



A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA

A személyek Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga képezi az uniós polgárság alappillérét, amelyet a Maastrichti Szerződés hozott létre 1992-ben. A Schengeni Megállapodással a belső határok fokozatosan megszűnését követően elfogadásra került az Unió polgárainak és családtagjaiknak az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv. E fontos jog, valamint az irányelv végrehajtására vonatkozó határidő óta eltelt tíz év ellenére továbbra is jelentős akadályok állnak a végrehajtás előtt.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése; az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 21. cikke; az EUMSZ IV. és V. címe; az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

A személyek szabad mozgásával kapcsolatos fogalom értelme a kezdetekhez képest megváltozott. Az ilyen tárgyú első rendelkezések – az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló, 1957. évi szerződésben – pusztán a gazdasági szereplőknek mint egyéneknek – akár munkavállalóként, akár szolgáltatóként való – szabad mozgására és letelepedésük szabadságára vonatkoztak ([1.1.1.](#), [2.1.5.](#) és [2.1.4.](#)). A Maastrichti Szerződés a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező összes személyre vonatkozóan bevezette az európai uniós polgárság fogalmát. Ez az uniós polgárság képezi a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog alapját. A Lisszaboni Szerződés megerősítette ezt a jogot, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség általános rendelkezései között is szerepel.

EREDMÉNYEK

A. A schengeni térség

A személyek szabad mozgása jellemezte belső piac létrehozása során a legjelentősebb mérföldkő a két schengeni megállapodás – tehát maga az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás és az 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény – megkötése volt. Kezdetben a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (amelyet csak Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia írt alá) az Európai Unión belüli bel- és igazságügyi kormányközi



együttműködésen alapult. Az Amszterdami Szerződés egyik jegyzőkönyve előírta a schengeni vívmányok (4.2.4.) szerződésekre való átültetését. Ma ez a Lisszaboni Szerződés alapján parlamenti és bírósági ellenőrzés hatálya alá tartozik. Mivel a legtöbb schengeni szabály az uniós vívmányok részévé vált, az Unió 2004. május 1-jei bővítésétől kezdődően a csatlakozó országoknak már nincs lehetőségük arra, hogy önként kimaradhassanak a vonatkozó rendelkezések alól (a Schengeni Jegyzőkönyv 7. cikke).

1. Részt vevő országok

Jelenleg a schengeni térségnek 26 teljes jogú tagja van: 22 uniós tagállam, továbbá Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein (amelyek társult jogállással rendelkeznek). Írország és az Egyesült Királyság nem részes felei az egyezménynek, de lehetőségük van arra, hogy a schengeni joganyag kiválasztott részeinek alkalmazása mellett döntsenek. Bár Dánia része a schengeni térségnek, az új, többek között a schengeni övezetért bel- és igazságügyi intézkedések esetében lehetősége van az önkéntes kimaradásra, jóllehet a közös vízumpolitika bizonyos intézkedései ennek az országnak az esetében is kötelező érvényűek. Bulgária, Románia és Ciprus szintén csatlakozik majd a megállapodáshoz, bár más-más okok miatt a folyamat egyelőre késik. Horvátország megkezdte a kérelmezési eljárást azzal a céllal, hogy 2015. július 1-jén csatlakozzon a schengeni térséghez.

2. Alkalmazási kör

A schengeni térséggel kapcsolatos vívmányok között szerepel:

- a. a belső határok ellenőrzésének eltörlése minden személy esetében;
- b. a külső határok ellenőrzésének megerősítésére és harmonizálására irányuló intézkedések: valamennyi uniós polgár pusztán személyazonosító igazolvány vagy útlevél bemutatásával beléphet a schengeni térségbe (4.2.4.);
- c. közös vízumpolitika a rövid tartózkodások tekintetében: a teljes schengeni térség vonatkozásában érvényes, egységes vízumot kaphatnak a tagsággal nem rendelkező országok közös jegyzékében szereplő azon harmadik országok állampolgárai, amelyek esetében beutazóvízum szükséges (lásd az 539/2001/EK tanácsi rendelet II. mellékletében található jegyzéket);
- d. rendőrségi és igazságügyi együttműködés: a rendőri szervek támogatják egymást a bűncselekmények felderítésében és megelőzésében, továbbá jogosultak a szökésben levő bűnözőket a szomszédos schengeni állam területére követni; gyorsabb kiadatási rendszer és a büntetőjogi ítéletek kölcsönös elismerése (4.2.6. és 4.2.7.);
- e. a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozása és fejlesztése (4.2.4.).

3. Kihívások

Noha a schengeni térséget széles körben az Európai Unió legfőbb vívmányának tartják, a nemrég az Unióba érkező példanélküli menekült- és migránsáradat jelentős nyomás alá helyezte a rendszert. Az újonnan érkezők nagy száma arra késztetett számos tagállamot, hogy 2015 szeptemberétől átmenetileg visszaállítsák a schengeni belső határok ellenőrzését. Noha valamennyi ideiglenes határellenőrzés összhangban van a Schengeni határellenőrzési kódex szabályaival, a schengeni térség történetében



először fordult elő, hogy ilyen mértékben visszaállították a határellenőrzést. A schengeni térséget érő további kihívás a terrortámadások, amelyek rávilágítottak arra, hogy milyen nehéz a schengeni térségbe belépő és az azon átutazó terroristákat feltérképezni. A jelenlegi kihívások rámutattak a külső határigazgatás megerősítése és az e határokon belüli szabad mozgás közötti elválaszthatatlan kapcsolatra, melynek következtében számos intézkedés született a schengeni térségbe belépő személyekre vonatkozó biztonsági ellenőrzések megerősítése, valamint a külső határigazgatás fejlesztése céljából (4.2.4. és 4.2.7.).

B. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása

1. Az első lépések

A szabadság és mobilitás Közösségen belüli, valamennyi polgárra vonatkozó tényleges megvalósulása érdekében 1990-ben irányelveket fogadtak el azért, hogy a munkavállalókon kívül mások is tartózkodási jogokat kaphassanak: a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló 90/365/EGK tanácsi irányelv; a diákok tartózkodási jogáról szóló 90/366/EGK tanácsi irányelv; a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK tanácsi irányelv (tagállamok olyan állampolgárainak, akik számára a közösségi jog más rendelkezései nem biztosítják ezt a jogot, továbbá családtagjaiknak).

2. A 2004/38/EK irányelv

Az egyes jogszabályok (többek között a fent említettek) megerősítése érdekében, valamint a személyek szabad mozgásához kapcsolódó kiterjedt ítélkezési gyakorlat figyelembevételére érdekében 2004-ben új, átfogó irányelvet fogadtak el: az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i [2004/38/EK](#) európai parlamenti és tanácsi irányelvet. Az irányelv célja, hogy a tagállamokon belüli mozgáshoz és szabad tartózkodáshoz való joguk gyakorlására ösztönözze az Unió polgárait, a legszükségesebbre korlátozza az igazgatási formákat, jobb meghatározást adjon a családtagok jogállására, valamint hogy korlátozza a belépés megtagadásának és a tartózkodási jog megszüntetésének alkalmazási körét. A 2004/38/EK irányelv értelmében családtagok a következők: a házastárs (az azonos nemű is, amint azt az Európai Unió Bírósága (EUB) a C-673/16. sz. Coman-ügyben hozott ítéletében rögzítette); a bejegyzett élettárs, ha a fogadó tagállam jogszabályai a bejegyzett élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik; az uniós polgár, házastársa, illetve a fent meghatározott élettársa egyenes ági leszármazottai, akik 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak; valamint az uniós polgár, házastársa, vagy élettársa eltartott egyenes ági felmenőit^[1].

a. Jogok és kötelezettségek:

— Három hónapnál rövidebb tartózkodás esetén: az uniós polgárokkal szemben támasztott egyedüli követelmény, hogy érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevelel rendelkezzenek. A fogadó tagállam előírhatja az érintett személyek számára, hogy jelentsék be az országban való jelenlétüket.

[1]A legtöbb tagállam alkalmazza az irányelvet az azonos nemű házastársak, a bejegyzett élettársak és a tartós kapcsolatban élő élettársak szabad mozgáshoz való jogának garantálására is.



- Három hónapnál hosszabb tartózkodás esetén: az uniós polgárnak és családtagjainak, amennyiben nincs munkaviszonyuk, elegendő anyagi forrással és betegbiztosítással kell rendelkezniük annak biztosítása érdekében, hogy ott-tartózkodásuk alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális ellátórendszere számára. Bár az uniós polgároknak nincs szükségük tartózkodási engedélyre, a tagállamok előírhatják számukra a hatóságoknál történő nyilvántartásba vételt. Az uniós polgárok olyan családtagjainak, akik nem valamely tagállam állampolgárai, tartózkodásuk idejére vagy ötéves időtartamra érvényes tartózkodási engedélyt kell kérelmezniük.
- A huzamos tartózkodás joga: azon uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodnak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek, feltéve, hogy nem állnak kiutasítási intézkedés hatálya alatt. A huzamos tartózkodási jogra ezen kívül nem vonatkozik más feltétel. Ugyanez a szabály vonatkozik azokra a családtagokra, akik nem egy adott tagállam állampolgárai, és akik öt éve egy uniós állampolgárral élnek. A már megszerzett huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén válik semmissé.
- A beutazáshoz és a tartózkodáshoz való jogra vonatkozó korlátozások: az uniós polgárok és családtagjaik közrendészeti, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon kiutasíthatók a fogadó tagállamból. Garanciákat kell nyújtani annak biztosítására, hogy ne gazdasági alapon hozzanak meg ilyen döntéseket, azok megfeleljenek az arányosság elvének, és többek között az érintett egyén személyes viselkedésén alapuljanak.

Végezetül az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy joggal való visszaélés vagy csalás, például érdekházasság esetén olyan intézkedéseket fogadjanak el, melyek célja, hogy megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják a megítélt bármely jogot.

b. A 2004/38/EK irányelv végrehajtása

Az irányelvet problémák és vita övezték, és bizonyítékok igazolták a végrehajtás terén mutatkozó súlyos hiányosságokat és a szabad mozgás akadályainak fennmaradását, amint azt az irányelv alkalmazásáról, a tagállamok ellen az irányelv helytelen vagy hiányos átültetése miatt kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásokról szóló bizottsági jelentések és parlamenti tanulmányok, valamint a Parlamenthez a témában benyújtott petíciók jelentős száma és a Bíróság előtt lévő jelentős mennyiségű ügy is bizonyítja. A 2013–2014-ben egyes tagállamok által az uniós polgárok szabad mozgásával való, a „szociális turizmust” célzó állítólagos visszaélésekkel kapcsolatban megfogalmazott bírálatok uniós szintű vitákat eredményeztek a lehetséges reformokról, amelyek időközben, az Egyesült Királyságnak az Unióból való kilépésére vonatkozó döntése után elakadtak.

c. Harmadik országbeli állampolgárok

Az olyan harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó rendelkezéseket illetően, akik nem uniós polgár családtagjai, lásd az [4.2.3.](#) sz. ismertetőt.



AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament régóta igen keményen küzd a szabad mozgás jogának érvényesítéséért, amelyet az Európai Unió egyik alapvető elvének tekint. „A szabad mozgáshoz való alapvető jog tiszteletben tartásáról az Unióban” című, 2014. január 16-i állásfoglalásában a Parlament elutasította a szabad mozgáshoz való jog korlátozására irányuló törekvéseket, és felszólította a tagállamokat, hogy tartsák be a szerződésből eredő kötelezettségüket a mozgás szabadságára vonatkozó uniós szabályok terén, és biztosítsák, hogy valamennyi tagállam betartsa az egyenlőség elvét és a mozgás szabadságához kötődő alapvető jogot. A Parlament az uniós polgárok szabad mozgása és a belső piacon történő munkavállalása előtt álló akadályokról szóló, 2017. március 15-i és az uniós polgárságról szóló, 2017. évi jelentésről szóló, 2017. december 12-i állásfoglalásában ismételten kérte a szabad mozgás előtt álló akadályok felszámolását. Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésére vonatkozó döntése nyomán a szabad mozgás egyik fő bírálója távozik, ugyanakkor a két fél közötti megállapodásról még folynak a tárgyalások.

Ami a schengeni térséget illeti, a Parlament a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről szóló, 2018. május 30-i állásfoglalásában elítélte „a belső határellenőrzések folytatódó újbóli bevezetését”, mivel „gazdasági, politikai és társadalmi hatásai hátrányosak a schengeni térség egységességére nézve, és károsak az európai polgárok jólétére”.

Ottavio Marzocchi
05/2019

