



FRI BEVÆGELIGHED FOR PERSONER

Fri bevægelighed og ophold for personer i EU er hjørnestenen i unionsborgerskabet, som blev indført med Maastrichttraktaten i 1992. Den gradvise afvikling af de indre grænser inden for rammerne af Schengenaftalerne blev fulgt op med vedtagelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit inden for EU. Uanset betydningen af denne ret er der fortsat ti år efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet betydelige hindringer for gennemførelsen.

RETSGRUNDLAG

Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), afsnit IV og V i TEUF, artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

MÅL

Begrebet fri bevægelighed for personer har ændret betydning, siden det blev indført. De første bestemmelser om dette emne i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab fra 1957 ([1.1.1.](#), [2.1.5.](#) og [2.1.4.](#)) dækkede den frie bevægelighed for arbejdstagere og den frie etableringsret og dermed personer som f.eks. arbejdstagere eller leverandører af tjenesteydelser. Med Maastrichttraktaten indførtes begrebet **unionsborgerskab**, som automatisk tilfalder enhver person, der er statsborger i en medlemsstat. Det er dette unionsborgerskab, der understøtter personers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Lissabontraktaten bekræftede denne ret, der også er omfattet af de almindelige bestemmelser vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

RESULTATER

A. Schengenområdet

Den vigtigste milepæl i forbindelse med oprettelsen af et indre marked med fri bevægelighed for personer var indgåelsen af de **to Schengenaftaler**, dvs. den egentlige Schengenaftale af 14. juni 1985 og konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, der blev undertegnet den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995. Oprindeligt var Schengengennemførelseskonventionen (som kun var undertegnet af Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene) en del af det mellemstatslige samarbejde på området retlige og indre anliggender. Med en protokol til **Amsterdamtraktaten overførtes Schengenreglerne** ([4.2.4](#)) til



traktaterne. I dag er Schengenreglerne underlagt parlamentarisk og retslig kontrol i henhold til Lissabontraktaten. Da de fleste af Schengenreglerne nu er en del af EU-retten, har det siden udvidelsen af EU den 1. maj 2004 ikke længere været muligt for tiltrædelseslande at stå uden for (opt-out) de relevante bestemmelser (artikel 7 i Schengenprotokollen).

1. Deltagende lande

Der er i øjeblikket **26 fuldgældige medlemmer af Schengen-aftalen**, nemlig 22 EU-medlemsstater samt Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein (der har status som associerede lande). Irland og Det Forenede Kongerige er ikke parter i konventionen, men kan vælge at tilslutte sig (»opt-in«) udvalgte dele af Schengenregelsættet. Danmark, der er part i Schengenaftalen, har en »opt-out« for nye foranstaltninger på området retlige og indre anliggender, herunder om Schengen, men er bundet af visse foranstaltninger under den fælles visumpolitik. Bulgarien, Rumænien og Cypern står for tur til at tiltræde, men der er forsinkelser af forskellige årsager. Kroatien indledte ansøgningsprocessen med henblik på tiltrædelse af Schengenområdet den 1. juli 2015.

2. Anvendelsesområde

De resultater, der er opnået i relation til Schengenområdet, omfatter:

- a. afskaffelse af personkontrollen for alle ved de indre grænser
- b. foranstaltninger til styrkelse og harmonisering af kontrollen ved de ydre grænser: alle EU-borgere kan rejse ind i Schengenområdet blot ved at fremvise identitetskort eller pas ([4.2.4.](#))
- c. en fælles visumpolitik for kortvarige ophold: tredjelandstatsborgere, som er omfattet af den fælles liste over ikke-medlemsstater, hvis statsborgere skal have et indrejsevisum (jf. bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001), kan få udstedt et enkelt visum, som er gyldigt i hele Schengenområdet
- d. politi- og retssamarbejde: medlemsstaternes politi bistår hinanden med at afsløre og forebygge kriminalitet og har ret til at forfølge kriminelle, der flygter ind på tilstødende Schengenlandes område. Der er også et hurtigere udleveringssystem og gensidig anerkendelse af domme i straffesager ([4.2.6.](#) og [4.2.7.](#))
- e. oprettelse og udvikling af Schengeninformationssystemet (SIS) ([4.2.4.](#)).

3. Udfordringer

Skønt Schengenområdet i vid udstrækning betragtes som et af Den Europæiske Unions vigtigste resultater, har den rekordstore tilstrømning af flygtninge og migranter i EU for nylig sat det under et betydeligt pres. Siden september 2015 har den enorme tilstrømning bevirket, at en række medlemsstater i de seneste måneder midlertidigt har genindført kontrol ved Schengenrådets indre grænser. Alle de midlertidige grænsekontroller har været i overensstemmelse med reglerne i Schengengrænsekodeksen, men det er første gang i Schengenrådets historie, at der er blevet indført midlertidige grænsekontroller i et sådant omfang. En yderligere udfordring er terrorangreb, der har afdækket vanskelighederne ved at opdage terrorister, der rejser ind i Schengenområdet. De aktuelle udfordringer har tjent til at understrege **den uløselige forbindelse, der er mellem en fast forvaltning af de**



ydre grænser og fri bevægelighed inden for disse ydre grænser, og har ført til en række nye tiltag både for at forstærke sikkerhedskontrollen af personer, der rejser ind i Schengenområdet, og for at forbedre forvaltningen af de ydre grænser ([4.2.4](#) og [4.2.7](#))

B. Fri bevægelighed for unionsborgere og deres familiemedlemmer

1. De første skridt

I et forsøg på at omdanne Fællesskabet til et område med reel frihed og mobilitet for alle dets borgere blev der i 1990 vedtaget direktiver for at give opholdsrettigheder til andre personer end arbejdstagere: Rådets direktiv 90/365/EØF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet, Rådets direktiv 90/366/EØF om opholdsret for studerende og Rådets direktiv 90/364/EØF om opholdsret (for statsborgere i medlemsstaterne, som ikke har denne ret i henhold til andre bestemmelser i fællesskabsretten, og for disses familiemedlemmer).

2. Direktiv 2004/38/EF

For at konsolidere visse lovtekster (herunder de ovennævnte) og tage hensyn til den omfangsrige retspraksis i forbindelse med fri bevægelighed for personer blev der i 2004 vedtaget et nyt omfattende direktiv, nemlig **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv [2004/38/EF](#) af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område**. Hensigten med direktivet er at tilskynde EU-borgerne til at udøve deres ret til frit at færdes og tage ophold i medlemsstaterne, reducere de administrative formaliteter til det mest nødvendige, give en bedre definition af familiemedlemmers status og begrænse mulighederne for at nægte personer indrejse eller ophæve deres opholdsret. I henhold til direktiv 2004/38/EF omfatter familiemedlemmer følgende: ægtefællen (også af samme køn, som præciseret af Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) i sin dom i sagen Coman, C-673/16), registreret partner, hvis registreret partnerskab i værtsmedlemsstatens lovgivning er ligestillet med ægteskab, direkte efterkommere, som er under 21 år, eller for hvem der består forsørgerpligt, samt tilsvarende direkte efterkommere af ægtefællen eller den registrerede partner, og slægtninge i direkte opadstigende linje, for hvem der består forsørgerpligt, samt sådanne slægtninge til ægtefællen eller den registrerede partner^[1].

a. Rettigheder og forpligtelser:

- Ved ophold på under tre måneder: Det eneste krav til unionsborgere er, at de er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Værtsmedlemsstaten kan kræve, at de pågældende personer skal anmelde deres tilstedeværelse i landet.
- Ved ophold på over tre måneder: EU-borgeren og medlemmer af dennes familie — hvis de ikke arbejder — skal råde over tilstrækkelige midler og være dækket af en sygeforsikring, således at de ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under deres ophold. Unionsborgere behøver ikke opholdstilladelse, men værtsmedlemsstaten kan kræve, at de tilmelder sig hos myndighederne. Medlemmer af en unionsborgers familie, som ikke selv er statsborgere i en

[1]De fleste medlemsstater anvender også direktivet for at sikre retten til fri bevægelighed til registrerede partnere af samme køn og partnere i et varigt forhold.



medlemsstat, skal ansøge om en opholdstilladelse, der er gyldig under deres ophold eller i en periode på fem år.

- Ret til varigt ophold: Unionsborgere får ret til varigt ophold i værtsmedlemsstaten efter fem års uafbrudt lovligt ophold, forudsat at der ikke er truffet en udvisningsafgørelse mod dem. Der er ikke længere knyttet betingelser til denne ret. Den samme regel gælder for familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som har boet sammen med en unionsborger i fem år. Retten til varigt ophold fortages kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på mere end to på hinanden følgende år.
- Begrænsninger af retten til indrejse og retten til ophold: Værtsmedlemsstaten kan udvise unionsborgere eller deres familiemedlemmer, når det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Der er garantier til at sikre, at disse beslutninger bl.a. ikke træffes af økonomiske grunde, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og er baseret på personlige adfærd.

Endelig giver direktivet medlemsstaterne mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde tildelte rettigheder, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, f.eks. i form af proformaægteskaber.

b. Gennemførelse af direktiv 2004/38/EF

Direktivet har været plaget af problemer og kontroverser, idet der er dokumentation for alvorlige mangler i gennemførelsen og fortsatte hindringer for den frie bevægelighed, som dette fremgår af Kommissionens rapporter og Europa-Parlamentets undersøgelser om anvendelsen af direktivet, traktatbrudsprocedurerne mod medlemsstaterne for ukorrekt eller ufuldstændig gennemførelse, det store antal andragender til Europa-Parlamentet og det betydelige antal sager, der er indbragt for Domstolen. Den kritik, som nogle medlemsstater fremsatte i 2013-2014 om EU-borgernes påståede misbrug af reglerne om fri bevægelighed i forbindelse med »social turisme«, førte til drøftelser på EU-plan om mulige reformer, som i mellemtiden er sat til side efter Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade EU.

c. Tredjelandssstatsborgere

Se [4.2.3.](#) vedrørende bestemmelser, som finder anvendelse på tredjelandssstatsborgere, der ikke er familiemedlemmer til unionsborgere

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har længe kæmpet hårdt for at opretholde retten til fri bevægelighed, som det betragter som et centralt princip i Den Europæiske Union. I sin beslutning af 16. januar 2014 om overholdelse af den grundlæggende rettighed til fri bevægelighed i EU forkastede Parlamentet bestræbelserne på at begrænse retten til fri bevægelighed og opfordrede medlemsstaterne til at efterleve traktatens bestemmelser med hensyn til EU's regler om fri bevægelighed og sikre, at principperne om ligestilling og den grundlæggende ret til fri bevægelighed overholdes af alle medlemsstaterne. I sine beslutninger af 15. marts 2017 om hindringer for unionsborgernes frihed til at bevæge sig og arbejde på det indre marked og af 12. december 2017 om rapporten om



unionsborgerskab i samme år opfordrede Parlamentet endnu en gang til at fjerne hindringerne for retten til fri bevægelighed. Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade Den Europæiske Union har frataget den frie bevægelighed en af dens vigtigste kritikere, og der forhandles stadig om en aftale mellem de to parter.

Med hensyn til Schengenområdet fordømte Parlamentet i sin beslutning af 30. maj 2018 om den årlige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer, »den fortsatte genindførelse af kontrollen ved de indre grænser«, da de er »skadelige for Europas enhed og skadeligt for de europæiske borgeres velstand og princippet om fri bevægelighed«.

Ottavio Marzocchi
05/2019

