinimais dėl laisvo asmenų judėjimo teisės.....	43
IŠVADOS IR PALIŪLYMAI.....	48
LITERATŪRA.....	53
SANTRAUKA.....	57
SUMMARY.....	58
PRIEDAI.....	59

IVADAS

Probleminė situacija ir problemos formulavimas

Europos Sąjungos pagrindinėje sutartyje yra įtvirtinta laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungos teritorijoje teisė: Europos Sąjungos pilietis gali laisvai kirsti valstybių narių sienas, apsigyventi, įsidarbinti ar užsiimti savarankiška darbine veikla pagal savo šalyje įgytą išsilavinimą bei profesinę kvalifikaciją, turėti nacionaliniais įstatymais bei kolektyvinėmis sutartimis garantuotas darbo teises bei sąlygas, gauti reikiamą socialinę apsaugą, balsuoti ir kandidatuoti Europos Parlamento bei savivaldybių rinkimuose.

2004 m. gegužės 1 dieną Lietuva pasirašė stojimo į Europos Sąjungą dokumentus, ir tuo būdu Europos Sąjungos institucijoms delegavo dalį valstybės suvereniteto, prisiėmė naujų pareigų bei gavo naujų teisių, ne išimtis – laisvo asmenų judėjimo teisė. Šios teisės įgyvendinimo priemonė - Šengeno sutartis. Devynios iš dešimties 2004 metų Europos Sąjungos plėtros šalys (visos, išskyrus Kiprą) pilnateisėmis Šengeno narėmis tapo 2007 m. gruodžio 21 d., panaikinus vidinių sausumos ir jūrų sienų kontrolę. Oro sienų kontrolė panaikinta 2008 m. kovo 31 d.

Šiandieną jau 2 metai kaip Lietuvos piliečiai, taip pat Europos Sąjungos (toliau – ES) piliečiai, bei trečiųjų šalių asmenys, turintys ES piliečio teisinį statusą, turi de jure galimybę pilnateisiškai naudotis laisvu asmenų judėjimu ES ir Šengeno valstybių erdvėje. Tačiau, kyla klausimas, ar ši teisė Lietuvoje yra įgyvendinta de facto? Ar tikrai panaikinus vidinių sausumos, oro ir jūrų sienų kontrolę nebevyksta pasienio tikrinimai? Ar nėra ribojama ES piliečių bei asmenų, turinčių teisę būti ES, teisė laisvai judėti per vidaus sienas Lietuvoje, jei nėra valstybės saugumo išlygų? Ar ES institucijų aktai Lietuvoje interpretuojami teisingai?

Reikia paminėti, kad pačiai darbo autorei tenka dažnai keliauti po ES ir Šengeno valstybių teritoriją ir susidurti su įtaringais, sisteminiais dokumentų tikrinimais prie vidinių sienų. Tai ryškiai pastebima naujosiose ES ir Šengeno valstybėse narėse tame tarpe ir Lietuvoje, nors Lietuva, stodama į ES, visų pirma įsipareigojo gerbti laisvo asmenų judėjimo teises. Be to, darbo autorei teko daug ir betarpiškai bendrauti su teisėsaugos pareigūnais – ekspertais, dirbančiais šioje srityje, ir ne tik Lietuvoje, bet ir ES įvairiose institucijose, kurie tvirtina keliamą hipotezę.

Analizuojant įvairią medžiagą paaiškėjo, jog kol kas nėra sukurta doktrinos, ar kitų teisės aktų, detaliai reglamentuojančių teisėsaugos institucijų pareigūnų veiksmus dėl laisvo asmenų judėjimo per vidines ES ir Šengeno valstybių sienas.

Išvardintieji klausimai suponuoja problemos tyrimo būtinybę. Toks tyrimas padėtų atskleisti probleminės situacijos susidarymo šaltinį, t.y. atskleisti laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo Lietuvoje spragas įstojus į ES ir prisijungus prie Šengeno *acquis*, bei kuo skubesnį tų problemų sprendimą.

Tyrimo objektas: :Laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje.

Tyrimo dalykas: Laisvo asmenų judėjimo ES teritorijoje pagrindiniai teisės aktai, principinių nuostatų įtvirtinimas Lietuvos Respublikos teisės normose, teisės aktų veiksmingumas bei spragos, bei teisminės praktikos aspektai taikant šias normas.

1. ES institucijų aktai;
2. LR teisės aktai;
3. Atsakingų ar kitaip susijusių su laisvo asmenų judėjimo teisiniu reguliavimu institucijų veikla ir esama situacija.
4. Kitų ES ir Šengeno susitarimą vykdančių valstybių narių praktika bei teisminė praktika.

Tyrimo tikslas: Įvertinti esamą teisinio reguliavimo problemą Lietuvoje, atsižvelgiant į ES bei Lietuvos Respublikos (toliau – LR) teisės aktus bei realią situaciją „čia ir dabar“.

Tyrimo uždaviniai: aprašyti, mokslškai argumentuoti, prognozuoti

1. Išanalizuoti ES institucijų aktus;
2. Išanalizuoti LR teisės aktus;
3. Išanalizuoti institucijų atsakingų ar kitaip susijusių su laisvo asmenų judėjimo teisiniu reguliavimu veiklą bei esamą situaciją.
4. Išanalizuoti teismų praktiką
5. Išanalizuoti kitų Šengeno valstybių praktiką;

Tyrimo hipotezių iškėlimas

- Laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje egzistavimas.
- Esminių sąvokų netinkamas interpretavimas.
- Atsakingų, ar kitaip susijusių su laisvo asmenų judėjimo teisiniu reguliavimu, institucijų veikla, trukdanti įgyvendinti judėjimo laisvės principą.

Tyrimo etapų nustatymas

- 1) Įvadas: literatūros paieška ir apibendrinimas: tema - laisvas asmenų judėjimas.
- 2) ES ir LR teisės aktų, reguliuojančių laisvą asmenų judėjimą, analizavimas, lyginimas, vertinimas (sąvokos, atliekama veikla).
- 3) Kitų Šengeno valstybių narių praktikos analizavimas, lyginimas, vertinimas bei teismų praktikos paieška ir analizavimas.
- 4) Išvados.

Mokslinio tiriamojo darbo šaltiniai

Tiriant magistro baigiamojo darbo temą bei siekiant atskleisti jos esmę, buvo renkami ir analizuojami tarptautiniai teisės norminiai aktai. Pagrindinės laisvo asmenų judėjimo principą įtvirtinančios nuostatos pateikiamos ES sutartyje bei Šengeno *acquis*, taip pat nemažai dėmesio autorė skyrė nagrinėdama Direktyvą 2004/38. Buvo nagrinėti LR užsieniečių teisinės padėties, valstybės sienos ir jos apsaugos bei valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymai ir kiti tiriamojo darbo temai reikšmingi LR teisės norminiai aktai. Be abejo, autorė apžvelgė S. Peers, T. Tridimas, J. Apap mokslinę literatūrą, taip pat įvairias lietuvių bei užsienio autorių, kaip A. Kuksaitės bei Dr. S. Greičiaus, D. Seniutienės, ypač A. Frauer Atger ir S. Carrera daug reikšmės turėjusias publikacijas. Mokslinio tiriamojo darbo autorė rinko informaciją internetiniuose puslapiuose, taip pat naudojosi ekspertų, specialistų turimais duomenimis. Tyrimo probleminei situacijai, taip pat tyrimo hipotezės esmės nustatymui buvo apžvelgta teisminė praktika bei renkama kita informacinė medžiaga atspindinti esamąją realybę.

Vertinant teisės aktus remtasi Europos Sąjungos ir Šengeno *acquis* laisvo asmenų judėjimo teisės principu. Analizuojant teisės aktus buvo atkreiptas dėmesys į dominuojančias sąvokas, jų interpretacijas.

Mokslinio tiriamojo darbo metu naudota metodika

Tiriamojo darbo metu naudoti šie socialinių mokslų tyrimo metodai: dokumentų analizės, lyginamosios analizės, analitinis kritinis bei loginis metodai. Remiantis jais bei taikant įvairias priemones, kaip stebėjimą, pokalbius, savo praktinį patyrimą, buvo gaunama informacijos apie laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemas Lietuvoje.

Moksliniame tiriamajame darbe naudojami du svarbiausieji mokslinių problemų sprendimo būdai: 1) *teorinis* – mąstymo būdu apdorojant duomenis apie tyrimo dalyką; 2) *empirinis (praktinis)* – moksliniais stebėjimais gauti rezultatai apie iškeltą laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemą Lietuvoje.

Autorė, apibendrindama ir darydama išvadas naudojos loginiu metodu, kuris padėjo nustatyti problemos iškilimo priežastinius ryšius. Tekstiniai dokumentai, t.y. teisės norminiai aktai, teismo sprendimai, mokslinė literatūra, laikraščių publikacijos, internetinė informacija, institucijų ataskaitos, nagrinėti dokumentų analizės metodu. Lyginamosios analizės metodas buvo plačiai taikytas lyginant ES teisės aktus su LR įstatymais, taip pat buvo lyginamas laisvo asmenų judėjimo teisinis reguliavimas skirtingose valstybėse narėse. Gauti tyrimo rezultatai leidžia pateikti siūlymus teisinio reguliavimo praktikai Lietuvoje tobulinti. O analitinis kritinis metodas leido vertinti esamus Lietuvos teisinės sistemos trūkumus bei nustatyti problemų sprendimo būdus.

Darbo praktinė vertė

Asmenų judėjimo laisvė yra pakankamai naujas principas, vartojamas kai kalbama apie Europos Bendrijos, Europos Sąjungos susikūrimą, kalbant apie rinkos atvėrimą bei išplėtimą, kai buvo kuriamos įvairios priemonės įgyvendinti bei tobulinti laisvos rinkos politiką, ko pasekoje buvo sukurtos keturios pagrindinės laisvės – keturi principai leidžiantys įgyvendinti laisvosios rinkos viziją, tai – laisvas prekių, paslaugų, asmenų judėjimas bei įsisteigimo laisvė.

Kaip žinome, Lietuva įstojo į ES 2004 m., o Šengeno priemonė pradėta įgyvendinti tik 2007 m., tai leidžia daryti išvadą, jog Lietuva – dar tik „naujokė“ –, pakeitusi senąjį sienos apsaugos modelį į naująjį, neturi nusistovėjusių šios srities teisinio reguliavimo tradicijų, todėl yra nemaža

tikimybė daryti klaidas, kurios, pastebėtos ankstyvoje stadijoje, padeda greičiau tobulėti ir lengviau jas ištaisyti.

Magistro baigiamasis darbas skirtas ištirti Lietuvoje vykdomą valstybės sienų apsaugos politiką, susijusią su vidaus sienų kontrolės panaikinimu, taip pat šiuo tyrimu siekiama parodyti esamas problemas susijusias su vidaus sienų kirtimu bei atkreipti dėmesį į tai, jog negali būti pažeidžiamos žmogaus teisės bei laisvės, kaip judėjimo ribojimas, išskyrus galimybę, esant rimtoms priežastims, proporcingas bei protingas asmenų teisės laisvai judėti Šengeno erdvėje ribojimas.

Darbo struktūra

Baigiamąjį darbą sudaro įvadas, kuriame įvardijami tiriamojo darbo uždaviniai, keliamos hipotezės, bei nustatomas nagrinėjamos problemos naujumas ir aptariami literatūros šaltiniai. Dėstomoji dalis susideda iš trijų skyrių: pirmąjį sudaro ES teisės aktų, pateikiančių laisvo asmenų judėjimo teisės nuostatas, apžvalga, antrasis – didžiausios apimtys skyrius, kuriame autorė nagrinėja laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemas Lietuvoje, trečiajame skyriuje apžvelgiama Europos Teisingumo Teismo praktika ir pagrindiniai laisvo asmenų judėjimo principai joje. Tiramojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai bei naudotos literatūros sąrašas. Pridedami priedai.

1. LAISVO ASMENŲ JUDĖJIMO SAMPRATA EUROPOS SĄJUNGOS AKTUOSE:

Europos Sąjungos pilietybė suteikia daugybę svarbių teisių, tokių kaip balsavimo ir balotiravimosi teisė savivaldybėse ir Europos parlamente, tačiau būtina pabrėžti, jog ES pilietybė nepakeičia nacionalinės pilietybės, tik tai ją papildo. Asmenims esantiems valstybės, įstojusios į ES, piliečiais, taip pat asmenims iš trečiųjų šalių, turintiems ES piliečio statusą, taikomi Europos Bendrijos (toliau – EB) sutarties 12 straipsnis, draudžiantis diskriminaciją pilietybės pagrindu, 17 straipsnis įtvirtinantis Sąjungos pilietybę, taip pat pagal 18 straipsnį naudojasi teise laisvai judėti po visą Europą ir gyventi suvereniose valstybių narių teritorijose, kiek tai nevaržo šioje sutartyje bei vykdymo nuostatuose numatyti apribojimai.

Laisvo asmenų judėjimo teisė yra viena apčiuopiamiausių naudų pavieniams sąjungos piliečiams, gaunamų iš ES. Daugiau nei 7 milijonai piliečių pasinaudojo laisvo asmenų judėjimo teise po to, kai atsivėrė ES vidaus sienos.¹ Šis skaičius atspindi tai, jog asmenys yra aktyvūs ir suinteresuoti pasinaudoti suteiktomis teisėmis judėti laisvai, o tuo tarpu valstybė šias teises privalo saugoti, ginti, o prireikus jas atstatyti.

Reikalinga paminėti, jog susitariančios valstybės narės atskirais atvejais, kaip viešosios tvarkos ir saugumo užtikrinimui, gali imtis priemonių ir apriboti buvimo šalyje, ar vykimo per ją, teisę, tačiau apribojant judėjimo teisę, reikia atsižvelgti į aukštus kriterijus, nurodytus atitinkamuose teisės aktuose bei atsižvelgti į žmogaus teisių apsaugą, vadovautis proporcingumo ir protingumo principais.

1.1. Permainos po Amsterdamo sutarties

Amsterdamo sutarties įsigaliojimas atnešė radikalių permainų ir institucinių pakeitimų pačioje Europos Sąjungoje. Iki šiol Šengeno susitarimas savo pobūdžiu pasireiškė kaip tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas, ir nepriklausė Bendrijos teisynui, o laisvė judėti ES teritorijoje buvo suprantama tik kaip darbo jėgos judėjimas. Ir tik pagal Amsterdamo sutarties

¹ Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC <http://ec.europa.eu>

protokolą Šengeno *acquis* buvo įtraukta į EB steigimo sutarties IV skyriaus 61 ir po jo einančius straipsnius (vizų, prieglobsčio suteikimo, migracijos ir laisvo asmenų judėjimo, pabrėžtina, jog ne tik darbo jėgos judėjimo, politika). EB 14 straipsnio, kuris teigia, jog vidaus rinką sudaro vidaus sienų neturinti erdvė, užtikrinimui buvo pateiktas jau po Amsterdamo sutarties pakeitimų EB 62-asis straipsnis: „[...] nustato 1. priemones, skirtas, laikantis 14 straipsnio, užtikrinti, kad nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas – nesvarbu, ar jie būtų Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai;“. Tokiu būdu didžioji Šengeno reikalų dalis pateko į Bendrijos reguliavimo sritį. Iniciatyvos teisė pereis išskirtinai Komisijos kompetencijai, o sprendimai bus priimami balsų dauguma. Tai reiškia, kad valstybių narių galimybė įtakoti sprendimus, susijusius su nacionalinių sienų apsauga, dar sumažės. Dar reikėtų pabrėžti, kad susitariančioms valstybėms suponuota pareiga besąlygiškai laikytis ES teisės normų taikymo, ir pagal tai, perrikiuoti nacionalinius teisės aktus, ypač sienų valdymo teisinio reguliavimo srityje. Taigi, iškeltas gana ambicingas tikslas – vidaus erdvė be sienų ir laisvas asmenų judėjimas joje -, kurio įgyvendinimui Šengeno *acquis* ir buvo inkorporuota į Europos Sąjungos teisyną.

1.2. Šengeno *acquis*

1997 m. Amsterdamo sutartimi, įsigaliojusia nuo 1999 m. gegužės 1 dienos, į Bendrijos teisinę sistemą buvo inkorporuota Šengeno *acquis*, kurią sudaro 1985 m. birželio 14 d. Šengene pasirašyta sutartis tarp Beneliukso Ekonominės Sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių dėl laipsniško pasienio tikrinimų prie vidaus sienų panaikinimo, taip pat 1990 m. pasirašyta konvencija tarp Belgijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Prancūzijos Respublikos, Didžiosios Liuksemburgo Hercogystės ir Nyderlandų Karalystės, įgyvendinanti 1985 m. birželio 14 d. pasirašytą Šengeno sutartį dėl laipsniško pasienio tikrinimų prie vidaus sienų panaikinimo² (toliau - Konvencija), prisijungimo prie 1985 metų sutarties protokolai bei susitarimai, Vykdomojo komiteto, įsteigto remiantis Konvencija, sprendimai³.

² Convention from 19 June 1990 applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders.

³ Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Šengeno *acquis* integravimo į Europos Sąjungos sistemą protokolai.

Šengeno *acquis* kaip Europos teisė taikoma visose ES šalyse narėse, išskyrus Airiją ir Didžiąją Britaniją. Tačiau vėliau prisijungiančios valstybės Šengeno *acquis* turės priimti ir taikyti visa apimtimi.⁴

Šengeno susitarimas gimė iš poreikio pagreitinti laisvo asmenų judėjimo principo įgyvendinimą kai kurių Europos Sąjungos valstybių narių teritorijoje. Būtent dėl šios priežasties 1985 metais Liuksemburgo miestelyje Šengene buvo pasirašyta sutartis dėl laipsniško pasienio tikrinimų prie vidaus sienų panaikinimo. Sutartyje buvo numatyti trumpalaikiai ir ilgalaikiai tikrinimų panaikinimo proceso tikslai. Tačiau šis susitarimas buvo daugiau deklaratyvus pobūdžio, nebuvo sukurta konkretaus mechanizmo sutarties tikslams įgyvendinti.

1990 metais buvo pasirašyta Šengeno konvencija, reglamentuojanti, kaip realiai bus įgyvendinama Šengeno sutartis. Pagrindinė Konvencijos idėja yra pasienio tikrinimų panaikinimas prie Sutarties šalių vidaus sienų, pakankamas išorės sienų kontrolės lygis bei suvienodintų, Konvencijoje reglamentuotų, tikrinimų vykdymas prie išorės sienų. Pasienio tikrinimų prie vidaus sienų atsisakymas, cituojant Dr. S.Greičių bei D.Seniutienę, reiškia saugumo deficitą, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį atvykstančius asmenis ir nustatyti jų asmens tapatybę.⁵ Šiam saugumo deficitui kompensuoti į Šengeno *acquis* kaip atsvara įtraukti specialūs reikalavimai, kontrolės metodai ir mechanizmai, numatytos už vidaus saugumą atsakingų institucijų bendradarbiavimo formos. Šengeno sistemai be sienų kontrolės papildomai priklauso vizų, migracijos reikalai, policijos bendradarbiavimas, narkotinių medžiagų kontrolė, informacinės sistemos (Šengeno informacinė sistema ir nacionaliniai registrai) bei su jomis susijusi duomenų apsauga. Šengeno *acquis* valstybėms narėms turi įpareigojančią galią, jo taikymas valstybėse sistemingai tikrinamas ir vertinamas.

Toliau autorė apžvelgs pagrindines idėjas susijusias su pasienio kontrolės panaikinimu prie bendrų susitariančiųjų valstybių vidaus sienų. Svarbiausios Šengeno valstybių sutartos ir įgyvendintos priemonės:

⁴ Taip pat žr. Priedas nr.1

⁵ Dr. Greičius S. bei Seniutienė D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*, 2005,t. 73(65); 77-85

1) Pasienio tikrinimų panaikinimas prie vidaus sienų ir jų perkėlimas prie išorės sienų; (Konvencijos II d. 1 sk. 2 str. 1 d. yra reglamentuota, jog „Vidines sienas galima kirsti bet kuriame punkte, ir jas kertantys asmenys netikrinami“⁶).

2) Institucijų veiklos koordinavimas organizuojant pasienio tikrinimus (ryšio pareigūnai, personalui skirtų instrukcijų ir mokymų harmonizavimas); (Konvencijos II d. 2 sk. 7 str. numato, kad Susitariančiosios Šalys viena kitai padeda ir nuolat glaudžiai bendradarbiauja siekdamos veiksmingai vykdyti kontrolės ir stebėjimo užduotis⁷).

3) Vežėjų statuso nustatymas nelegalios migracijos užkardymo veikloje; (Konvencijos II d. 6 sk. 26 str. 2 d. Susitariančiosios Šalys, atsižvelgdamos į įsipareigojimus, prisiimtus prisijungus prie 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu, ir į savo konstitucinę teisę, įsipareigoja taikyti baudas vežėjams, kurie oro ar jūrų keliais iš trečiosios valstybės į jų teritorijas veža užsieniečius, neturinčius reikiamų kelionės dokumentų⁸).

4) Įpareigojimas registruotis, galiojantis visiems iš vienos į kitą šalį vykstantiems trečiųjų šalių piliečiams; (Konvencijos II d. 3 sk. 2skr. 22 str. 1 d. Užsieniečiai, teisėtai atvykę į vienos iš Susitariančiųjų Šalių teritoriją, privalo pagal kiekvienos Susitariančiosios Šalies nustatytas sąlygas pranešti tos Susitariančiosios Šalies, į kurią atvyko, kompetentingoms institucijoms. Tokie užsieniečiai Susitariančiosios Šalies, į kurią jie atvyko, nuožiūra gali pranešti atvykimo metu arba per tris darbo dienas nuo atvykimo dienos⁹).

5) Teisinio bendradarbiavimo stiprinimas pagreitinant nusikaltėlių perdavimo procedūras; (Konvencijos II d. 4 sk. 59 str. 1 d. reglamentuoja, kad skyriaus „Ekstradicija“ nuostatos yra skirtos papildyti 1957 m. rugsėjo 13 d. Europos konvenciją dėl ekstradicijos, taip pat Susitariančiųjų Šalių, kurios yra Beneliukso ekonominės sąjungos narės, santykiams – 1962 m. birželio 27 d. Beneliukso sutartį dėl ekstradicijos ir savitarpio pagalbos baudžiamosiose bylose su pakeitimais, padarytais 1974 m. gegužės 11 d. protokolu, ir palengvinti šių dokumentų taikymą¹⁰).

⁶ Convention from 19 June 1990 applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders.

⁷ ibid

⁸ ibid

⁹ ibid

¹⁰ ibid

6) Šengeno informacinės sistemos (SIS)¹¹ sukūrimas ir naudojimas. (Konvencijos IV d. 1 sk. 92 str. 1 d. nustato: susitariančiosios Šalys sukuria ir išlaiko bendrą informacinę sistemą, kurią sudaro kiekvienos Susitariančiosios Šalies nacionalinė sekcija ir techninio aptarnavimo tarnyba. Šengeno informacinė sistema leidžia Susitariančiųjų šalių paskirtoms institucijoms, naudojantis automatine paieška, prieiti prie perspėjimų dėl asmenų ir daiktų vykdant pasienio kontrolę bei atliekant kitus policijos ir muitinės tikrinimus šalyje pagal nacionalinius teisės aktus, o 96 straipsnyje nurodytos specifinės perspėjimų kategorijos atžvilgiu – išduodant vizas, leidimus gyventi ir administruojant užsieniečiams taikomus teisės aktus šios Konvencijos nuostatų, skirtų asmenų judėjimui, taikymo kontekste¹²).

Galima teigti, jog prisijungimas prie Šengeno *acquis* reiškia vieno esminių valstybės suverenumo elementų – valstybės sienų neliečiamybės¹³ - atsisakymą. Taigi, Amsterdamo sutartyje Airijai, Danijai ir Didžiajai Britanijai buvo padaryta išlyga, suteikiant teisę išsaugoti pasienio tikrinimų vykdymą. Didžioji Britanija savo nenorą taikyti Šengeno *acquis* argumentavo specifine geografinė padėtimi, su pasienio tikrinimais susijusia valstybės politiką. Tačiau, kaip jau minėta anksčiau, protokole teigiama, jog ateityje visos šalys, prisijungiančios prie Šengeno zonos, turės laikytis sutarties visa apimtimi.¹⁴

1.3. Direktyva 2004/38/EB kaip bendrijos teisės instrumentas, įgyvendinantis laisvą Sąjungos piliečių bei jų šeimos narių judėjimo teisę

Direktyva 2004/38/EB (toliau- 38-oji direktyva) įsigaliojo 2006m. balandžio 30d. ir svarbi tuo, jog pakeitė anksčiau galiojusias devynias direktyvas nuo 1964 iki 1993 metų. Galima sakyti, jog 38-ąją direktyva buvo siekiama susisteminti bei peržiūrėti bendrijos instrumentus, tam, kad būtų

¹¹ Nacionalinės Šengeno informacinės sistemos bei informacinės infrastruktūros, reikalingos jai palaikyti, sukūrimas ir įgyvendinimas; ši sistema leis institucijoms ir kitoms kompetetingoms įstaigoms atlikti teisėsaugos funkcijas ir vykdyti sienos kirtimo procedūras, ir ateityje gali būti prijungta prie antrosios Šengeno informacinės sistemos versijos (SIS II).

¹² *ibid*

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992m. spalio 25d. Antrasis papildytas leidimas. Nepriklausoma Lietuvos valstybė (Konstitucijos 1 str.), Lietuvos Valstybės teritorijos vientisumas ir nedalomumas į jokių teritorinius darinius (Konstitucijos 10 str. 1 d.) – pamatinės nuostatos, darančios tiesioginę įtaką valstybės teritorijos teisiniam sutvarkymui.

¹⁴ Carrera S. and Faure Atger A. Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Special Report/April 2009

paprasciau jais naudotis – tai padėjo įtvirtinti laisvo asmenų judėjimo teisę ES piliečiams bei jų šeimos nariams.¹⁵

Kadangi :

- 1) Europos Sąjungos pilietybė kiekvienam Sąjungos piliečiui suteikia pirminę ir asmeninę teisę laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, taikant Sutartyje ir jai vykdyti patvirtintose priemonėse nustatytus apribojimus ir reikalavimus.
- 2) Laisvas asmenų judėjimas sudaro vieną iš pagrindinių vidaus rinkos, kuri yra teritorija be vidaus sienų, kurioje laisvė užtikrinta pagal Sutarties nuostatas, laisvių.
- 3) Sąjungos pilietybė turėtų būti pagrindinis valstybių narių piliečių statusas, kai jie naudojami savo teise laisvai judėti ir gyventi šalyje. Todėl būtina sisteminti ir persvarstyti esamus Bendrijos instrumentus, atskirai skirtus darbuotojams, savarankiškai dirbantiems asmenims ir studentams bei kitiems nedirbantiems asmenims, kad būtų supaprastinta ir sustiprinta visų Sąjungos piliečių laisvo judėjimo ir apsigyvenimo teisė.
- 5) Visų Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje turėtų būti suteikiama ir jų šeimos nariams, neatsižvelgiant į pilietybę, jei ta teise naudojasi pagal objektyvius laisvės ir orumo reikalavimus. Šioje direktyvoje „šeimos narys“ turėtų reikšti ir registruotą partnerį, jei priimančiosios valstybės narės teisė traktuoja registruotą partnerystę kaip lygiavertę santuokai.
- 6) Laikantis diskriminavimo pilietybės pagrindu draudimo, visi Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai, gyvenantys valstybėje narėje remiantis šia direktyva, toje valstybėje narėje turėtų būti laikomi lygiaverčiais piliečiams Sutarties reglamentuojamose srityse, taikant tokias specialiąsias nuostatas, kurias aiškiai numato Sutartis ir antrinė teisė.¹⁶

Taigi, išplėtusi šeimos susijungimo teisę, individualią teisę šeimos nariams likti ar nebūti išsiųstiems iš ES teritorijos iškilus nenumatytoms aplinkybėms, kaip sutuoktinio ar partnerio mirtis, skrybės ir pan., buvo priimta 38-oji direktyva. Ši direktyva taip pat pateikė naują teisę Sąjungos piliečiams – teisę nuolat apsigyventi ES teritorijoje, bet taip pat, nurodomos sąlygos, kai valstybėms narėms leidžiama apriboti asmens teisę reziduoti, nurodant aiškius pagrindus tam padaryti, t.y. viešojo saugumo, valstybinės politikos bei visuomenės sveikatos grėsmių išlygos.

¹⁵ Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC <http://ec.europa.eu>

¹⁶ Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

Kaip ir visos direktyvos, 38-oji direktyva turi būti perkeliama į nacionalinę teisę.

2. ASMENŲ JUDĖJIMO LAISVĖS TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS LIETUVOJE:

Lietuvai, 2007 m. gruodžio mėn. prisijungus prie Šengeno *acquis*, turėjo būti panaikinta valstybės vidaus sienų su Latvija ir Lenkija kontrolė. Analizuojant ES teisės aktus aiškiai matosi, kad prie vidaus sienų galima tik policinė veikla, nesusijusi su sisteminiiais pasienio tikrinimais, vėliau autorė tai aptars išsamiau. Tuo tarpu Lietuvoje čia savo veiklą vykdo ir policija, ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba (toliau VSAT). Pertvarkant VSAT veiklą Rinktinių užkardų deklaruojamos funkcijos turėjo tapti siauresnės, mažinamas užkardų pareigūnų etatų skaičius, perkeltas pajėgas prie išorinių sienų, kaip tai padarė visos senbuvės šalys. Tačiau daug naujų etatų įsteigta operatyvinės veiklos skyriuje, kuris praktiškai dubliuoja kriminalinės policijos funkcijas. Be to, nors pasienio kontrolę atlikti prie vidaus sienų draudžia Šengeno sienų kodeksas, motyvuojant, kad yra vykdoma nelegalios migracijos prevencija ir kontrolė, prie šių sienų ir toliau, dubliuojant policijos funkcijas, yra atliekami transporto priemonių ir asmenų patikrinimai. Lietuvai įstojus į Šengeno valstybių erdvę, padaugėjo nelegalių migrantų, sulaikomų šalies viduje, skaičius. Peržiūrėjus statistiką, matyti, kad tie „migrantai“ - dažniausiai Latvijos Respublikos (rečiau kitų ES valstybių) piliečiai ar gyventojai, kurie su savimi neturi kelionės dokumentų (pasų ar tapatybės kortelių) ir pateikia kitus tapatybę patvirtinančius dokumentus, pvz.: vairuotojo pažymėjimą, kuo remiantis būtų galima išsiaiškinti asmenų tapatybę, t.y. piliatybę, kas leistų nustatyti, ar asmenims yra suteikiama teisė laisvai judėti ES teritorijoje.¹⁷

Lentelė nr. 1. Šiaulių rinktinės (bendra vidaus siena su Latvija) statistika, 2009 m. 9 mėn.¹⁸

Atlikti veiksmai	Iš viso
Patikrinta Lietuvos Respublikos piliečių	27055
Patikrinta kitų Europos Sąjungos piliečių	86138
Patikrinta ne Europos Sąjungos piliečių	26944
Nustatyti asmenys pažeidę ATPK 206 str.	2848

¹⁷ <http://www.vrm.lt/index.php?id=856>

¹⁸ Taip pat žr. Priedas nr. 5

Tokių tikrinimų, ir tokio masto, ties vidaus sienomis nėra nei vienoje anksčiau įstojusioje į Šengeno erdvę šalyje; netgi atstačius vidaus sienų kontrolę Suomijoje profiliavimo būdu patikrinama iki 5% asmenų.¹⁹ Tik naujai prisijungusios šalys „neatpranta“ nuo tikrinimų ir stengiasi pagauti kuo daugiau „nelegalų“. Ypač tai galima stebėti kaimyninėse Latvijos bei Lenkijos Respublikose.

„Jeigu Jūs esate ES pilietis ir ketinate kirsti Šengeno valstybių narių sienas, Jums nebereikia pateikti kontrolei paso. Tačiau nacionalinių teisės aktų pagrindu Šengeno valstybės narės turi teisę savo teritorijoje patikrinti asmens tapatybę – tai yra policijos atliekamų pareigų dalis. Nacionaliniuose teisės aktuose numatyta, ar Jūs privalote nešiotis galiojantį pasą arba tapatybės kortelę.“²⁰ Taip pat, reikia pabrėžti, kad ES teisės aktai nenumato pareigos susitariančioms valstybėms narėms asmens tapatybės dokumentus tikrinti prie bendrų vidaus sienų, o tai reiškia, kad pareiga turėti reikiamos formos kelionės dokumentus nesusijusi su sienos kirtimu, bet susijusi su tapatybės greitu identifikavimu, ir nebūtinai kertant sieną. Šie suvaržymai gali būti proporcingai taikomi visoje Šengeno susitariančiųjų valstybių narių teritorijoje. Be to, ši veikla patenka tik į policinės veiklos reguliavimo sferą.

Kaip matyti Šengeno susitarime numatyta, kad prie vidaus sienų, jeigu reikia, kontrolę atlieka policija. Tačiau Šengeno sutartyje taip pat yra numatytos sąlygos, kurioms esant galima atstatyti kontrolę prie vidaus sienų – ši funkcija skiriama valstybės sienos apsaugos tarnybai (toliau – VSAT).

Jau daugiau nei du metus LR pilnavertiškai taiko Šengeno priemonę, tačiau teisiniu aspektu ši sritis nėra sureguliuota ministerijų lygmenyje, tai reiškia, jog nėra aiškos valstybinės politikos.

¹⁹ www.raja.fi Suomijos sienos apsaugos tarnybos portalas

²⁰ Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC <http://ec.europa.eu>

2.1 LR Teisės aktai reglamentuojantys asmenų judėjimą per vidaus sienas

Lietuvos Respublikai tapus ES nare iš esmės pasikeitė valstybės sienos teisinis reglamentavimas. Po Amsterdamo sutarties valstybių narių sienos kontrolės klausimai tapo visos bendrijos politika, nes, kaip autorė minėjo anksčiau, į sutartį buvo inkorporuotas Šengeno susitarimas, tokiu būdu ES teisės aktai hierarchiniu požiūriu tapo pranašesni prieš nacionalinius teisės aktus.

Jau ankstesniame skyriuje autorė aptarė pagrindines ES teisės aktų nuostatas dėl laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungos bei Šengeno priemonę įgyvendinančių šalių teritorijoje. Taigi, toliau bus apžvelgiama Lietuvos Respublikos teisės pagrindai, įgyvendinantys laisvą asmenų judėjimą Lietuvos Respublikos teritorijoje.

Toliau apžvelgsime LR įstatymą „dėl teisinės užsieniečių padėties“, kuris harmonizuotas pagal direktyvą 2004/38/EB. Šis įstatymas buvo priimtas 2004 m. balandžio 29 d., tais pačiais metais ir paskelbtas. Įstatymas nustato užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, prieglobsčio suteikimo, integracijos ir natūralizacijos, sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarką bei reglamentuoja kitus užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimus, tačiau netaikomas užsieniečiams, kurie naudojami privilegijomis ir imunitetais pagal Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis ir kitus teisės aktus.²¹

Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ V skyrius skiriamas ES valstybių narių piliečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje nuostatoms. Tolesniame darbe nagrinėsime 97 ir 98 straipsnius, kurie kalba apie ES valstybių narių piliečių bei jų šeimos narių teisę atvykti į Lietuvos Respubliką ir sąlygas, kai šie asmenys gali būti neįleisti į Lietuvos teritoriją. Tolesnės V skyriaus nuostatos dėl ES piliečių ir jų šeimos narių gyvenimo bei įsidarbinimo Lietuvoje teisių nebus aptariamoms, kadangi nėra aktualios tiriamojo darbo temai.

²¹ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties// Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539

Aptariant laisvą asmenų judėjimą, kitas svarbus LR teisės aktas - „Valstybės sienos ir jos apsaugos“ įstatymas, kuriuo įgyvendinamas Šengeno sienų kodeksas, įtvirtinantis taisykles, reglamentuojančias asmenų judėjimą per sienas. Minėtasis įstatymas nustato Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir pasienio teisinius režimus, reglamentuoja pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą. Tačiau, taip pat, verta paminėti, jog paskutiniai pakeitimai, kurie buvo padaryti prieš du metus, susiję tik su kontrolės panaikinimu kertant LR vidaus sienas.

Dar vienas svarbus įstatymas – tai „Valstybės sienos apsaugos tarnybos“ įstatymas, kuriame nustatyti VSAT statusas, funkcijos, struktūra, tarnybos organizavimo pagrindai, finansavimas, pareigūnų teisės ir pareigos.²² Įstatyme, remiantis Šengeno sienų kodeksu, buvo padaryti keli pakeitimai. Šie pakeitimai susiję su VSAT funkcijų, tokių kaip operatyvinė veikla, valstybinė migracijos procesų kontrolė, naudojimas tarptautinėmis informacinėmis sistemomis, papildymu.

2.2. Vidaus sienų kontrolės panaikinimas Lietuvai prisijungus prie Šengeno *acquis*

Lietuva įstojo į ES, pasirašydama Europos bendrijų (toliau – EB) sutartį, tuo pačiu prisiėmė ir Šengeno *acquis* įsipareigojimus. (Tiksliau, Tarybos sprendimu dėl Šengeno *acquis* nuostatų visapusio taikymo, Lietuva 2007 m. gruodžio 6 d. įsiliejo į Šengeno susitariančiųjų valstybių gretas). Vienas tokių įsipareigojimų numatytas jau minėto EB sutarties 62 straipsnio 1 dalyje: „[...] nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas – nesvarbu, ar jie būtų Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai;“²³ – reikia patikslinti – trečiųjų šalių piliečiams jau esantiems Šengeno erdvėje. Taip pat, Šengeno konvencijos vienas pagrindinių tikslų panaikinti vidaus sienų kontrolę: „Vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte, ir jas kertantys asmenys netikrinami.“²⁴ Šengeno sienų kodekse numatoma, kad nebus asmenų kontrolės jiems kertant Europos Sąjungos valstybių narių vidaus sienas.²⁵ Direktyvoje 2004/38/EB: „Laisvas asmenų judėjimas sudaro vieną iš pagrindinių vidaus

²² LR Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės Žinios, 2000.10.31, Nr.: 92, Publ. Nr.: 2848

²³ Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo sutartis (Valstybės žinios, 2004. Nr. 2-2)

²⁴ 1990 m. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // O. J. L 239, 2000.09.22

²⁵ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13

rinkos, kuri yra teritorija be vidaus sienų, kurioje laisvė užtikrinta pagal Sutarties nuostatas, laisvių.”²⁶

Tačiau, ši kontrolė gali būti atkurta. Visos esminės nuostatos dėl laisvo asmenų judėjimo kertant vidaus sienas bus atskleistos vėliau nagrinėjant Šengeno konvencijos 2 bei 3 straipsnius.

Pagal Šengeno sistemą, vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte ir pasienio tikrinimai nėra atliekami (Šengeno konvencija 2 str.). Būtent minėtoji nuostata įtvirtina vidaus sienų kontrolės panaikinimą bei atveria valstybės vidaus sienas tam, kad būtų galima plėtoti laisvosios rinkos politiką. Tačiau šis straipsnis taip pat sukelia tam tikrų abejonių, todėl turėtų būti gerai išdiskutuota ir politiškai išspręsta valstybiniame lygmenyje. „Vidaus sieną galima kirsti bet kuriame taške“ – Šengeno teisinė teorinė idėja leidžia sieną kirsti bet kur, tačiau autorės išanalizuoti įvairūs šaltiniai, taip pat specialistų pastebėjimai, leidžia teigti, jog praktiškai yra geriau nusistatyti sienos perėjimo vietas abipusiu susitarimu tarp valstybių turinčių bendrą vidaus sieną. Ir tai nebus laisvo judėjimo teisės pažeidimas, o tik susitarimas, padėsiantis veiksmingiau organizuoti sienos apsaugos institucijų darbą. Tokią praktiką naudoja Skandinavijos šalys.²⁷

Vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte, asmenų patikrinimai nėra atliekami. Šengeno *acquis* draudžia reguliarius tikrinimus prie vidaus sienų. Juos sugrąžinti galima tada, kai to reikalauja viešoji tvarka ir nacionalinis saugumas. Tačiau apie tai reikia pranešti ir konsultuotis su kitomis Šengeno valstybėmis²⁸. Iki šiol Šengeno erdvėje tokia nuostata buvo pasinaudota tik keletą kartų – Norvegijoje, Vokietijoje, Italijoje bei Suomijoje. Tačiau tai išskirtinės nuostatos, negalinčios pažeisti laisvo asmenų judėjimo principo. Plačiau vidaus sienų kontrolės atnaujinimas bus aptariamas vėliau.

²⁶ Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

²⁷ www.raja.fi Suomijos sienos apsaugos tarnybos portalas

²⁸ Convention from 19 June 1990 applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders.

2.2.1. Vidaus sienų stebėjimas

Pažymėtina, kad Šengeno konvencija panaikina tik pasienio tikrinimus prie vidaus sienų, bet nieko nekalba apie sienų apsaugą. Klaidinga manyti, kad valstybei tapus Šengeno erdvės nare vidaus sienos bus visiškai nesaugomos atitinkamų tos valstybės institucijų.²⁹ Pavyzdžiui, Vokietijoje vidaus sienos nekontroliuojamos, vykdomas tik sienų stebėjimas atsitraukus (iki 30 km) į šalies vidų. Šioje šalyje tikrinamos atsitiktinai pasirinktos transporto priemonės bei asmenys. Tikrinimai dažniausiai atliekami prie stovėjimo aikštelių, greičio ribojimo vietose. Pareigūnai tikrina remdamiesi gauta informacija iš teisėsaugos institucijų ir kontaktinių punktų. Šiuos tikrinimus atlieka policija. Šengeno susitariančiųjų valstybių pagausėjimas, lėmė tai, jog visos Vokietijos sienos tapo bendrijos vidaus sienomis, todėl visos policijos rūšys (tame tarpe ir Pasienio Policija) Vokietijoje buvo apjungtos į vieningą policiją.

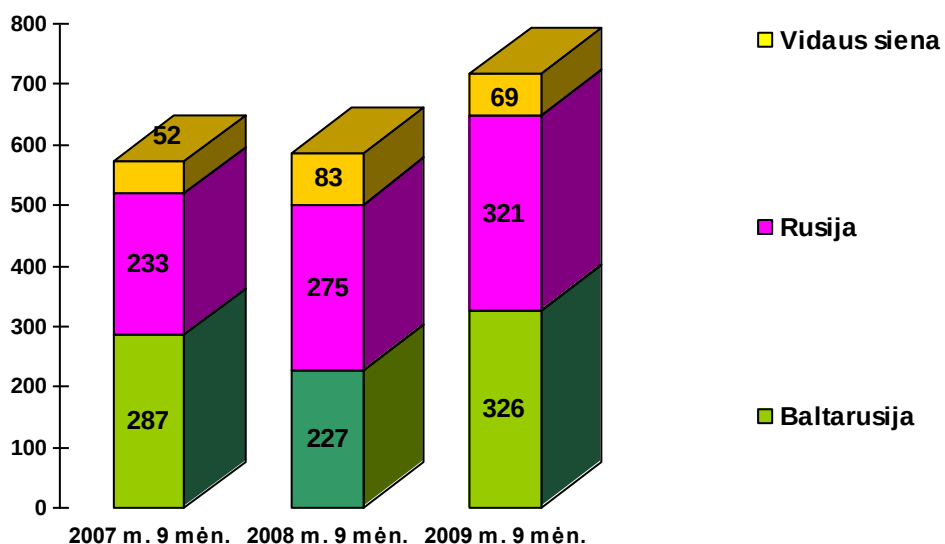
Taigi, atliekant vidaus sienų stebėjimą, policijos tarnyba gali vykdyti prevencinę veiklą dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo, o VSAT – vykdyti nelegalios migracijos procesų kontrolę. Šių institucijų funkcijų santykis bus aptariamas tolesniuose poskyriuose.

2.2.2. Vidaus sienų rajonai

LR prisijungus prie Šengeno *acquis* Latvijos bei Lenkijos buvusios išorės sienos nuo šiol tapo valstybių narių vidaus sienomis. Remiantis A. Kuksaitės moksliniu straipsniu, konstatuotina, kad Europos Sąjungos pasienio valstybė – tai Europos Sąjungos valstybė narė, kurios teritorinės valstybės sienos arba jų dalis sutampa su Europos Sąjungos valstybių bendrijos teritorijos išorės siena. Kadangi išorės siena sąlygoja pasienio režimą, bendrijos vidaus sienų statusas sąlygoja pasienio režimo išnykimą: nėra vykdomi pasienio tikrinimai – nuo šiol vidaus sienų rajonuose, viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsauga turėtų rūpintis policija (žr. skyrių policijos funkcijų dubliavimasis), bendradarbiaudama su kitomis valstybės ir užsienio institucijomis.

²⁹ Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100): 47–52.

Tačiau Lietuvoje vis dar fiksuojami vidaus sienų pasienio teisinio režimo pažeidimai, o pažeidėjai baudžiami. Paskutiniame 2009 m. VSAT 9 mėn. veiklos ataskaitos posėdyje, buvo pateikiama Lazdijų rinktinės (bendra vidaus siena su Lenkija) statistika: „Ataskaitiniu laikotarpiu sulaikyta 716 *pasienio teisinio režimo* pažeidėjų (22,3 proc. daugiau, negu 2008 metais), iš kurių daugiau, negu 61,1 proc. sulaikyti už tai, kad buvo pasienio ruože neturėdami asmens tapatybę patvirtinančio dokumento“ bei pridedama lentelė:



Lentelė nr. 2. Pasienio teisinio režimo pažeidimai³⁰

Visų pirma, patikrinimai kertant vidaus sienas draudžiami ir gali būti atliekami, kaip reta taisyklės išimtis. Antra, vidaus sienų rajonai negali atitikti pasienio ruožo, nes valstybių narių vidaus sienos nėra saugomos kaip išorės – jos yra atviros, todėl asmenys negali būti baudžiami kaip Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) 205-ojo straipsnio pasienio teisinio režimo ar pasienio kontrolės punktų kirtimo taisyklių pažeidėjai. Todėl šioje lentelėje negali būti vidaus sienų skilties. Remiantis analitiniu kritiniu metodu, darytina išvada, jog tokios statistikos rinkimas, parodo tai, jog VSAT pareigūnai, stebintys vidaus sienas, dar nėra supratę, kas yra laisva vidaus erdvė.

³⁰ VSAT 2009 m. 9 mėn. ataskaita, taip pat žr. Priedas nr. 2

Kaip teigia S. Peers: „Vidaus sausumos sienų kontrolės panaikinimas yra „sugedęs“, ne vien dėl sienos saugumo kompensuojančių priemonių, bet taip pat dėl tęsiamų sienos kontrolės atkūrimų dėlto, kad būtų slopinama sienų kirtimo politika“³¹. Autorė pritaria Peers nuomonei – sausumos sienų reguliavimui trūksta išbaigtumo, aiškumo, ką patvirtina aukščiau pateikti skaičiai.

2.3. Teisės aktų dėl laisvo asmenų judėjimo taikymo problemos Lietuvoje:

Kaip jau buvo aptarta ankstesniuose skyriuose, dėl ES teisės aktų neteisingo traktavimo, praktinis šių nuostatų taikymas iššaukia prieštaravimus bei vykdomus pažeidimus, susijusius su ES teisės laisvo asmenų judėjimo principu. Tam, kad būtų atskleistos laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos, bus nagrinėjamos turinčios reikšmės sąvokos, lyginamos bei kritinio analitinio metodo pagalba analizuojamos konkrečios ES bei LR teisės aktų nuostatos, bei atsakingų institucijų veikla.

2.3.1 Prieštaringas užsieniečio sąvokos vartojimas;

Pradžioje autorė išanalizuos Europos Sąjungos piliečio bei užsieniečio sąvokų santykį. Tam, kad šis analizavimas būtų sistemiškas, teisės aktus apžvelgsime pagal jų hierarchiją, toks analizavimas bus ne tik aiškesnis, bet taip pat padės atskleisti teisinės problemas kylančias dėl teisės aktų inkorporavimo.

Pradėkime nuo to, jog EB sutartyje 17 str. įtvirtindamas Sąjungos pilietybę tuoj pat apibrėžia, kas tai yra: „Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis“. Ta pati sąvoka pateikiama direktyvoje 2004/38: „Sąjungos pilietis – tai bet kuris asmuo, turintis valstybės narės pilietybę;“. LR įstatyme „dėl užsieniečių teisinės padėties“: „Europos Sąjungos valstybės narės pilietis – užsienietis, turintis vienos iš Europos Sąjungą sudarančių valstybių pilietybę“. Taigi, ar Lietuvos pilietis gali save laikyti Sąjungos piliečiu?

³¹ Peers Steve EU Justice and Home Affairs Law. Second Edition, Oxford EC Law Library, 2007

Pastaroji ES piliečio sąvoka, autorės nuomone, įneša painiavos tarp dviejų ES teisinėje doktrinoje priešpastatomų Sąjungos piliečio ir užsieniečio sąvokų. Šis priešpastatymas labai gerai atspindi Šengeno konvencijoje pateikiamoje užsieniečio sąvokoje – „tai bet kuris asmuo, kuris nėra Europos Bendrijų valstybių narių pilietis“; šiek tiek kitokia sąvoka pateikiama Šengeno sienų kodekse: „trečiosios šalies pilietis – asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis, kaip apibrėžta Sutarties 17 straipsnio 1 dalyje“. Loginio metodo pagalba, autorė daro išvadą, jog ES teisės aktuose užsieniečio sąvoka atitinka trečiosios šalies piliečio bei asmens be pilietybės sąvokas, todėl kyla klausimas, ar LR teisės aktuose įtvirtinta ES piliečio sąvoka nėra klaidinga, kadangi ES pilietis laikomas užsieniečiu?

Tęsiant minėtųjų sąvokų analizę, remiantis Šengeno konvencija, užsieniečio sąvoka LR įstatymuose, autorės nuomone, pateikiama klaidingai, „[...] asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios“ – toks apibrėžimas leidžia daryti prielaidą, jog ES pilietis yra užsienietis, kas yra visiškai nesuderinama su ES teise, kaip ir tai, jog Lietuvos pilietis yra ir ES pilietis, kuriam tokį statusą suteikia EB 17 straipsnis. LR įstatyme „dėl užsieniečių teisinės padėties“, kuris buvo harmonizuojamas remiantis ES išleista direktyva 2004/38, panaudota tarptautinėje teisėje vartojama užsieniečio sąvoka³². Be to, paklausus eksperto, šios sąvokos problematiškumą įžvelgia ir kiti specialistai, dirbantys VSAT.

Išnagrinėjus ES bei LR teisės aktus bei remiantis įstatymų hierarchijos sistema darytina išvada, jog ES teisės aktams neatitinkantys, ar prieštaraujantys, LR nacionaliniai teisės aktai, turi būti tobulinami.

2.3.2. Nelegali migracija

Autorė pastebi termino „nelegali migracija“ dažną vartojimą žiniasklaidoje net ir iš pačių VSAT pareigūnų lūpų. Toliau autorė pacituos 2009 m. kovo 18 dienos žiniasklaidoje pasirodžiusį straipsnį „Pasienyje su Latvija ieškota nelegalių migrantų“³³: „Trečiadienį Lietuvos ir Latvijos pasieniečiai prie vidaus Europos Sąjungos (ES) sienos surengė dvišalę operaciją, nukreiptą prieš

³² Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006

³³ <http://www.vtv.lt/naujienos/lietuvoje/pasienyje-su-latvija-ieskota-nelegaliu-migrantu-2.html>

nelegalią migraciją. Operacijos metu Lietuvos ir Latvijos pasieniečiai siekė išaiškinti šalyje nelegaliai esančius užsieniečius, bandymus naudotis suklastotais dokumentais atvejus, nelegalios migracijos maršrutus, nustatyti priemones ir būdus, užtikrinančius efektyvesnę nelegalios migracijos kontrolę. Pasieniečiai nustatė, kad 5 latviai Lietuvoje buvo be asmens dokumentų”. Straipsnyje aprašyta pasieniečių veikla nekeltų abejonių, jei jo pabaigoje nebūtų paskelbta, jog sulaikė 5 „nelegalius” migrantus – latvius. Čia iškyla klausimas, ar ES sąjungos piliečiai gali būti laikomi nelegaliai esančiais valstybių narių teritorijoje?

„Nelegalaus migranto“ bei „nelegalios migracijos“ teisinės kategorijos Lietuvos Respublikos teisės norminiuose aktuose iki šiol nėra apibrėžtos. Autorės nuomone, šios painiavos būtų galima išvengti, patikslinus LR įstatymo „dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2-ojo straipsnio 5-ąją dalį – Europos Sąjungos pilietis nėra užsienietis, o bet kuris asmuo turintis ES valstybių narių pilietybę, ir 32-ąją dalį – užsienietis – asmuo, neturintis ES valstybių narių pilietybės, remiantis ES Šengeno konvencija bei direktyva 2004/38, kaip buvo aptarta aukščiau.

Migracija [lot. migratio]³⁴ - reiškia kėlimasis, kraustymasis, o šiuo atveju kalbama apie kėlimąsi iš vienos valstybės narės į kitą, tačiau problema kyla kalbant apie nelegalią migraciją. Nelegali [lot. legalis – teisėtas]³⁵ migracija, kitaip sakant, neteisėtas kėlimasis iš vienos valstybės narės į kitą ES teisės aktuose tiesiog neegzistuoja. EB sutarties 18 str. 1-oje dalyje teigiama, jog kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti valstybių narių teritorijoje, taip pat 62str. 1-oje dalyje numatoma, jog nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas – nesvarbu, ar jie būtų Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai. LR įstatyme „dėl užsieniečių teisinės padėties” 97 straipsnyje suteikiama atvykimo teisė užsieniečiui, kuris yra vienos iš Europos Sąjungos valstybių narių pilietis bei Europos Sąjungos valstybės narės piliečio šeimos nariams, kurie gali atvykti į Lietuvos Respubliką kartu su Europos Sąjungos valstybės narės piliečiu arba atvykti pas jį ir būti Lietuvos Respublikoje tam tikra laiką.³⁶ Verta atkreipti dėmesį ir į tai, jog LR įstatyme „dėl užsieniečių teisinės padėties“ II skyrių, kuris skirtas užsieniečių atvykimui, 10 straipsnyje aprašomas neteisėtas atvykimas, t.y. nelegali migracija. Remiantis tuo, kas aptarta aukščiau, reikėtų pabrėžti, jog teisė migruoti realizuojama priklausomai nuo atitinkamos pilietybės, ar kito atitinkamo statuso,

³⁴ Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Alma littera, 2008

³⁵ Ten pat

³⁶ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties// Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539

egzistavimo fakto, o neteisėta migracija vyksta kalbant apie trečiųjų šalių piliečius atvykusius į valstybės narės teritoriją. Taigi, nelegalus migrantas – trečiosios šalies pilietis, neteisėtai atvykęs į Lietuvos Respubliką arba neteisėtai gyvenantis, arba viršijęs teisės aktuose nustatytą buvimo laiką Lietuvos Respublikoje.

2.3.3. Sąjungos piliečių bei užsieniečių migracija Europos Sąjungos teritorijoje, kertant vidaus valstybių narių sienas

Autorė, aptarusi Sąjungos piliečio, užsieniečio bei nelegalios migracijos sąvokas, toliau analizuos, kaip turi būti įgyvendinama asmenų teisė judėti laisvai per vidaus Šengeno susitariančiųjų valstybių sienas, taip pat bus apžvelgtos šioje srityje atsirandančios problemos, bei teisingumo teismo išaiškinimas dėl Sąjungos piliečių bei užsieniečių teisės atvykti ir būti valstybių narių teritorijoje.

2.3.3.1. Vienodas Sąjungos piliečių traktavimas

Sienų kontrolės panaikinimas nedaro įtakos pilietybės bei tapatybės nustatymo kontrolei valstybės teritorijoje – tai yra leidžiama. Tačiau, EB 12 straipsnyje yra įtvirtintas draudimas diskriminuoti pilietybės pagrindu, be to Europos Teisingumo Teismas (toliau – ETT) yra pareiškęs, jog „Sąjungos pilietybę nulemia fundamentalus valstybių narių pilietybės statusas, įgalinantis tuos, kurie atsiduria tokioje pačioje situacijoje, naudotis tomis pačiomis teisėmis nepriklausomai nuo pilietybės, jei netaikomos išimtys“.³⁷ Šis bylos sprendimas laikomas proporcingumo principu, kurio valstybės narės turėtų laikytis taikydamos bet kokias administracines priemones susijusias su atvykimo bei buvimo šalyje teisėmis, atvykusiems į jų teritoriją kitų šalių piliečiams taip pat, kaip ir savo piliečiams. Taip pat ši nuostata įtvirtinta Direktyvos 2004/38 24 straipsnyje: „Taikant tokias specialiąsias nuostatas, kurios aiškiai numatytos Sutartyje ir antriniuose teisės aktuose, visiems Sąjungos piliečiams, pagal šią direktyvą gyvenantiems priimančiosios valstybės narės teritorijoje, Sutarties taikymo srityje taikomas vienodas traktavimas kaip ir tos valstybės narės piliečiams. Ši teisė suteikiama ir šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi teisę gyventi šalyje arba

³⁷ ETT bylos 1989 m. gruodžio 5 d. sprendimo *Komisija/Italija*, C-3/88, *Rec.* p. 4035, 8 punktą ir 2003 m. sausio 16 d. sprendimo *Komisija/Italija*, C-388/01, 13 punktą

nuolatinio gyvenimo šalyje teisę“. Taigi, valstybės narės turi pasitikėti visais Sąjungos piliečiais bei užsieniečiais, turinčiais teisę būti Šengeno teritorijoje, lygiai taip pat, kaip pasitiki savo šalies piliečiais, t.y. teisėti atvykėliai, neturi būti diskriminuojami dėl jų pilietybės. Taip pat pažymėtina, jog Šengeno sienų kodeksas nedraudžia valstybėms narėms taikyti nuostatas dėl privalomo tokių dokumentų nuolatinio turėjimo su savimi, tačiau būtina remtis jau aptartu proporcingumo principu, ir ši nuostata turėtų būti taikoma nepriklausomai nuo pilietybės, t.y. ir pačių valstybių narių piliečiams esantiems savo teritorijoje. Šiandien dar yra kelios valstybės, kur identifikacinės kortelės nėra privalomos nešiotis vietiniams valstybių narių piliečiams.

Kaip pavyzdį pateiksime Nyderlanduose atsidūrusio Prancūzijos piliečio atvejį, kai jis buvo du kartus sulaikytas dėl to, jog neturėjo jo tapatybę patvirtinančių dokumentų, kuriais galėtų įrodyti savo teisėtą buvimą Nyderlanduose. Kitų valstybių narių piliečiai apsigyvenę Nyderlanduose, Sutarties siekiamais tikslais, praktiškai visada, turi su savim nešiotis asmens tapatybės dokumentą, kai tuo tarpu šios valstybės narės piliečių atžvilgiu tokia pareiga neegzistuoja. Taigi, Europos Teisingumo teismas gavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl keleto klausimų: vienas jų, ar Bendrijos teisė prieštarauja tam, kad valstybių narių piliečiai kitoje valstybėje narėje savo pilietybės įrodymui būtų įpareigoti pateikti galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą, kai ši valstybė savo piliečiams nenustato jokios bendros tapatybės nustatymo pareigos?³⁸

ETT nusprendė, jog diferencijuota tapatybės kontrolės tvarka parodo akivaizdų skirtingo požiūrio Nyderlandų piliečiams ir kitų valstybių narių piliečiams taikymą. Toks skirtingo požiūrio taikymas yra draudžiamas Sutartimi – EB 12 str., kurį autorė aptarė pirmiau. Tačiau, Bendrijos teisė neprieštarauja tam, kad valstybė narė kontroliuotų, ar vykdoma pareiga visada būti pasiruošusiam pateikti asmens tapatybės dokumentą, bet su sąlyga, kad tokią pačią pareigą dėl jų asmens tapatybės kortelės turi ir jos pačios piliečiai (1989 m. balandžio 27 d. sprendimo *Komisija/Belgija*, 321/87, *Rec.* p. 997, 12 punktas ir 1998 m. balandžio 30 d. sprendimo *Komisija/Vokietija*, C-24/97, *Rec.* p. I-2133, 13 punktas).³⁹

³⁸ ETT byloje C-215/03, *Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 17.02.2005

³⁹ Ten pat, 34 punktas.

2.3.3.2. Teisė atvykti ir būti (*reside*) valstybės narės teritorijoje

Norėdami atvykti į valstybės narės teritoriją, Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi įrodyti savo tapatybę.⁴⁰ Nors, dažniausiai, tai reiškia galiojančios identifikacinės kortelės ar paso turėjimą, be kita ko, kitos valstybės narės išduotas leidimas gyventi, atrodo, dar tik bus svarstomas kaip tinkamas tapatybei įrodyti, Belgijoje, Lietuvoje ir Ispanijoje⁴¹, nors 38-oji direktyva aiškiai tą įpareigoja!⁴² Panašu, jog kiekviena valstybė narė turi nusistačiusi skirtingus kelionės ar kitų dokumentų reikalavimus atvykstantiesiems. *Official Journal* 2008m. sausio mėnesį išspausdino pranešimą dėl valstybių narių nacionalinių reikalavimų kelionės dokumentams.⁴³ Paminėtinas minimalus reikalavimas kitos valstybės piliečio tapatybei nustatyti – turėti dokumentą su nuotrauka. Kiti reikalavimai – leidimas gyventi, taip pat teisėto atvykimo į šalį įrodymas (čia kyla klausimas, kas būtent galėtų būti įrodymu dėl teisėto patekimo į teritoriją, kai vidaus sienų kontrolė panaikinta), taip pat dokumentas pagrindžiantis kelionės tikslą. Kaip matyti pranešime, pasitvirtina tai, jog tarp Šengeno susitariančiųjų valstybių vyrauja reikalaujamų dokumentų įvairovė. Autorės nuomone, šios srities susiteminimas Bendrijos lygiu palengvintų tapatybės kontrolę bei nustatytų aiškius reikalavimus keliaujantiems asmenims, kas sumažintų tokių administracinių pažeidimų skaičių.

Grįžtant prie pirmojo pastraipos sakinio, t.y. 38-osios direktyvos 5 str., kuriame teigiama, jog norėdami atvykti į valstybės narės šalį, Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai turi įrodyti savo tapatybę - neišvengiamai kyla klausimas, ar valstybės narės kitos valstybės narės piliečio teisės apsigyventi ar būti joje pripažinimas priklauso nuo šio piliečio asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimo?

Atsakymą į iškeltą klausimą galima rasti Teisingumo teismo priimtame Salah Oulane bylos prejudiciniame sprendime, kuris buvo priimtas, remiantis ankstesnėmis direktyvomis, tačiau, kaip teigiama pačiame šios Teisingumo teismo praktikos sprendime, 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir

⁴⁰ Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1, 5 str.

⁴¹ Carrera S. and Faure Atger A. Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Special Report/April 2009

⁴² Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1, 5 str. ir 10 str.

⁴³ Faure Atger A., The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks? Research Paper Nb. 8, March 2008

gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir naikinanti direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, p. 77) visiškai nepakeitė šių sąlygų.⁴⁴

38-osios direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje teigiama: „Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, valstybės narės suteikia tapatybės kortelę ar pasą turintiems Sąjungos piliečiams ir pasą turintiems šeimos nariams teisę įvažiuoti į jų teritoriją.“ Pirmiausia, reikia priminti, kad laisvo asmenų judėjimo principas sudaro vieną iš Bendrijos pagrindų, todėl jam skirtos nuostatos turi būti aiškinamos plačiai.⁴⁵ Kaip matyti, straipsnyje nepaminėtas tapatybės kortelės ar paso pateikimo faktas, čia kalbama apie šių dokumentų disponavimą, tam, jog prireikus juos galima būtų panaudoti kaip savo tapatybės įrodymą.

Pagal nusistovėjusią teismo praktiką valstybės narės piliečių teisė įvažiuoti į kitos valstybės narės teritoriją ir joje apsigyventi, Sutarties siekiamais tikslais yra tiesiogiai Sutarties suteikta teisė, arba, priklausomai nuo atvejo, suteikta ją įgyvendinančių nuostatų.⁴⁶ Toliau, Teisingumo teismo sprendime teigiama, jog leidimo būti ar gyventi valstybės narės piliečiui išdavimas turi būti laikoma ne teises suteikiančiu veiksnu, bet valstybės narės veiksmu, skirtu konstatuoti konkrečią kitos valstybės narės piliečio padėtį Bendrijos teisės nuostatų atžvilgiu.⁴⁷ Žinoma, priimančioji valstybė leidimo apsigyventi išdavimui gali iškelti sąlygą pateikti dokumentą, kuriuo naudodamiesi jie atvyko į jos teritoriją. Be to, Direktyvoje 2004/38 6 str 1 dalis sako: „Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje iki trijų mėnesių trukmės laikotarpį, netaikant jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus reikalavimą turėti tapatybės kortelę arba pasą“ – taigi, asmens tapatybės kortelės arba paso pakanka suinteresuoto asmens apsigyvenimui pateisinti. Tačiau, nepaisant to, kai tapatybės įrodymas įmanomas tik pateikiant galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą, yra aiškiai peržengiami Direktyvos 2004/38 tikslai. Galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimas įrodant buvimą Bendrijos piliečiu yra administracinis formalumas, kurio vienintelis

⁴⁴ ETT bylos C-215/03, *Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 17.02.2005, sprendimo 20 punktas

⁴⁵ ETT bylos 2000 m. lapkričio 9 d. sprendimo *Yiadam*, C-357/98, *Rec.* p. I-9265, 24 punktą

⁴⁶ ETT bylos 1976 m. balandžio 8 d. sprendimo *Royer*, 48/75, *Rec.* p. 497, 31 punktas ir bylos 1991 m. kovo 5 d. sprendimo *Giagounidis*, C-376/89, *Rec.* p I-1069, 12 punktas

⁴⁷ žr. *inter alia*, ETT bylos 2004 m. kovo 23 d. sprendimo *Collins*, C-138/02, *Recueil*, 40 punktą.

tikslas yra nacionalinių valdžios institucijų konstatavimas teisės, kuri tiesiogiai išplaukia iš asmens padėties.⁴⁸

Išnagrinėjus Teisingumo teismo prejudicinį sprendimą, darytina išvada, jog valstybės narės kitos valstybės narės piliečio, teisės apsigyventi pripažinimas negali būti sąlygojamas šio piliečio galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimu, jei jo tapatybė ir jo pilietybė gali būti įrodytos kitais būdais.

2.3.3.3. Pagrįstų galimybių gauti būtinus dokumentus suteikimas

Valstybės narės gali tikrinti, kaip laikomasi jų nacionaliniuose teisės aktuose nustatyto reikalavimo ne šalies piliečiams nuolatos turėti su savimi registracijos sertifikatą arba leidimo gyventi šalyje kortelę, jei tas pats reikalavimas galioja jų pačių piliečiams dėl jų tapatybės kortelės. Jei šio reikalavimo nesilaikoma, valstybės narės gali taikyti tokias pačias sankcijas, kokias taiko savo pačių piliečiams, nesilaikantiems reikalavimo nešioti savo tapatybės kortelę.⁴⁹ Kadangi, kaip aptarta anksčiau, egzistuoja Sąjungos piliečių diferencijuotas traktavimas, to pasekmė kita problema – tam tikrų procedūrų taikymas, kai Sąjungos pilietis ar jo šeimos nariai, neturi su savimi reikalaujamų dokumentų. Remiantis Direktyva 2004/38 5 straipsnio 4 dalimi: „Jei Sąjungos pilietis ar šeimos narys, kuris nėra valstybės narės pilietis, neturi būtinų kelionės dokumentų arba, jei reikalaujama būtinų vizų, atitinkama valstybė narė, prieš grąžindama juos, suteikia tokiems asmenims visas pagrįstas galimybes gauti būtinus dokumentus ar pristatyti juos jiems per pagrįstą laikotarpį, patvirtinti ar kitomis priemonėmis įrodyti, kad jie turi laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisę.“⁵⁰, taip pat remiantis tuo, kas pasakyta Teisingumo teismo prejudiciniame sprendime, Sąjungos piliečio neįleidimo ar išsiuntimo procedūra nebus pradėta, kol nebus aišku, kad šis asmuo neturi teisės atvykti ar gyventi valstybės narės teritorijoje.⁵¹ Neįleidimo bei išsiuntimo atvejai plačiau bus aptariami kitame poskyryje.

⁴⁸ ETT bylos C-215/03, *Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 17.02.2005, sprendimo 24 punktas.

⁴⁹ Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1, 26str.

⁵⁰ Ten pat 5 str. 4 d.

⁵¹ Byloje C-215/03, *Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 17.02.2005, 7 punktas.

Direktyvos 2004/38 5 str. 4 dalyje įtvirtinta privaloma pareiga valstybei narei suteikti protingą laiką Sąjungos piliečiui ar jo šeimos nariui pademonstruoti, jog jie turi laisvo judėjimo teisę, suteikiant jiems pakankamai laiko gauti trūkstamą dokumentą. Vis dėl to, nei Lietuvos Respublikos įstatymuose nei praktikoje nėra nuorodų apie protingo laiko periodo suteikimą prieš atitinkamų procedūrų pradėjimą, nors tarnybos yra aprūpintos telefono ir fakso paslaugomis.⁵² Tačiau, pavyzdžiui, Slovėnijoje, tokiu atveju, yra suteikiama teisė pasilikti 6 val. sienos kirtimo rajone⁵³, o Italijoje, Sąjungos piliečiai ar šeimos nariai, kurie neturi su savimi kelionės dokumentų, ar trečiųjų šalių asmenys neturintys atvykimo vizų, - bus neįleisti į šalies teritoriją tik tuomet, jei per 24 val. negalės pateikti reikiamų dokumentų, ar kitų dokumentų, įrodančių jiems suteikiamą laisvo asmenų judėjimo teisę.⁵⁴ Todėl ši spraga LR įstatymuose privalo būti užpildyta tam, kad Direktyva 2004/38 būtų teisingai įgyvendinta ir laisvas asmenų judėjimas nebūtų ribojamas, ką draudžia ir pati EB sutartis.

2.3.3.4. ES piliečių grąžinimas nuo sienos / išsiuntimas iš šalies

LR įstatymo „dėl teisinės užsieniečių padėties“ 98 straipsnis nustato priežastis, kai ES valstybės narės pilietis gali būti neįleidžiamas į LR: pirmoji priežastis – kai asmuo neturi galiojančio kelionės dokumento, jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, Europos Sąjungos teisės aktas arba Lietuvos Respublikos Vyriausybė nenustato kitaip; antroji – kai asmens buvimas Lietuvos Respublikoje keltų grėsmę valstybės saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai

Pagal tai, ką autorė aptarė anksčiau, Direktyva 2004/38 skirta įgyvendinti laisvą asmenų judėjimą, todėl Teisingumo teismas jos nuostatas aiškina plačiai, ir priimtame Oulane bylos prejudiciniame sprendime teigia, jog tapatybės kortelės ar paso nepateikimas neapriboja asmenų judėjimo laisvės, o išsiuntimo priemonės, taikomos vien dėl suinteresuoto asmens neįvykdytų teisinių formalumų, susijusių su užsieniečių kontrole, kelia grėsmę pačiai Bendrijos teisės suteiktai

⁵² Order of the Ministers of interior and external affairs No 1V-280/V-109, 2.09.2004 “On the Rules of providing documents for visa, issuing visa, also issuing visa in the border control posts, extending the time of stay in the Republic of Lithuania, withdrawing visa, accrediting travel agencies” (Zin., 2004, Nr 136-4961).

⁵³ Slovenian Parliament’s answer: this however “is an exception to the general provisions, contained in the National Border Control Act.”

⁵⁴ Carrera S. and Faure Atger A. Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Special Report/April 2009

teisės apsigyventi esmei ir yra aiškiai neproporcingos pažeidimo dėl teisinių formalumų neįvykdymo sunkumui.⁵⁵ Pavyzdžiui, pažeidimas dėl darbo leidimų įstatymo (pavyzdžiui, užsiėmimas darbine veikla, neturint darbo leidimo) pagal aplinkybes traktuojamas kaip tvarkos pažeidimas, tačiau dėl visuotinos teisės laisvai judėti, kuri pateikiama Europos bendrijos sutarties 18 straipsnyje, neleidžia panaikinti teisės įvažiuoti į šalį ar būti joje.⁵⁶

Be to, direktyvoje yra įtvirtinta nuostata, įpareigojanti valstybes nares, asmenims, neturintiems kelionės dokumentų, suteikti protingą laiko tarpą įrodyti savąją tapatybę, o tik po to, kai paaiškėja, kad tai neįmanoma, imtis atitinkamų procedūrinių priemonių. Tačiau įrodžius Sąjungos pilietybę, asmeniui negali būti uždrausta įvažiuoti į valstybės narės teritoriją, nors ir neturint kelionės dokumentų: Vokietijoje asmuo sumoka 8 eurų baudą ir gauna laikiną kelionės dokumentą. Teisingumo Teismas, toje pačioje byloje, yra nusprendęs, kad valstybės narės gali bausti už pareigos pateikti asmens tapatybės kortelę arba pasą pažeidimą, jei bausmės yra panašios į tas, kurios taikomos už panašius nacionalinius pažeidimus, ir jei jos proporcingos⁵⁷.

2.3.3.4.1. Atsakomybė, taikoma pažeidus įvažiavimo ir buvimo tvarką LR teritorijoje

Lietuvoje, remiantis migracijos departamento pateikta informacija, pasas LR piliečiams nėra privalomas, tačiau privaloma kreiptis į migracijos tarnybą vos sulaukus 16 metų tam, kad būtų padaryta asmens tapatybės kortelė. Vis dėl to, įstatymuose nėra įtvirtinta, jog asmens tapatybės kortelę būtų privaloma nešioti kartu su savimi, kas yra reikalaujama iš atvykstančiųjų į LR teritoriją. Dar daugiau, asmenys, nepaisant to ar jie yra Sąjungos piliečiai ar ne, neturintys su savimi asmens tapatybės kortelės ar paso yra baudžiami, remiantis ATPK 205 straipsniu dėl pasienio teisinio režimo taisyklių arba pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimo, arba pagal ATPK 206 straipsnį dėl užsieniečių atvykimo į LR, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimu iš jos tvarkos pažeidimo. Autorė remiasi, Lazdijų rinktinės (bendra vidinė siena su Lenkija) 2009 m. 9 mėn. ataskaitoje pateiktais duomenimis⁵⁸ (taip pat žr. lentelė nr. 1):

⁵⁵ ETT bylos 1980 m. liepos 3 d. sprendimo *Pieck*, 157/79, 18 ir 19 punktus, 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimo *Messner*, C-265/88, 14 punktą ir minėto sprendimo *MRAX* 78 punktą

⁵⁶ VFR sienos apsaugos direkcija, Pasienio policijos veiklos vykdymui taikomų įstatymų unifikavimo nurodymai ryšium su Europos Sąjungos plėtra, 2004 m. balandžio 14 d., Koblencas

⁵⁷ ETT bylos 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimo *Wijsenbeek*, C-378/97, 44 punktą, taip pat 1982 m. gegužės 18 d. sprendimą *Adoui*, 115,116/81 ir 1998 m. liepos 16 d. sprendimą *Roque*, C-171/96 bylose.

⁵⁸ VSAT prie VRM Lazdijų rinktinė, Pažyma 2009 m. rugsėjo mėn. veiklos rezultatai bei problemos Lazdijų rinktinėje

„Surašyta ATPK protokolų:

* *ES piliečiams:*

- ATPK 206 str. (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas) – 105;

- ATPK 205 str. (Pasienio teisinio režimo taisyklių arba pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimas) – 3;

* *Trečiųjų šalių piliečiams:*

- ATPK 205 str. (Pasienio teisinio režimo taisyklių arba pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimas) – 13;

- ATPK 206 str. (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas) – 41.”

Kaip žinia, vidaus sienų kontrolė panaikinta, o pasikeitęs vidaus sienos teisinis statusas, jau nebeatitinka pasienio teisinio režimo taisyklių. ATPK 205 straipsnis aiškiai kalba apie pasienio teisinio režimo taisyklių ir pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimą, kertant išorės sienas, o atvykusieji į LR teritoriją, neturėdami su savimi reikiamo dokumento pagal ATPK 206 straipsnį baudžiami būti negali, nes LR piliečiai atitinkamomis aplinkybėmis nėra baudžiami, jau nekalbant apie užsieniečio sąvokos problematiškumą LR teisėje. Dar daugiau, Šengeno sienų kodekse išvardintos sankcijos, kurias galima taikyti kai prie vidaus sienų pažeidžiama viešoji tvarka, kurios neatitinka ATPK 205 bei 206 straipsnių.

2.3.3.4.2. Valstybės saugumo išlyga

Antroji priežastis pagal LR įstatymus, dėl kurios asmenys gali būti neįleidžiami į valstybės narės teritoriją – jei asmens buvimas Lietuvos Respublikoje keltų grėsmę valstybės saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai. Todėl toliau autorė panagrinės kaip turėtų būti taikomos minėtosios išlygos, kad laisvo asmenų judėjimo teisė nebūtų ribojama nepagrįstai.

Pirmiausia, grąžinimas nuo sienos (atsisakymas leisti įvažiuoti į šalį) kaip ir kita asmens buvimą šalyje nutraukianti priemonė, t.y. išsiuntimas iš šalies – asmenų laisvo judėjimo teisės

apribojimas – leistinas tik tuomet, jei laisvai judėti turintis teisę asmuo kelia pakankamai didelį pavojų viešajai tvarkai ir šalies saugumui, kas pažeidžia esminius visuomenės interesus⁵⁹. Be to, sprendimai dėl išsiuntimo turi būti paremti išskirtinai dėl asmeninio elgesio.⁶⁰ Kadangi kai kurios valstybės narės nėra numačiusios, kokie būtent yra valstybės politikos, visuomenės saugumo bei sveikatos išlygų pagrindai, todėl čia atsiranda teisinės spragos, suteikiančios plačią diskrecijos teisę pareigūnams savo nuožiūra spręsti išsiuntimo pagrindų klausimus, kas sąlygoja piktnaudžiavimą dėl asmenų judėjimo teisės ribojimo.

Nacionalinės valdžios institucijos nuoroda į viešosios tvarkos sąvoką, kaip leidimą nukrypti nuo pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo, bet kuriuo atveju reiškia, kad, be įstatymo pažeidimu sukkelto socialinio sutrikdymo, egzistuoja reali ir pakankamai rimta grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui. Taigi, apie pakankamai didelį pavojų viešajai tvarkai ir šalies saugumui galima kalbėti, jei yra grėsmė, jog bus vykdomas nusikaltimas, už kurį gresia laisvės atėmimas arba prevencinis sulaikymas. Štai keletas pavyzdžių: chuliganas futbolo rungtynėse, pasiruošęs panaudoti jėgą politiniai globalizacijos priešininkai, ŽIV serganti dirbanti prostitutė, narkotikų pardavimu užsiimantis prekeivis, įtariamas terorizmu asmuo, samdomas žudikas. Tačiau negalima pamiršti, jog kiekvienas atsisakymas leisti įvažiuoti į šalį, pavyzdžiui, asmeniui, kuris žinomas kaip futbolo varžybų chuliganas, siejant jo konkrečią kelionę dėl sporto varžybų, arba kai remiantis tam tikrais požymiais arba aplinkybėmis matoma, kad asmenys nori dalyvauti draudžiamose renginiuose, arba asmenims, kurie turi pakankamai priežasčių panaudoti jėgą (dideliuose) renginiuose, yra leidžiamas, priklausomai nuo kiekvieno atskiro atvejo.

Teisingumo teismas savo paskelbtuose nuosprendžiuose⁶¹ išdėstė, kad tam tikrų priemonių dėl asmenų diferencijavimo galima imtis tik tuo atveju, jei taip pat ir prieš savo pačios šalies pilietį galima būtų imtis tokių pačių priemonių. Taigi, būtina iškelti klausimą, ar yra pakankamai priežasčių manyti, kad tam tikras asmuo ir ateityje darys panašaus pobūdžio saugumo pažeidimus. Tam reikalinga prognozė apie asmens pavojingumą ar grėsmę, pagal kurią būtų aišku, kad minėtas asmuo iš tiesų kelia didelę grėsmę. Šiuo atžvilgiu baudžiamosios teisės nuosprendis yra reikšmingas,

⁵⁹ ETT 1977-07-27 sprendimas – byla C-30/77 – „Bouchereau“; taip pat ETT 1975-10-28 sprendimas – byla 36/75 – „Rutili“ ir 1999-01-19 teismo sprendimas – byla C-348/96 – „Calfa“.

⁶⁰ Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1, 27str. 2 d.

⁶¹ Byla 115 ir 116/81 – „Adoui“ ir Byla C-171/96 – „Roque“

kadangi aplinkybės, kuriomis buvo pagrįstas nuosprendis, leidžia įvertinti asmeninį elgesio modelį, kuris šiuo metu kelia grėsmę. Vien tik įvykdyto nusikaltimo sunkumas neleidžia daryti išvadų apie grėsmės pasikartojimą, taigi privalu remtis sukauptais turimais duomenimis, o ne tik nusikaltimo įvykdymo metu gautais duomenimis (pastoviai reikia koreguoti statistinius duomenis bei juos atnaujinti).⁶²

Remiantis Vokietijos federacinės Respublikos praktika, galima aiškiai apsibrėžti, kaip turi būti suprantamos valstybės politikos, viešojo saugumo ir sveikatos išlygos, bei kokiais atvejais jomis galima remtis, kad pasinaudoti priemonėmis, ribojančiomis laisvą asmenų judėjimą.

2.3.4. Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas

„Vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte, ir jas kertantys asmenys netikrinami” – Šengeno konvencijos 2 straipsniu skelbiama apie vidaus sienų kontrolės panaikinimą. Tačiau, nepaisant to, valstybės narės privalo turėti galimybę laikinai atnaujinti savo vidaus sienų kontrolę, t.y. iškilus rimtai grėsmei jos viešajai tvarkai ar vidaus saugumui pasikonsultavusios su kitomis Susitariančiosiomis Šalimis, gali nuspręsti, kad tam tikrą ribotą laikotarpį, atsižvelgiant į situaciją, prie vidaus sienų bus atliekama atitinkamos šalies pasienio kontrolė. Jei dėl viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo reikia veikti nedelsiant, atitinkama Susitariančioji Šalis imasi reikiamų priemonių ir apie tai kiek galima anksčiau praneša kitoms Susitariančiosioms Šalims.⁶³

Teritorijoje, kurioje asmenys gali laisvai judėti, vidaus sienų kontrolės atnaujinimas turi likti išimtimi. Sienų kontrolė neturėtų būti vykdoma ir formalumai neturėtų būti atliekami vien dėl to, kad siena yra kertama. Vidaus sienų kontrolės atnaujinimo sąlygos ir tvarka turi būti aiškiai nustatytos tam, jog būtų galima užtikrinti tokios priemonės išimtinumą, o taikant kontrolės atnaujinimo priemonę privalu laikytis proporcingumo principo. Sienų kontrolės laikino atnaujinimo apimtis ir trukmė turėtų būti apribotos iki minimumo, reikalingo apsaugoti nuo iškilusios grėsmės.

⁶² VFR sienos apsaugos direkcija, Pasienio policijos veiklos vykdymui taikomų įstatymų unifikavimo nurodymai ryšium su Europos Sąjungos plėtra, 2004 m. balandžio 14 d., Koblenčas

⁶³ 1990 m. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // O. J. L 239, 2000.09.22. 2str. 2 d.

Taigi, valstybės narės turi būti pasirengusios sudaryti sąlygas vykdyti patikrinimus atnaujinus vidaus sienų kontrolę, tačiau būtina laikytis 22 straipsnyje pateiktų nurodymų dėl eismo kliūčių pašalinimo sienos kirtimo keliais punktuose prie vidaus sienų: pirmiausia greičio apribojimus, kurie nėra išimtinai būtini dėl eismo saugumo aplinkybių⁶⁴. Tai reiškia, jog valstybėms narėms, panaikinus sienų kontrolę, vis dėl to, prireikus turi būti pasiruošusios taikyti išorės sienų kontrolės nuostatas.⁶⁵

Toliau autorė paanalizuos Šengeno sienų kodekse numatytą laikino vidaus sienų kontrolės atkūrimo tvarką.⁶⁶ Remiantis 24 straipsniu, kai valstybė narė ketina atnaujinti vidaus sienų kontrolę dėl iškilusios rimtos grėsmės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, ji nedelsdama apie tai praneša atitinkamai kitoms valstybėms narėms ir Komisijai bei pateikia kontrolės atnaujinimo priežastis, nurodo, kur konkrečiai bus atnaujinta sienų kontrolė, nustato vykdymo laiką ir trukmę ir pan. Komisija, gavusi atitinkamos valstybės narės pranešimą gali pateikti nuomonę apie ketinimą atnaujinti vidaus sienų kontrolę. Ji naudinga pasikonsultuoti valstybei narei ketinančiai atnaujinti sienų kontrolę, taip pat naudinga atitinkamais atvejais organizuoti abipusę valstybių narių bendradarbiavimą ir ištirti, ar priemonės proporcingai atitinka įvykius, dėl kurių atnaujinama sienų kontrolė, bei grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui.

Atvejais, kai būtina imtis skubių veiksmų dėl viešosios tvarkos ar vidaus saugumo priežasčių atitinkama valstybė narė gali išimties tvarka nedelsdama atnaujinti vidaus sienų kontrolę. Vidaus sienų kontrolę atnaujinanti valstybė narė nedelsdama apie tai praneša atitinkamai kitoms valstybėms narėms ir Komisijai bei pateikia pirmiau nurodytą informaciją bei priežastis, pateisinančias šios tvarkos taikymą.⁶⁷ Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas neviršija to, kas tikrai būtina siekiant apsisaugoti nuo rimtos grėsmės. Žinoma, jei rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui trunka ilgiau nei numatyta, valstybė narė 26 straipsnyje nustatyta tvarka, kaip pranešimas

⁶⁴ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13 22str

⁶⁵ Ten pat 28 str.

⁶⁶ Ten pat 23 str.

⁶⁷ Ten pat 25str.

kitoms valstybėms narėms ir Komisijai apie pratęsimą, informacijos pateikimas dėl pratęsimo priežasčių, gali pratęsti sienų kontrolę, atsižvelgiant į naujas aplinkybes, taip pat ir atnaujinamiems 30 dienų laikotarpiams.⁶⁸ Būtiną visuomenės informavimą.

Kaip jau buvo pasakyta anksčiau, valstybės narės atnaujinusios vidaus sienų kontrolę, *mutatis mutandis* ima taikyti išorės sienų kontrolės nuostatas.⁶⁹ LR Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme 5 straipsnyje įtvirtinamos nuostatos tokiai kontrolei atlikti: valstybės sieną sausumoje galima pereiti tik po patikrinimo pasienio kontrolės punkte; asmenys, kertantys valstybės sieną, privalo turėti ir pateikti galiojančius asmens dokumentus, suteikiančius teisę pereiti valstybės sieną.⁷⁰ Atnaujinus vidaus sienų kontrolę, valstybės narės patvirtina kontrolės pasibaigimo datą ir Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai pateikia ataskaitą apie vidaus sienų kontrolės atnaujinimą pirmiausia apibūdindama patikrinimų atlikimą ir sienų kontrolės atnaujinimo veiksmingumą.⁷¹

2.3.4.1. Netikėti patikrinimai

Reikėtų paminėti, jog vidaus sienos nėra visiškai nekontroliuojamos. Jei nėra atnaujinama vidaus sienų kontrolė, retais atvejais ir nesistemiškai gali būti atliekami netikėti patikrinimai⁷². Taigi, Šengeno sienų kodeksas 21 straipsnyje numato policijos priemonių panaudojimą netikėtiems patikrinimams prie vidaus sienų ir pasienio rajonuose, o taip pat, Šengeno sienų kodeksas apibrėžia aplinkybes ir teisėtškai palaikyti kontrolės veiksmų apimtį, kuri dėl vidaus sienų kontrolės panaikinimo turi būti saugoma. Vis dėl to, tai neturėtų būti vertinama, kaip alternatyvi priemonė vykdyti vidaus sienos kontrolę. Pažymėtina, jog patikrinimai dėl sienų kontrolės negali būti atliekami sistemiškai. Pagrindinis netikėtų patikrinimų tikslas yra, pasinaudojus bendra policijos

⁶⁸ Ten pat 23 str.

⁶⁹ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13, 28 str.

⁷⁰ LR Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės Žinios, 2000.10.31, Nr.: 92, Publ. Nr.: 2848 5str.

⁷¹ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13, 29 str.

⁷² Byla 321/87 Komisija v Belgija [1989] ECR 997, para 15.

informacija ir patirtimi, atsižvelgiant į galimas grėsmes viešajam saugumui, kovoti su nusikalstamumu kertant sienas.⁷³

Dar daugiau, remiantis egzistuojančia Europos Sąjungos šalių praktika, kontrolės atstatymas reiškia policijos patrulių postų išstatymas numatytoje magistralėse, numatant, kiek procentų asmenų reikia patikrinti per tam tikrą laiką. Kaip jau buvo minėta anksčiau, Suomijos pavyzdys, atkūrus kontrolę patikrinant iki 5% asmenų, rodo, jog sienų atkūrimas nereiškia išorės sienų sugrąžinimą tiesiogine prasme. Sienų kontrolei atkurti galima remtis Europos Sąjungos Tarybos atnaujintu ES Šengeno išorės sienų kontrolės, grąžinimo ir readmisijos katalogu⁷⁴, kuriame nurodomi trys vidaus sienų atkūrimo lygiai, trečiasis – visiškas sienų atkūrimas, iki šiol nebuvo įgyvendintas nė vienoje valstybėje narėje.

2.3.4.2. Piktnaudžiavimas valstybinės politikos, visuomenės saugumo ir sveikatos apsaugos išlygomis

Valstybės narės nėra linkusios lengvai atverti savo valstybių sienų, todėl neretai pasitaiko piktnaudžiavimas viešosios tvarkos, valstybės saugumo bei sveikatos išlygomis, dėl ko atkuriamą vidaus sienų kontrolę. Kaip pavyzdį galima pateikti S. Peers aprašytą atvejį, kai Prancūzija griežtai atsisakė panaikinti sienų kontrolę savo vidaus sienoms su kitomis valstybėmis narėmis, tačiau gavusi įspėjimų, po metų visgi panaikino sienų kontrolę su Vokietijos ir Ispanijos bendromis sienomis, tačiau vis dar taikė pasienio tikrinimus vidinėms sienoms su Beneliukso valstybėmis, remdamasi vykdoma narkotikų politika Olandijoje - Prancūzija teigė, jog laikosi priešingos narkotikų politikos, todėl Olandijos vykdoma politika ir atviros sienos kelia grėsmę viešajai tvarkai.

Pateikiamoje lentelėje galima matyti priežastis, dėl kurių buvo atkuriamą sienų kontrolę, ir kiek kartų buvo imtasi atkurti sienų kontrolę visoje ES.

⁷³ Faure Atger A., The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks? Research Paper Nb. 8, March 2008

⁷⁴ Europos Sąjungos Taryba. Šengeno išorės sienų kontrolės, grąžinimo ir readmisijos katalogo atnaujinimo darbo grupė. Atnaujintas ES Šengeno išorės sienų kontrolės, grąžinimo ir readmisijos katalogas. Briuselis, 2009 m. kovo 19 d. (27.05) (OR. en)

Lentelė nr. 3. Įvykiai, dėl kurių buvo atkuriamas sienų kontrolė (2002-2003)⁷⁵:

Europos tarybos susitikimai	8
Panašus susitikimai: europos ekonomikos forumas, nato aukščiausio lygio susitikimas, pasaulio banko konferencija	8
ES ministrų tarybos susitikimai	2
Valstybių viršūnių arba politinių lyderių susitikimai	5
ETA gupių demonstracijos	2
Aukštų pareigūnų atostogos pasienio rajonuose	2
Europos futbolo čempionatai	2
Dėl migracijos antplūdžio	1
įtariamos kriminalinės organizacijos veiklos	1

Kaip matyti lentelėje, vidaus sienų kontrolė senbuvėse valstybėse per metus buvo atkurta iš viso 33-is kartus, ir 25-is kartus – dėl politinių priežasčių. Čia gali kilti klausimas, ar grėsmė dėl politinių priežasčių negalėtų pasirūpinti policijos pajėgos? Juk grėsmė nėra susijusi būtent su sienos kirtimu, o su įvykiu valstybės teritorijoje, o taip pat, kodėl laisvo judėjimo teisė turi būti apribota visiems be išimties Sąjungos piliečiams, net ir tiems, kurie nekelia grėsmės viešajam saugumui?

Viešojo saugumo srityje valstybės sienos saugumo užtikrinimas yra pagrindinė misija Lietuvai saugančiai ES išorės sieną. Kalbant apie Lietuvos vidaus reikalus ir apie viešojo saugumo užtikrinimą pirmiausiai kalbama apie valstybės sienos ekonominę ir politinę apsaugą, bei kriminogeninės situacijos valdymą.⁷⁶ Vis dėl to, vidaus sienų kontrolė, turi užtikrinti viešąjį interesą, kuriam keltų grėsmę priežastys susijusios su sienos kirtimu. Lietuva, kol kas, nė karto nėra atkūrusi vidaus sienų kontrolės, bet atitinkamais atvejais vykdo sienų sustiprinimą, kuris nėra minimas ES teisės aktuose ar Šengeno *Acquis*, todėl darytina išvada, jog tai nesuderinama su vidaus sienų kontrolės panaikinimo idėja arba, tiesiog, VSAT vykdo savivalę, jei grėsmė nėra pakankamai rimta,

⁷⁵ European Law Journal, Volume 10 Issue 2, March 2004, Kees Groenendijk, Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and against Whom?

⁷⁶ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13, 21 str.

jog būtų galima pasinaudoti viešojo saugumo išlyga. Be to, 2011 m. Lietuvoje vyks Europos krepšinio čempionatas, visko gali būti, kad bus svarstoma akurti vidaus sienų kontrolę, todėl atitinkamos tarnybos turi būti pasirengusios ne tik operatyviniu lygiu (kuo pas mus dažniausiai apsiribojama), tačiau ir teisiškai, tam, kad remiantis ES teisės aktais, būtų tinkamai įvykdytas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas.

2.3.5. Policijos funkcijų dubliavimasis (*the exercise of police powers*)

Atsivėrus valstybių narių vidaus sienoms, jose turėjo nelikti pasienio patikrinimų, tačiau tai neįtakojo vykdomų patikrinimų teritorijoje, kurie susiję su policijos įgaliojimais, kai policijos priemonės, nėra skirtos sienų kontrolei, yra grindžiamos bendra policijos informacija ir patirtimi, susijusia su galimomis grėsmėmis visuomenės saugumui, ir jomis pirmiausia siekiama kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu. Taip pat, kai policijos priemonės yra parengtos ir vykdomos aiškiai skirtingai nuo sistemingų asmenų patikrinimų kertant išorės sienas, vykdomos kaip patikrinimai vietoje, galimas asmenų patikrinimas saugumo tikslais. Kaip matyti, Šengeno kodekso 21 straipsnis mini policijos įgaliojimus, kurie, remiantis LR įstatymais, Lietuvos Respublikoje paskirstyti kelioms tarnyboms. Tačiau, ar tikslinga valstybės sienos apsaugos ir policijos tarnyboms suteikti tuos pačius policijos įgaliojimus, vykdyti tas pačias funkcijas, kaip tai yra praktikuojama Lietuvoje? Autorės nuomone, bendradarbiavimas turi realios naudos, kai yra veiksmingas, o tai pasiekama tinkamai sukoordinavus funkcijų vykdymą - t.y. kai funkcijos papildo viena kitą, bet ne dubliuojasi – tokiu būdu mažesnėmis laiko, pastangų bei kaštų sąnaudomis bus saugomas viešasis interesas, susijęs su visuomenės saugumu ir valstybės apsauga, o aiškios funkcijos leistų koncentruotis ties institucijų kokybinių rodiklių gerinimo.

Pradėti reikėtų, aptariant policijos vykdomas funkcijas. Štai du mokslininkai, Luisas Trotabas ir Polis Isoartas, pažymi, kad žodžio „policija“ reikšmė šiandien siejama su viešosios tvarkos tarnyba bei jos teikiamomis garantijomis.⁷⁷ Taigi, policijos vardas siejamas su viešąja tvarka ar viešosios tvarkos palaikymu. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo 2 straipsnyje nurodoma, kas yra policija⁷⁸ – tai asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų

⁷⁷ Trotabas Louis. Isoart Paul. Droit public. Paris. LGDJ. 1988, p.297.

⁷⁸ LR Policijos veiklos įstatymas 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048, Vilnius

visuma. Minėtasis įstatymas toliau sukonkretina policijos funkcijas keliamais uždaviniais - žmogaus teisių ir laisvių apsauga, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas, neatidėliotinos pagalbos teikimas asmenims, kai ji būtina dėl jų fizinio ar psichinio bejėgiškumo, taip pat asmenims, nukentėjusiems nuo nusikalstamų veikų, kitų teisės pažeidimų, stichinių nelaimių ar panašių veiksmų, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimas ir tyrimas, saugaus eismo priežiūra.⁷⁹ Taip pat būtina paminėti, migracijos departamento reglamente nurodytą policijos ir migracijos departamento sąveikavimo dalyvaujant migracijos procese funkciją.⁸⁰

Tęsiant dviejų tarnybų funkcijų atskyrimo temą, toliau aptarsime VSAT įstatymo suteiktas funkcijas. VSAT įgaliota reguliuoti teisinius santykius susijusius su valstybės saugumu bei valstybės sienos apsauga, be to ji yra ES išorės sienos sudedamoji dalis.⁸¹ Taigi, pati bendriausia VSAT priskirta funkcija – tai valstybės suvereniteto saugojimas, kas glaudžiai susiję su valstybės teritorijos, t.y. valstybės sienų apsauga, tarnybos įstatymas aiškiai nurodo tarnybos paskirtį – įgyvendinti valstybės sienos apsaugą ir jos kirtimo kontrolę, o karo metu – ginkluotųjų pajėgų sudėtyje ginti valstybę.⁸² O taip pat „dalyvauja užtikrinant viešąją tvarką ir atlieka kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože“.⁸³ Tačiau po įstojimo į ES bei prisijungus prie Šengeno sutarties, VSAT funkcijos buvo šiek tiek praplėstos: visoje valstybės teritorijoje vykdant ikiteisminį tyrimą, VSAT buvo įgalinta vykdyti operatyvinę veiklą ir migracijos procesų kontrolę⁸⁴ - taigi, nuo padarytų pakeitimų momento migracijos procese dalyvauja migracijos departamentas, policija ir VSAT.⁸⁵

⁷¹ ten pat 5str.

⁸⁰ Migracijos departamento Reglamentas buvo patvirtintas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. sausio 24 d. įsakymu Nr. 3K-12

⁸¹ Belgijos Karalystės, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Airijos, Italijos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Suomijos Respublikos, Švedijos Karalystės, Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Europos Sąjungos Valstybių narių) ir Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos sutartis dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą stojimo sutartis. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 1

⁸² LR Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės Žinios, 2000.10.31, Nr.: 92, Publ. Nr.: 2848 2str. 1dalis

⁸³ Ten pat 5str. 5 d.

⁸⁴ Ten pat 2str. 6d.

⁸⁵ Dėl LR VRM 2000 m. Spalio 6 d. įsakymo Nr.388 „dėl Migracijos departamento prie LR VRM nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo. 2008 m. liepos 25d. Nr.1V-291

Kaip nurodoma Šengeno sienų kodekso 20 straipsnyje, draudžiama asmenų kertančių sieną kontrolė, tačiau nėra uždraustas vidaus sienomis vykstančio migracijos proceso stebėjimas. Remiantis ES šalių praktika, ši funkcija dažniausiai priklauso policijai. Šengeno erdvėje šios nuostatos įstatyminis pagrindas iki šiol nėra visiškai aiškus. Pvz.: Suomijos Pasienio apsaugos tarnybai ši funkcija nėra priskirta, bet, policijai prašant, iš principo yra įmanoma. Lietuvoje šiandien tą funkciją vykdo policija, tačiau tokia funkcija priskirta yra ir VSAT. Taip pat, Šengeno konvencijos 40 straipsnis leidžia vykdyti sekimą, bei 41 straipsnis – persekiojimą per vidaus susitariančiųjų valstybių sienas. Šengeno *acquis* paremtas stebėjimas ir persekiojimas dažniausiai yra vykdomas policijos. Pasienio apsaugos tarnybos dalyvavimas vykdant stebėjimą per vidaus sienas šiuo metu neatrodo tikėtinas, bet persekiojimas laikomas visiškai įmanoma užduotimi, jei tokiu būdu bus įgyvendinamos VSAT suteiktos funkcijos. ES sąjungos teritorijoje policija, plačiąja prasme, atsakinga už visuomenės saugumo užtikrinimą, todėl stebėjimo ir persekiojimo funkcijai atlikti policija privalo bendradarbiauti su kitomis teisėsaugos institucijomis. Policijos bendradarbiavimo veikla reglamentuota Šengeno konvencijoje ir labai glaudžiai susijusi su sienų apsauga, atitinkamai valstybės sienų apsaugos tarnyba užtikrina viešąją tvarką ten, kur jos veikimo sritis, t.y. kai viešoji tvarka susijusi su sienų apsauga.

Ištyrus Lietuvos Respublikos policijos ir VSAT organizacinę, funkcinę veiklą, institucinės sąveikos būklę, galima teigti, kad šiuo metu minėtų institucijų funkcijos užtikrinant valstybinę migracijos procesų kontrolę dubliuojasi. VSAT turi numatyti visą judėjimą iš teritorijos ir į teritoriją, o policija turi užtikrinti vidinę viešąją tvarką, siekdami užkirsti ir aptikti potencialią grėsmę. Viena vertus, šių institucijų organizacinis atskirtumas, kita vertus, Europos Sąjungos pasienio valstybės funkcijų įgyvendinimo išskirtinumas lemia, kad iš šių valstybės sienos apsaugos funkcijų kylantys kai kurie teritoriniai, policijai funkciškai priklausomos viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo problemų sprendimai yra priimami ir įgyvendinami VSAT⁸⁶. Norint tinkamai atskirti ir paskirstyti funkcijas tarp tam tikrų institucijų, reikia užpildyti VSAT įstatymo spragas ir patikslinti jau esamas nuorodas: VSAT įstatymo 2str. 6 dalyje sąvoka „migracija“ turi būti patikslinta kaip

⁸⁶ Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100): 47–52, Kuksaitė, A. Išorinių sienų apsauga kaip vidinio Europos Sąjungos saugumo garantas. *Jurisprudencija*. 2005, 78(70): 39–45.

„nelegali migracija“ [nelegalios migracijos sąvoka aptarta aukščiau], taip pat to paties įstatymo 5 straipsnio 5 dalyje vietoje žodžių „dalyvauja užtikrinant viešąją tvarką ir atlieka kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože“ įrašyti žodžius „užtikrina viešąją tvarką pasienio ruože ir atlieka kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas, susijusias su valstybės sienos apsauga visoje valstybės teritorijoje“.⁸⁷ Tokiu būdu, bus aišku, jog policija kaip ir anksčiau dalyvauja migracijos procesuose kartu su migracijos departamentu, o VSAT atlieka nelegalios migracijos kontrolę, taip pat viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija turėtų būti atliekama atsižvelgiant į teritorinį suskirstymą, kaip paminėta aukščiau, VSAT viešąją tvarką užtikrina pasienio ruože, bei tuomet kai tai susiję su sienos apsauga visoje teritorijoje, kitaip nei policija saugo viešąjį interesą visuomet ir visoje teritorijoje, kai tai susiję su visuotine tvarka ir saugumu valstybėje. Tačiau, be abejo, tikslinga numatyti policijos ir VSAT bendrus veiksmus, pvz., tokius kaip policijos, kuri atsakinga už saugumą keliuose, ir VSAT, kuri nusimano apie tapatybės dokumentus, bendri veiksmai, atliekami šalies magistraliniuose keliuose, vidinių sienų sankirtoje, kur tikėtini didesni nelegalios migracijos srautai, taip pat vykdant kitas nelegalios migracijos kontrolės ir nusikaltimų prevencijos priemones ir pan.⁸⁸ Kai kuriais atvejais, dalį policijos įgaliojimų yra suteikta trečiosioms institucijoms: pavyzdžiui, Austrija turi tam įgaliotas agentūras, kurios yra atsakingos dėl viešosios tvarkos palaikymo, nustatant individų tapatybę, jei tam yra priežastis, kai tai matyti iš aplinkybių, jog pažeidimas susijęs su vidaus sienos kirtimu.⁸⁹ Svarbu tai, jog VSAT bei policijos tarnybos funkcijos nesidubliuotų, bet atvirkščiai, papildytų viena kita, ir taip sukurtų veiksmingą bendradarbiavimą, kuris lemia geresnį viešosios tvarkos bei valstybės saugumo užtikrinimą.⁹⁰

⁸⁷ Ten pat.

⁸⁸ Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100): 47–52

⁸⁹ Austrian law on security police as reported in the Police Cooperation Handbook 35(1) punktas

⁹⁰ Taip pat žr. Priedas nr. 6

3. LAISVO ASMENŲ JUDĖJIMO PROBLEMOS SPRENDIMAS: TEISMŲ PRAKTIKA

Ankstesniame skyriuje, remiantis ES bei LR teisės aktais, taip pat Europos Teisingumo Teismo praktika, bei esamomis realijomis, buvo išnagrinėtos laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje. Šiame skyriuje autorė peržvelgs pagrindines ETT bylas, kuriančias laisvo asmenų judėjimo teisės doktriną. Aptariamuose ETT sprendimuose bus atspindėti pagrindiniai laisvo asmenų judėjimo teisės įgyvendinimo principai, leisiantys suprasti šios ES pamatinės teisės esmę, bei padėsiantys tobulinti LR teisinę bazę, tam, kad būtų užtikrinta laisvo asmenų judėjimo teisė Lietuvoje.

3.1. Reikalingi LR įstatymų patobulinimai, remiantis ETT išaiškinimais dėl laisvo asmenų judėjimo teisės

Viena iš pagrindinių autorės aptartų problemų – *tai laisvo asmenų judėjimo teisės kilimas ne nuo Sąjungos piliečio asmens tapatybę patvirtinančio dokumento pateikimo, bet tiesiogiai suteikta EB sutarties teisė*. Šis teiginys yra pamatinis, kuriuo remiantis neleidžiama riboti laisvo Sąjungos piliečio judėjimo bei apsigyvenimo valstybių narių teritorijoje. Royers byloje teismas konstatavo – ne valstybė teisinėmis priemonėmis suteikia asmenims laisvo judėjimo teisę, tačiau padeda įgyvendinti EB sutartyje įtvirtintą laisvo asmenų judėjimo teisę. Tokios ETT nuostatos buvo pateiktos jau 1976 metais minėtosios Royers bylos sprendime.⁹¹ Vėlesnėje byloje, MRAX, ETT išplėtė laisvo asmenų judėjimo teisės kilimo nuostatą, leisdamas ja pasinaudoti trečiųjų šalių piliečiams.⁹² Kalbant toliau apie trečiųjų šalių piliečius, toje pačioje MRAX byloje teismas savo sprendimu taip pat praplėtė asmenų išsiuntimo sąvoką, uždrausdamas išsiųsti trečiųjų šalių asmenis: *taigi, ES piliečiai ir jų šeimos nariai, asmenys iš trečiųjų šalių, negali būti išsiųsti iš kitos valstybės narės ar įkalinti paprasčiausiai dėl to, kad pažeidė formalius administracinius reikalavimus, tokius*

⁹¹ ETT bylos 1976 m. balandžio 8 d. sprendimo *Royer*, 48/75, 31-33 punktai ir bylos 1991 m. kovo 5 d. sprendimo *Giagounidis*, C-376/89, 12 punktas, žr. *inter alia*, 2004 m. kovo 23 d. sprendimo *Collins*, C-138/02, dar neskelbtas *Recueil*, 40 punktą

⁹² ETT bylos MRAX sprendimas C-459/99, 2002 ECR I-6591

*kaip leidimo gyventi turėjimo su savimi pareigą*⁹³ - tai yra dar vienas svarbus laisvo asmenų teisinio reguliavimo aspektas.

Kaip jau autorė aptarė anksčiau, LR įstatymuose, reglamentuojančiuose laisvą asmenų judėjimą, galima rasti nemažai spragų, kurios trukdo asmenims tinkamai pasinaudoti laisvo judėjimo teise. Pirma – autorės akimis, ydingiausias įstatymas „dėl užsieniečių teisinės padėties“. Nepaisant to, įstatymas buvo priimtas. LR įstatymo „dėl užsieniečių teisinės padėties“ 10 straipsnis kalba apie neteisėtai atvykusius užsieniečius, kai jie atvyksta be galiojančio kelionės dokumento ir atitinkamo dokumento, suteikiančio teisę atvykti į Lietuvos Respubliką, o 98 straipsnio 1-oji sąlyga teigia, jog Europos Sąjungos valstybės narės pilietis neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, jei neturi galiojančio kelionės dokumento, jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, Europos Sąjungos teisės aktas arba Lietuvos Respublikos Vyriausybė nenustato kitaip – šie straipsniai prieštarauja EB teisei. Remiantis tuo, kas parašyta anksčiau, ETT teismas aiškiai nurodė, jog laisvo judėjimo teisė asmenims kyla tiesiogiai iš pačios EB sutarties. Dar daugiau, minėtasis įstatymas nenurodo EB teisės suteikiamos procedūrinės apsaugos, t.y. tinkamo laiko tarpo įrodyti, jog asmenys turi laisvą asmenų judėjimo teisę. Galiausiai, prieš imantis bet kokių priemonių, kai patikrinus asmenį paaiškėja, jog jis neturi su savimi jo tapatybę įrodančių dokumentų, reikia priminti, kad, pirma, asmens *tapatybė ir pilietybė gali būti įrodyta kitais būdais*, ką padarius priimančioji valstybė narė negali ginčyti jo teisės apsigyventi motyvuodama tik tuo, kad jis nepateikė vieno ar kito aukščiau minėtų dokumentų, ir, antra, nepatikslinus leistinų įrodymų, kuriais suinteresuotas asmuo įrodo turintis laisvo judėjimo teisę, formos reikia daryti išvadą, kad tokie įrodymai gali būti pateikti visais tinkamais būdais.⁹⁴ Nepaisant to, kas parašyta aukščiau, Europos Teisingumo Teismas 1999 m. Wijsenbeek byloje yra nusprendęs, kad valstybės narės *gali bausti už pareigos pateikti asmens tapatybės kortelę* arba pasą pažeidimą, jei baudmės yra panašios į tas, kurios taikomos už panašius nacionalinius pažeidimus, ir jei jos proporcingos⁹⁵. Kalbant apie trečiųjų šalių piliečius, esančius valstybių narių piliečių šeimos nariais, jie gali būti *grąžinami prie sienos jei neturi identifikacinės kortelės*, paso ir, jei reikalinga, vizos, bet ne tuomet, kai gali įrodyti savo teisę naudotis laisvo asmenų judėjimo teise kitais būdais, ir jei nėra jokio pavojaus kilti grėsmei dėl valstybės saugumo, viešojo intereso ir visuomenės

⁹³ Peers Steve EU Justice and Home Affairs Law. Second Edition, Oxford EC Law Library, 2007, 256 psl

⁹⁴ ETT bylos, Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, C-215/03, 2005 m. vasario 17 d. sprendimas taip pat žr. 1991 m. vasario 5 d. sprendimo Roux, C-363/89, 16 punktą.

⁹⁵ ETT bylos Wijsenbeek, C-378/97, 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo 44 punktas bei Peers Steve EU Justice and Home Affairs Law. Second Edition, Oxford EC Law Library, 2007, 124-125 psl

sveikatos.⁹⁶ Tačiau, Messner bei Skanavi ir Chrisanthakopoulos bylose ETT taip pat pareiškė, jog valstybės narės negali taikyti bausmių taip, kad jos taptų laisvo asmenų judėjimo kliūtimis, kaip pavyzdžiui 1-os dienos įkalinimas, pakeičiantis pinigine baudą.⁹⁷ Taigi, laisvės atėmimo arba išsiuntimo priemonės, taikomos vien dėl suinteresuoto asmens neįvykdytų teisinių formalumų, susijusių su užsieniečių kontrole, kelia grėsmę pačiai Bendrijos teisės suteiktai teisės apsigyventi esmei ir yra aiškiai neproporcingos pažeidimo sunkumui.⁹⁸ Negalima pamiršti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo bei visuomenės sveikatos išimčių, kada valstybės narės gali nustatyti laisvo judėjimo, apsigyvenimo šalyje apribojimus, bei gali būti taikoma sulaikymo priemonė.⁹⁹ Pats faktas, kad nebuvo atlikti teisiniai formalumai, susiję su užsieniečių atvykimu, kilnojimusi ir apsigyvenimu, negali sudaryti grėsmės viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.¹⁰⁰ Todėl būtina tobulinti LR įstatymo „dėl užsieniečių teisinės padėties“ 10 straipsnį: „4) atvyksta į Lietuvos Respubliką be galiojančio kelionės dokumento ir atitinkamo dokumento, suteikiančio teisę atvykti į Lietuvos Respubliką;“ į „4) atvyksta į Lietuvos Respubliką be galiojančio kelionės dokumento ir atitinkamo dokumento, suteikiančio teisę atvykti į Lietuvos Respubliką, jei per atitinkamai jam suteiktą laiką jis negali įrodyti turįs teisę į laisvą judėjimą leistiniais tą paliudijančiais įrodymais;“ bei patikslinti 98 straipsnį: „Europos Sąjungos valstybės narės pilietis neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, jeigu:

1) neturi galiojančio kelionės dokumento, jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, Europos Sąjungos teisės aktas arba Lietuvos Respublikos Vyriausybė nenustato kitaip;“ į „Europos Sąjungos valstybės narės pilietis neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, jeigu:

1) negali per jam suteiktą protingą laiko tarpą jokiais leistiniais įrodymais įrodyti turįs teisę į laisvą judėjimą;“.

Būtina tobulinti ne tik LR įstatymą „dėl teisinės užsieniečių padėties“, bet ir padaryti tam tikras pataisas ATPK. Asmenys pažeidę valstybės sienų kirtimo taisyklės baudžiami pagal ATPK 205 straipsnį: „Pasienio teisinio režimo taisyklių arba kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimas – užtraukia įspėjimą arba baudą nuo vieno šimto penkiasdešimt iki trijų šimtų litų.“ Autorės

⁹⁶ ETT bylos *MRAX* sprendimo C-459/99, 2002 ECR I-6591, 53-62 punktai

⁹⁷ ETT byla C-265/88 *Messner* [1989] ECR 4209, 14 punktas ir byla C-193/94 *Skanavi and Chrysanthakopoulos* [1996] ECR I-929, 36 punktas

⁹⁸ ETT bylos *Pieck*, 157/791980 m. liepos 3 d. sprendimo, 18 ir 19 punktus, 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimo *Messner*, C-265/88, 14 punktą ir minėto sprendimo *MRAX* 78 punktą

⁹⁹ ETT bylos 2003 m. sausio 16 d. sprendimo *Komisija/Italija*, 19 punktą, *inter alia*, byla C-484/93 *Svensson and Gustavsson* [1995] ECR I-3955, 15 punktas.

¹⁰⁰ žr. minėto sprendimo *Royer* 47 punktą ir minėto sprendimo *MRAX* 79 punktą

nuomone, Lietuvoje, asmenys pažeidę „vidaus sienų kirtimo“ tvarką, t.y. viešąją tvarką dėl kelionės dokumentų nepateikimo, jei tai taikoma ir šalies piliečiams, negali būti baudžiami, nes ATPK 205 straipsnis kalba išimtinai tik apie išorės sienų kirtimo tvarkos pažeidimą, kadangi vidaus sienų rajonai – nėra pasienio ruožas. Čia galima remtis, A. Kuksaitės moksliniu straipsniu, jog LR pasienis ten, kur valstybės sienos yra išorinės ES sienos. Kol kas, LR įstatymai neapibrėžia vidaus sienų rajono sampratos, vis dėl to, pasienio ruožą prie vidaus sienų kuo skubiau reikia panaikinti, paliekant tik pasienio rajonus.

Kadangi ETT savo praktikoje nurodė, jog vis dėl to bausti dėl administracinių pažeidimų galima, todėl reikėtų papildyti ATPK, visų pirma, pakeičiant identifikacinės kortelės įstatymą, įvedant prievolę dėl nuolatinio jos turėjimo su savimi, o po to, sukuriant naują ATPK nuostatą, jog identifikacinės kortelės nepateikimas tuomet, kai to reikalauja pareigūnai, užtraukia baudą.

ETT yra nusprendęs, jog pasieniečiams draudžiama klausinėti asmenų apie jų vizito tikslą, ar finansinius išteklius.¹⁰¹ Tačiau iš kitos pusės, ETT teismas taip pat yra nusprendęs, kad *galimi nesisteminiai, pavieniai bei atsistiktiniai Sąjungos piliečių patikrinimai*, dėl jų pilietybės.¹⁰² LR tokius patikrinimus organizuoja gan dažnai, tas matyti iš pateikiamos statistikos – 5%, negana to, patikrintų asmenų procentas, lyginant pvz. su Suomija – 1,5%, gerokai per aukštas.¹⁰³ Taip pat, valstybė narė gali kontroliuoti, ar vykdoma pareiga visada būti pasiruošusiam pateikti asmens tapatybės dokumentą, tačiau su sąlyga, kad tokią pačią pareigą dėl jų asmens tapatybės kortelės turi ir jos pačios piliečiai.¹⁰⁴ Remiantis LR įstatymais, ATPK 200 straipsnis įtvirtina prievolę: „Piliečio, kuris privalo turėti tapatybės kortelę, gyvenimas be asmens tapatybės kortelės arba su negaliojančia asmens tapatybės kortele – užtraukia įspėjimą arba baudą iki trisdešimties litų.“ Kaip matyti, nieko nėra kalbama apie pareigą visada būti pasiruošusiam pateikti asmens tapatybės dokumentą.

Sukodifikavusi precedentinę teisę, Direktyva 2004/38 iš esmės dabar aiškiai įtvirtina, jog valstybėms narėms leidžiama taikyti tam tikras bausmes, tačiau jos turi būti proporcingos ir

¹⁰¹ Byla C-68/89 Komisija v Nyderlandai [1991] ECR I-2637.

¹⁰² Byla 321/87 Komisija v Belgija [1989] ECR 997, para 15.

¹⁰³ Žr. *Priedai*

¹⁰⁴ 1989 m. balandžio 27 d. sprendimo *Komisija/Belgija*, 321/87, *Rec.* p. 997, 12 punktas ir 1998 m. balandžio 30 d. sprendimo *Komisija/Vokietija*, C-24/97, *Rec.* p. I-2133, 13 punktas

nediskriminacinės.¹⁰⁵ Direktyva aiškiai konstatuoja, jog įvairūs administraciniai pažeidimai negali sąlygoti išsiuntimo iš šalies ir pateikia procedūrinį apsaugos garantą asmenims, kuriems laisvo judėjimo teisė apribota kitais pagrindais, nei viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos pagrindais.¹⁰⁶ Taip pat, direktyvoje 2004/38 įtvirtinta procedūrinė apsauga nuo išsiuntimo, kai suteikiamas protingas laiko tarpas įrodyti turint teisę į laisvą asmenų judėjimą¹⁰⁷, bei abipusiškumo principas, dėl asmenų patikrinimo pareigos visada turėti galimybę pateikti tapatybės kortelę, jei tai galioja ir šalies piliečiams.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Europos parlamento ir tarybos direktyvos 5 str. 5d. 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

¹⁰⁶ Europos parlamento ir tarybos direktyvos 15 str. 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

¹⁰⁷ Europos parlamento ir tarybos direktyvos 5str. 4 d. 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

¹⁰⁸ Europos parlamento ir tarybos direktyvos 26 str. 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Moksliniame tiriamajame darbe autorė dokumentų analizavimo metodu išnagrinėjo ES teisės aktus, taip pat LR teisės aktus susijusius su laisvo asmenų judėjimo teisės įgyvendinimu. Taip pat autorė, pasinaudojusi savo praktika, specialistų ir ekspertų pastebėjimais, iššanalizavo institucijų, atsakingų ar kitaip susijusių su laisvo asmenų judėjimo teisiniu reguliavimu, veiklą, bei aprašė esamą laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo situaciją Lietuvos Respublikoje. Remiantis, tuo, kas pasakyta aukščiau bei ištirta teismų praktika, o taip pat kitų Šengeno valstybių praktika, buvo patvirtintos, tiriamojo darbo pradžioje iškeltos hipotezės.
2. Laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problema Lietuvoje iš tikrųjų egzistuoja. Autorė, pasinaudojusi lyginamuoju metodu, tiriamajame darbe nustatė LR teisinių pagrindų, įtvirtinančių laisvo asmenų judėjimo teisės nuostatas, spragas. Taip pat, palyginusi LR teisėsaugos pareigūnų atliekamą veiklą ir kitų ES šalių praktiką, autorė, loginio metodo pagalba, daro išvadą, jog vienas pagrindinių ES laisvos rinkos principų, kaip erdvės be sienų ir laisvo asmenų judėjimo teisė, yra įgyvendinamas ne pilnai. Pradedant Vidaus reikalų Ministerija ir baigiant eiliniaais pareigūnais – laisvo asmenų judėjimo politikos nebuvimas, atskleidžia šio principo išaiškinimo trūkumą, kas sąlygoja neteisingą ES teisės aktų įgyvendinimą asmenims kertant vidaus sienas Lietuvos Respublikoje.
3. Esminių sąvokų netinkamas interpretavimas kyla dėl laisvo asmenų judėjimo principo neišaiškinimo VRM lygiu. Neteisingai įstatymuose bei pareigūnų vartojamos sąvokos: „užsienietis“, „Sąjungos pilietis“ ar „nelegalus migrantas“ ir „pasienio ruožas“, LR teisėje sukelia painiavą dėl faktinių šių sąvokų panaudojimo. Atitinkamų įstatymų nuostatų, kaip pvz. ATPK 205 str. bei 206 str. taikymas, taip pat VSAT pareigūnų veikla, sukelia laisvo asmenų judėjimo teisės apribojimus. Tuo būdu, trukdoma įgyvendinti vieną pagrindinių ES principų, t.y. laisvo judėjimo principas, bei pažeidžiamos žmogaus teisės.
4. Vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte, asmenų patikrinimai nėra atliekami. Šengeno *acquis* draudžia reguliarius tikrinimus prie vidaus sienų. Juos sugrąžinti galima tada, kai to reikalauja viešoji tvarka ir nacionalinis saugumas. Tačiau apie tai reikia pranešti ir konsultuotis su kitomis Šengeno valstybėmis. Remiantis lentelėse pateiktais statistikos duomenimis, Lazdijų bei Šiaulių rinktinių ataskaitomis, autorė gali teigti, jog Lietuvos vidaus

sienų rajonuose asmenų patikrinimai vykdomi periodiškai, o patikrintų asmenų procentas per didelis.

5. Direktyva 2004/38/EB įsigaliojo 2006m. balandžio 30d. ir svarbi tuo, jog pakeitė anksčiau galiojusias devynias direktyvas nuo 1964 iki 1993 metų, reguliuojančias asmenų judėjimą ES teritorijoje. Galima sakyti, jog šia direktyva buvo siekiama susisteminti bei peržiūrėti bendrijos instrumentus, tam, kad būtų paprasčiau jais naudotis – tai padėjo įtvirtinti laisvo asmenų judėjimo teisę ES piliečiams bei jų šeimos nariams. Taip pat palengvinamas laisvo asmenų judėjimo teisės įgyvendinimas.
6. Sienų kontrolės panaikinimas nedarė įtakos pilietybės bei tapatybės nustatymo kontrolei valstybės teritorijoje – tai yra leidžiama. Tačiau, EB 12 straipsnyje yra įtvirtintas draudimas diskriminuoti pilietybės pagrindu, be to Europos Teisingumo Teismas (toliau – ETT) yra pareiškęs, jog „Sąjungos pilietybę nulemia fundamentalus valstybių narių pilietybės statusas, įgalinantis tuos, kurie atsiduria tokioje pačioje situacijoje, naudotis tomis pačiomis teisėmis nepriklausomai nuo pilietybės, jei netaikomos išimtys“. Bendrijos teisė prieštarauja tam, kad valstybių narių piliečiai kitoje valstybėje narėje savo pilietybės įrodymui būtų įpareigoti pateikti galiojančius asmens tapatybės kortelę arba pasą, kai ši valstybė savo piliečiams nenustato jokios bendros tapatybės nustatymo pareigos. Ši teisė suteikiama ir šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi teisę gyventi šalyje arba nuolatinio gyvenimo šalyje teisę. Taigi, EB 62 straipsnis, skelbiantis Sąjungos piliečių bei trečiųjų šalių asmenų, turinčių teisę laisvai judėti ES teritorijoje, kontrolės panaikinimą kertant vidaus sienas, buvo įgyvendinamas remiantis direktyva 2004/38.
7. Galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimas įrodant buvimą Bendrijos piliečiu yra administracinis formalumas, kurio vienintelis tikslas yra nacionalinių valdžios institucijų konstatavimas teisės, kuri tiesiogiai išplaukia iš asmens padėties. Išnagrinėjus Teisingumo teismo prejudicinį sprendimą, darytina išvada, jog valstybės narės kitos valstybės narės piliečio, teisės apsigyventi pripažinimas negali būti sąlygojamas šio piliečio galiojančių asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimu, jei jo tapatybė ir jo pilietybė gali būti įrodytos kitais būdais. Anaip tol, Lietuvoje ši taisyklė negalioja.
8. Direktyvos 2004/38 5 str. 4 dalyje įtvirtinta privaloma pareiga valstybei narei suteikti protingą laiką Sąjungos piliečiui ar jo šeimos nariui pademonstruoti, jog jie turi laisvo judėjimo teisę, suteikiant jiems pakankamai laiko gauti trūkstamo dokumento. Vis dėl to, nei

Lietuvos Respublikos įstatymuose nei praktikoje nėra nuorodų apie protingo laiko periodo suteikimą prieš pradedant atitinkamas procedūras.

9. LR įstatymuose nėra įtvirtinta, jog asmens tapatybės kortelę būtų privaloma nešioti kartu su savimi, kas yra reikalaujama iš atvykstančiųjų į LR teritoriją. Dar daugiau, asmenys, nepaisant to ar jie yra Sąjungos piliečiai ar ne, neturintys su savimi asmens tapatybės kortelės ar paso yra baudžiami, remiantis ATPK 205 straipsniu dėl pasienio teisinio režimo taisyklių arba pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių pažeidimo, arba pagal ATPK 206 straipsnį dėl užsieniečių atvykimo į LR, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimu iš jos tvarkos pažeidimo.
10. Ištyrus Lietuvos Respublikos policijos ir VSAT organizacinę, funkcinę veiklą, institucinės sąveikos būklę, galima teigti, kad šiuo metu minėtų institucijų funkcijos užtikrinant valstybinę migracijos procesų kontrolę dubliuojasi. VSAT turi numatyti visą judėjimą iš teritorijos ir į teritoriją, o policija turi užtikrinti vidinę viešąją tvarką, siekdami užkirsti ir aptikti potencialią grėsmę.

Pasiūlymai:

Visų pirma, autorė siūlytų Vidaus reikalų Ministerijoje nusistatyti Valstybės sienos apsaugos politiką, susijusią su Šengeno *acquis* tinkamu įgyvendinimu, atkreipiant dėmesį į Sąjungos piliečių bei jų šeimos narių laisvo judėjimo principą. Šios politikos įgyvendinimas turėtų remtis, visų pirma, įstatymų pataisomis, o antra, atitinkamų institucijų, tam tikrų funkcijų bei veiklos pakeitimais.

Neteisingai įstatymuose bei pareigūnų vartojamos sąvokos: „užsienietis“, „Sąjungos pilietis“ ar „nelegalus migrantas“, LR teisėje sukelia painiavą dėl faktinių šių sąvokų panaudojimo. Taigi, LR teisės aktuose, remiantis ES teisės aktais, įtvirtintą užsieniečio sąvoką būtina pakeisti taip, kad ji atitiktų Sąjungos teisėje naudojamą užsieniečio sąvoką: užsienietis – tai bet kuris asmuo, kuris nėra Europos Bendrijų valstybių narių pilietis, arba - trečiosios šalies pilietis – asmuo, kuris nėra ES pilietis. Šiuo metu Lietuvoje naudojama ir įstatymuose pateikiama užsieniečio sąvoka, įtvirtinta remiantis tarptautinės teisės doktrina. Sąjungos pilietis turi būti suprantamas paprastai – tai bet kuris asmuo, turintis Sąjungos valstybės narės pilietybę. O kalbant apie nelegalius migrantus – ši sąvoka reiškia trečiųjų šalių piliečius, neteisėtai atvykusius į ES teritoriją, į ją patekus nelegaliai kertant išorės sienas, todėl Sąjungos piliečiai negali būti laikomi nelegaliais migrantais, o ši sąvoka, konkrečiai, turėtų papildyti LR įstatymą „dėl užsieniečių teisinės padėties“.

Taip pat, norint tinkamai sureguliuoti asakomybės klausimą, kai asmenys baudžiami dėl viešosios tvarkos pažeidimo (jei kirtę vidaus sieną neturi identifikavimo dokumentų), būtina pakeisti identifikacinės kortelės įstatymą, įvedant prievolę dėl nuolatinio jos turėjimo su savimi, o po to, sukuriant naują ATPK nuostatą, jog identifikacinės kortelės nepateikimas tuomet, kai to reikalauja pareigūnai, užtraukia baudą. Be to, direktyva 2004/38 įpareigoja valstybių narių pareigūnus asmenims, neturintiems reikiamo kelionės dokumento, suteikti jiems protingą laiko tarpą šiems dokumentams pristatyti, arba kitais būdais įrodyti, jog jie turi laisvo judėjimo teisę.

Policijos funkcijų dubliavimosi problemą vertėtų spręsti, kaip autorė aptarė ankstesniame skyriuje, paskirstant skirtingus migracijos procesų kontrolės uždavinius: atliekant vidinių sienų stebėjimą, policijos tarnyba gali vykdyti prevencinę veiklą dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo, o VSAT – vykdyti nelegalios migracijos procesų kontrolę. Taip pat, aiškus atsakomybių atribojimas panaikintų neigiamo poveikio konkurenciją tarp instiucijų, būtų išvengta paralelių

tyrimų, be to, būtų sukurtas aiškesnis teisinis sureguliojimas, racionalesnis valstybės lešų panaudojimas, o tuo pačiu, geriau užtikrinamas viešasis saugumas. Tokių funkcijų atskyrimą turėtų atlikti Vidaus reikalų Ministerija.

LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos teisiniai aktai

1. LR Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.
2. LR administracinių teisės pažeidimų // Valstybės žinios 1984, Nr. 1-1
3. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas// Valstybės žinios, 2000-05-24, Nr. 42-1192
4. LR Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės Žinios, 2000.10.31, Nr.: 92, Publ. Nr.: 2848
5. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties// Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539
6. Policijos veiklos įstatymas Nr. VIII-2029, priimtas LR Seimo
7. Dėl nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų plano. 2002-07-19 Vyriausybės nutarimas Nr.1194// Valstybės žinios, 2002, Nr. 74-3192.
8. Dėl LR VRM 2000 m. Spalio 6 d. įsakymo Nr.388 „dėl Migracijos departamento prie LR VRM nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo. 2008 m. liepos 25d. Nr.1V-291
9. Migracijos departamento Reglamentas buvo patvirtintas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2005 m. sausio 24 d įsakymu Nr. 3K-12

Tarptautiniai dokumentai

10. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Sutartis 11997D, Priėmė: Europos Sąjungos valstybės narės 1997-10-02.
11. 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) OL L 105, 2006 4 13
12. Europos parlamento ir tarybos direktyva 2004/38/EB. 2004 Specialusis leidimas, 2004-12-30, Nr. 1
13. Europos Sąjungos katalogo I Tomas: Išorinių sienų kontrolė, išsiuntimas ir readmisija. Rekomendacijos ir geriausia praktika. Europos Sąjungos Tarybos generalinis sekretoriatas, 2002m. vasaris, Briuselis.
14. Europos Sąjungos Šengeno katalogo 4 tomas: Policijos bendradarbiavimas. Rekomendacijos ir geriausia praktika. - ES Tarybos Generalinis sekretoriatas, 2003 m. birželis, Briuselis.
15. Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo sutartis (Valstybės žinios, 2004. Nr. 2-2).
16. 1990 m. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // O. J. L 239, 2000.09.22.
17. Belgijos Karalystės, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Airijos, Italijos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Suomijos Respublikos, Švedijos Karalystės, Jungtinės Didžiosios

Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Europos Sąjungos Valstybių narių) ir Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos sutartis dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą stojimo sutartis. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 1

Specialioji literatūra

18. Barnard C. Europos Sąjungos materialinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2 tomas, 2005.
19. Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999.
20. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.
21. Mitsilegas V. The European Union and Internal security: Guardian of the People? Palgrave Macmillan, Hampshire. 2003.
22. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Alma littera, 2008
23. Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius, 1999
24. Vėlyvis J. Euroverslas: asmenų, paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimas. Vilniaus Gedimino Technikos Universitetas. Vilnius: Ciklonas, 2005
25. Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006
26. Vaišvila A. Teisės teorija. Lietuvos teisės universitetas. Vilnius, 2000.
27. Vitkus G. Europos Sąjunga ir ne tik ji: 99 terminai. Vilnius: Alora. 2003.
28. Apap, J. (2002), Freedom of movement of persons: A practitioner's handbook, The Hague: Kluwer Law International.
29. Calesini G. European Police Law Handbook. Rome: Laurus Robuffo. 2007
30. Craig, P. and G. De Búrca (2007), EU LAW, Text, Cases, and Materials, fourth edition, Oxford: Oxford University Press.
31. Lahtinen R. Būsimųjų vidinių sienų kontrolė – pasienio tikrinimai prie vidinių sienų panaikinimą kompensuojančios priemonės. Seminaras. Helsinkis. 2002-05-22.
32. Nanz K.P. the Schengen Agreement: preparing the free movement of persons in the European Union. Justice and Home Affairs in the European Union. Brussels, 1995.
33. Peers Steve EU Justice and Home Affairs Law. Second Edition, Oxford EC Law Library, 2007
34. Takis Tridimas, The General principles of EU LAW, Second edition, Oxford EC Law Library, 2007

Publikacijos

35. Kuksaitė, A. Išorinių sienų apsauga kaip vidinio Europos Sąjungos saugumo garantas. *Jurisprudencija*. 2005, 78(70): 39–45.
36. Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100): 47–52.
37. Dr. Greičius S. bei Seniutienė D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*, 2005, t. 73(65); 77-85
38. VSAT prie VRM Lazdijų rinktinė, Pažyma 2009 m. rugsėjo mėn. veiklos rezultatai bei problemos Lazdijų rinktinėje

39. Europos Sąjungos Taryba. Šengeno išorės sienų kontrolės, grąžinimo ir readmisijos katalogo atnaujinimo darbo grupė. Atnaujintas ES Šengeno išorės sienų kontrolės, grąžinimo ir readmisijos katalogas. Briuselis, 2009 m. kovo 19 d. (27.05) (OR. en)
40. Faure Atger A., The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a web of scattered security checks? Research Paper Nb. 8, March 2008
41. Austrian law on security police as reported in the Police Cooperation Handbook. Paragraph 35(1) Z 6
42. Carrera S. and Faure Atger A. Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Special Report/April 2009
43. Carrera, S. What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU? *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November, 2005 pp. 699-721.
44. Carrera, S. and Faure Atger A. Dilemmas in the implementation of Directive 2004/38 on the right of citizens and their family members to move and reside freely in the EU. Briefing Paper for the European Parliament, PE 410.669, February 2009.
45. Common Manual. General Secretariat of the Council, Working Party on Frontiers/Mixed Committee (UE/Iceland and Norway), Front 112 Comix506, Brussels, 2 December 2003
46. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Provisional 2004/0127(COD) draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders, Rapporteur: Michael Cashman
47. *European Law Journal*, Volume 8 Issue 2, June 2002, Daniel Thym, The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union.
48. *European Law Journal*, Volume 10 Issue 2, March 2004, Kees Groenendijk, Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and against Whom?
49. *European Law Journal*, Volume 13 Issue 3, May 2007, Stefano Giubboni, Free Movement of persons and European Solidarity.
50. Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC <http://ec.europa.eu>
51. Jacobs, F.G. (2007), "Citizenship of the European Union – A Legal Analysis", *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, Issue 5, pp. 591-622.
52. Kostakopoulou, T. (2007), "European Citizenship: Writing the Future", *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, Issue 5, pp. 623-646.
53. Order of the Ministers of interior and external affairs No 1V-280/V-109, 2.09.2004 "On the Rules of providing documents for visa, issuing visa, also issuing visa in the border control posts, extending the time of stay in the Republic of Lithuania, withdrawing visa, accrediting travel agencies" (Zin., 2004, Nr136-4961).
54. Seminar report International Seminar on European Law for members of European Border Police Authorities September 5 to September 8 2000 at the Federal German Border Police Staff College Lübeck, sponsored by the European Commission within the framework of project 2000/ Odysseus/ 241
55. Slovenian Parliament's answer: this however "is an exception to the general provisions, contained in the National Border Control Act."
56. Trotabas Louis. Isoart Paul. *Droit public*. Paris. LGDJ. 1988, p.297

57. VFR sienos apsaugos direkcija, Pasienio policijos veiklos vykdymui taikomų įstatymų unifikavimo nurodymai ryšium su Europos Sąjungos plėtra, 2004 m. balandžio 14 d., Koblenčas

Bylos:

58. ETT bylos *Komisija/Italija*, C-3/88, 1989 m. gruodžio 5 d. sprendimas
59. ETT bylos sprendimas *Komisija/Italija*, C-388/01, 2003 m. sausio 16 d.
60. ETT bylos, Salah Oulane v Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, C-215/03, 2005 m. vasario 17 d. sprendimas
61. ETT bylos *Yiadam*, C-357/98, 2000 m. lapkričio 9 d. sprendimas
62. ETT bylos *Royer*, 48/75, 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas
63. ETT bylos *Giagounidis*, C-376/89, 1991 m. kovo 5 d. sprendimas
64. ETT bylos *Collins*, C-138/02, 2004 m. kovo 23 d. sprendimas
65. ETT bylos *Pieck*, 157/79, 1980 m. liepos 3 d. sprendimas
66. ETT bylos *Messner*, C-265/88, 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas
67. ETT bylos *Wijsenbeek*, C-378/97, 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas
68. ETT bylos *Adoui* 116/81, 1982 m. gegužės 18 d. sprendimas
69. ETT bylos *Roque* C-171/96, 1998 m. liepos 16 d. sprendimas
70. ETT byla *Slivenko v Latvija* (pranešimas 2003-X),
71. ETT bylos *Boucherea* C-30/77, 1977 m. liepos 27 d. sprendimas
72. ETT bylos *Rutili* 36/75, 1975 m. Spalio 28 d. sprendimas
73. ETT bylos *Svensson and Gustavsson* sprendimas C-484/93, 1995 ECR I-3955
74. ETT bylos *Komisija v Nyderlandai* sprendimas C-68/89, 1991 ECR I-2637.
75. ETT bylos *MRAX* sprendimas C-459/99, 2002 ECR I-6591

Internetiniai puslapiai

76. www.lrs.lt
77. www.pasienis.lt
78. www.policija.lt
79. www.raja.fi Suomijos sienos apsaugos tarnybos portalas
80. www.europa.eu.int/comm/publications
81. www.europe.gov.uk
82. www.euractiv.com
83. www.ceps.eu
84. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm
85. Straipsnis, <http://www.vtv.lt/naujienos/lietuvoje/pasienyje-su-latvija-ieskota-nelegaliu-migrantu-2.html>
86. <http://www.vrm.lt/index.php?id=856>

SANTRAUKA

Moksliniame tiriamajame darbe nagrinėjamos laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje įstojus į Europos Sąjungą ir prisijungus prie Šengeno *acquis*. Autorė, remdamasi dokumentų analizės metodu siekia atskleisti Europos Sąjungos aktuose įtvirtintus, Europos Teisingumo Teismo išaiškintus, laisvo asmenų judėjimo teisės principus. Europos Sąjungos bei Šengeno susitariančiųjų valstybių teritorijoje laisvo asmenų judėjimo idėja buvo sukurta tam, kad būtų įgyvendinama laisvos rinkos politika. Tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, kiekviena valstybė narė turi siekti tinkamo Europos Sąjungos aktų įgyvendinimo. Deja, Lietuva čia dar tik naujokė. Vykdam Europos Sąjungos aktuose numatytus nurodymus, juos perkeltiant į Lietuvos Respublikos teisės aktus, dėl tradicijų pasikeitimo ir ankstesnių įpročių atsiranda netikslumų, neteisingų interpretacijų, ko pasekoje iškyla įvairių problemų. Šiuo atveju, nagrinėjamos problemos, susijusios su Sąjungos piliečių, jų šeimos narių ir kitų asmenų, turinčių Sąjungos piliečių statusą, judėjimu bei buvimu valstybių narių teritorijoje.

Aptariant, Europos Sąjungos aktus, Europos Teisingumo Teismo praktiką, LR teisės aktus bei įvairių valstybių narių, tame tarpe ir Lietuvos, institucijų veiklą, pasinaudojant lyginamojo, loginio, taip pat analitinio kritinio metodų pagalba, darytina išvada, jog Lietuvoje laisvo asmenų judėjimo teisinio reguliavimo problemos tikrai egzistuoja: vidaus sienos atvertos, tačiau, remiantis statistika, gana dažnai vykdomi asmenų patikrinimai; Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra įtvirtintas protingas laiko periodas asmenims, neturintiems su savimi atitinkamų kelionės dokumentų, įrodyti, jog jie turi laisvo asmenų judėjimo teisę; be to, asmenys, neturintys su savimi atitinkamų kelionės dokumentų, yra neįleidžiami į teritoriją, išsiunčiami bei baudžiami pagal ATPK 205 str. ir 206 str., kurie yra skirti išorinės sienos režimo bei jos kirtimo tvarkos pažeidimams, taip pat asmenims iš trečiųjų šalių, neteisėtai kirtusiems išorės sienas; tarpinstitucinio bendradarbiavimo problema – policijos funkcijų dubliavimasis. Minėtosios problemos sąlygoja laisvo asmenų judėjimo teisės apribojimus, *idem quod* žmogaus teisių pažeidimą, todėl kuo skubiausiai turėtų būti išspręstos.

SUMMARY

The scientific research had been made in order to analyse the legal regulation of the free movement of persons in Lithuania after entering the European Union and accessing to the Schengen *acquis*. There was identified and investigated problems, associated with the Union citizens and their family members and other persons having the status of EU citizens, and with their movement and stay in the union's territory.

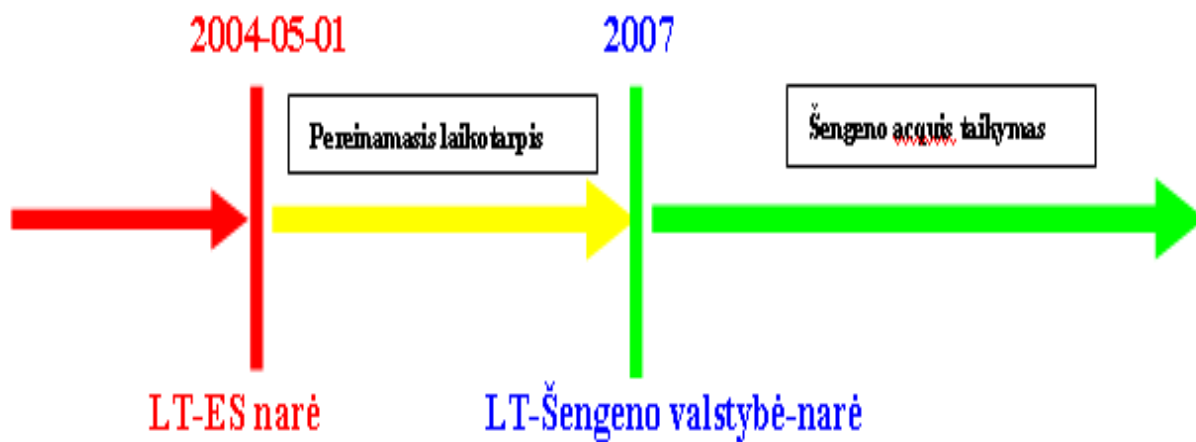
The author using the method of document's analysis explored the main legal regulations of European Union and also the laws of Lithuanian Republic on the matter of implementation of free movement of persons. According to the observations of practitioners and experts the author described existing situation in the area of freedom of movement in Lithuania, which appeared to be inappropriate. Although the internal borders are considered to be not controled, on the basis of statistic, checks on persons are carried out quite often. Moreover, Lithuanian legislation is lacking the rule of reasonable time period for the persons who do not carry the right documents to prove that they have the right for the free movement of persons. In addition, individuals who do not carry the appropriate travel documents are not admitted to the territory, expelled or fined in accordance with such provisions which are intended for external border regime and its illegal crossing, as well as persons from third countries lawlessly crossed external borders.

First of all, there should be made amendments of the main definitions and provisions in Lithuanian laws, which are misleading on the basis of the European Union legislation. Moreover, there should be harmonized functions between police and border guards, to avoid immoderate border controles and govermental expences. And at last, there should emerge the policy of free movement of persons at the level of Ministry of Home Affairs.

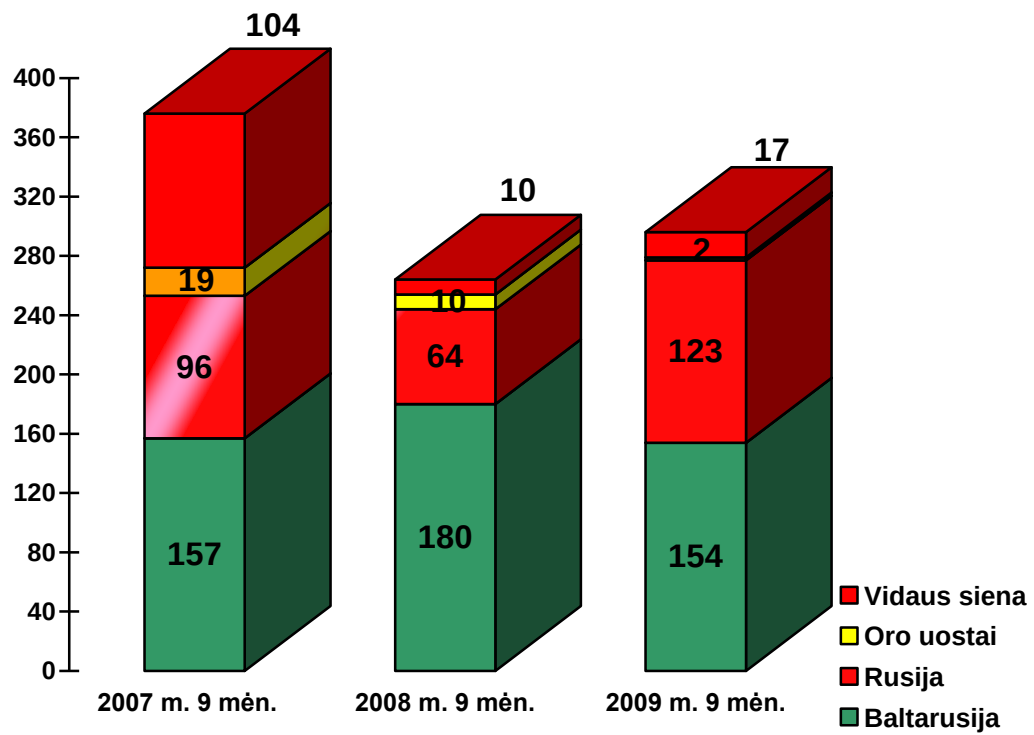
The problems mentioned above lead to restrictions on free movement of persons, *idem quod* the human rights violation. The implication should be made on it - these problems should be solved as soon as possible.

PRIEDAI

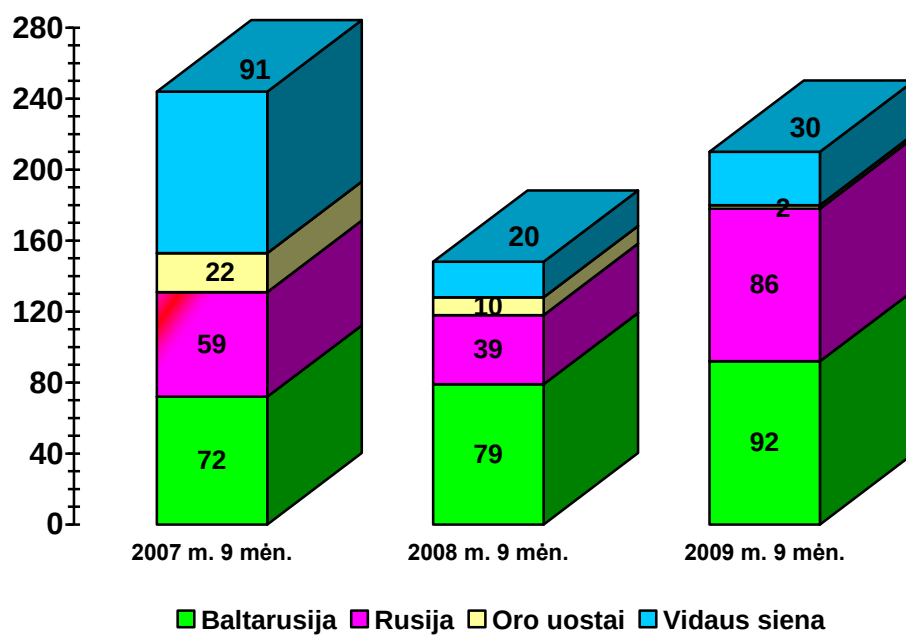
Priedas nr. 1 Lietuvos įstojimas į ES ir prisijungimas prie Šengeno *acquis*



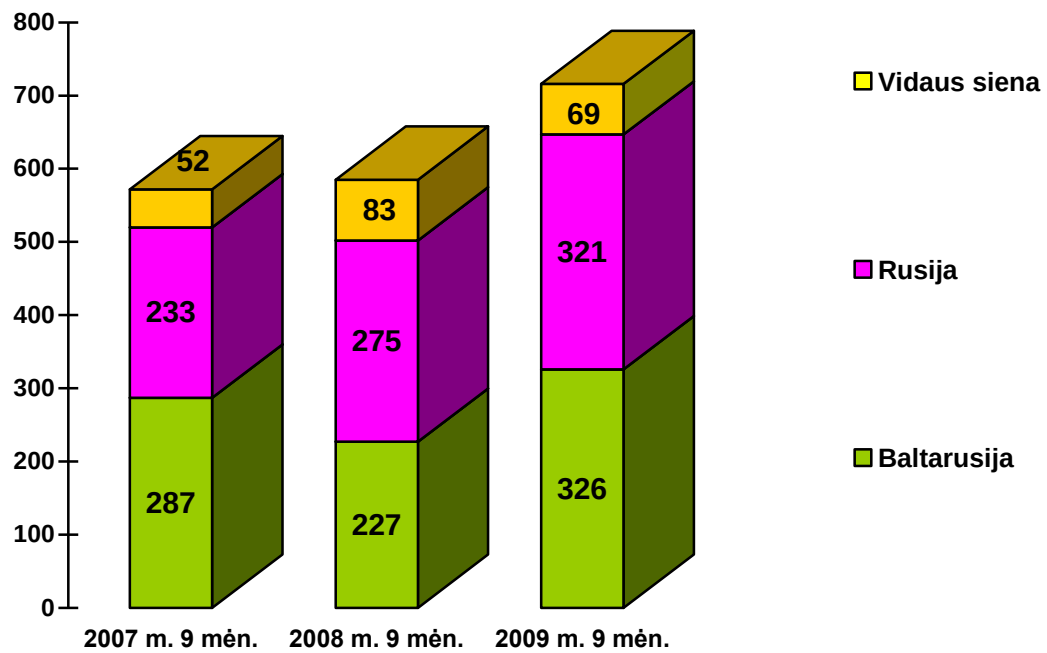
VALSTYBĖS SIENOS PAŽEIDIMAI



PAŽEIDĖJŲ SKAIČIUS PAGAL SIENAS



PASIENIO TEISINIO REŽIMO PAŽEIDĖJAI

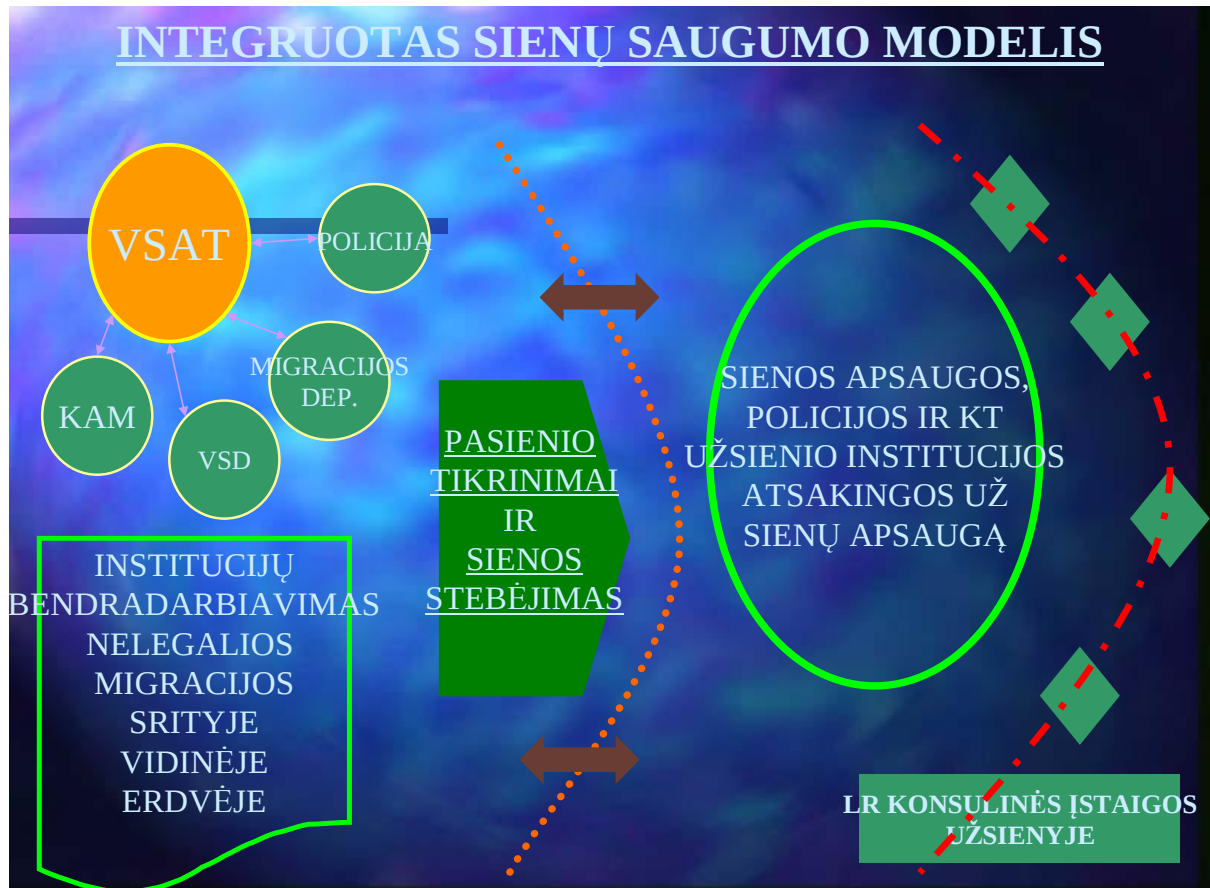


VSAT Šiaulių rinktinės (bendra vidaus siena su Latvija) statistika:

9 mėn. rezultatai

Atlikti veiksmai	Skuodo užkarda	Mažeikių užkarda	Joniškio užkarda	Pasvalio užkarda	Zarasų užkarda	Šiaulių NMPKS	OVS	Iš viso
Patikrinta Lietuvos Respublikos piliečių	265	2541	5891	17123	1208	27		27055
Patikrinta kitų Europos Sąjungos piliečių	3006	9586	11432	51858	10233	23		86138
Patikrinta ne Europos Sąjungos piliečių	454	1043	5073	12345	7918	111		26944
Nustatyti asmenys pažeidę ATPK 205 str.	1	0	6	5	12	0		24
Nustatyti asmenys pažeidę ATPK 206 str.	180	512	603	1074	467	12		2848
Nustatyti asmenys pažeidę ATPK 2062 str.	0	2	2	1	3	6		14
Įpareigojimai išvykti iš šalies	1	1	3	34	27	2		68
Užsieniečių išsiuntimai iš šalies	0	0	0	1	0	1		2

Institucijų veikla ir nebdradarbiavimas





Darbas baigtas: 2009-11-12

Ieva Karpavičiūtė