



FRI RÖRLIGHET FÖR PERSONER

Fri rörlighet och bosättning för personer i EU är hörnstenen i unionsmedborgarskapet, som infördes 1992 genom Maastrichtfördraget. Den successiva avvecklingen av de inre gränserna i enlighet med Schengenavtalen följdes av antagandet av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Denna rättighet är viktig, men trots att det nu har gått tio år sedan direktivet skulle ha genomförts finns det alltjämt stora hinder för genomförandet.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), artikel 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), avdelningarna IV och V i EUF-fördraget och artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

MÅL

Innebörden av den fria rörligheten för personer har ändrats sedan begreppet först infördes. De första bestämmelserna om den här frågan ingick i 1957 års fördrag om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (se faktablad [1.1.1](#), [2.1.5](#) och [2.1.4](#)) och omfattade fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet och därmed alltså enskilda personer som arbetstagare eller tjänsteleverantörer. I Maastrichtfördraget infördes det EU-medborgarskap som automatiskt tilldelas alla som är medborgare i en medlemsstat. Det är detta unionsmedborgarskap som ligger till grund för personers rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Genom Lissabonfördraget bekräftades denna rättighet, som också ingår i de allmänna bestämmelserna för området med frihet, säkerhet och rättvisa.

RESULTAT

A. Schengenområdet

Den viktigaste milstolpen i upprättandet av en inre marknad med fri rörlighet för personer var ingåendet av de båda Schengenavtalen, dvs. Schengenavtalet av den 14 juni 1985 och Schengenavtalets tillämpningskonvention, som undertecknades den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995. Inledningsvis byggde Schengenavtalets tillämpningskonvention (som endast undertecknades av Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland) på det mellanstatliga samarbetet på området för rättsliga och inrikes frågor. Ett protokoll till Amsterdamfördraget



innehöll bestämmelser om överföring av "Schengenregelverket" (se faktablad [4.2.4](#)) till fördragen. I dag är detta regelverk, i enlighet med Lissabonfördraget, underställt parlamentarisk och rättslig kontroll. Eftersom merparten av Schengenregelverket nu ingår i EU:s regelverk kan anslutningsländer sedan utvidgningen den 1 maj 2004 inte längre välja att ställa sig utanför samarbetet (artikel 7 i Schengenprotokollet).

1. Deltagarländer

För närvarande finns det 26 fullvärdiga Schengenmedlemmar: 22 av EU:s medlemsstater samt Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein (vilka har associerad status). Irland och Storbritannien är inte parter i konventionen, men har möjlighet att tillämpa valda delar av Schengenregelverket. Danmark, som visserligen ingår i Schengenområdet, har beviljats undantag för nya åtgärder som rör rättsliga och inrikes frågor, bland annat rörande Schengen, men landet är bundet av vissa åtgärder inom ramen för den gemensamma viseringspolitiken. Bulgarien, Rumänien och Cypern väntas ansluta sig, men det har av olika skäl uppstått förseningar. Kroatien påbörjade sin process för att ansluta sig till Schengenområdet den 1 juli 2015.

2. Tillämpningsområde

Schengenområdets tillkomst har bland annat inneburit följande:

- a. Avskaffande av alla personkontroller vid de inre gränserna.
- b. Åtgärder för att stärka och harmonisera kontrollerna vid de yttre gränserna: För inresa i Schengenområdet behöver unionsmedborgare bara visa ett id-kort eller ett pass (se faktablad [4.2.4](#)).
- c. Gemensam viseringspolitik för korttidsvistelse: Tredjelandetsmedborgare från länder i förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna (se bilaga II till rådets förordning (EG) nr 539/2001) kan få ett enda visum som gäller i hela Schengenområdet.
- d. Polissamarbete och rättsligt samarbete: Medlemsstaternas poliskåror hjälper varandra att upptäcka och förhindra brott och har rätt att förfölja brottslingar som flyr in på ett angränsande Schengenlands territorium. Det finns också ett snabbare utlämningssystem och ömsesidigt erkännande av domar i brottmål (se faktablad [4.2.6](#) och [4.2.7](#)).
- e. Inrättande och utveckling av Schengens informationssystem (SIS) (se faktablad [4.2.4](#)).

3. Utmaningar

Schengenområdet betraktas visserligen allmänt som ett av EU:s största framsteg men har nyligen utsatts för stora påfrestningar på grund av flykting- och migrantströmmarna till EU, som saknar tidigare motstycke. Sedan september 2015 har den stora tillströmningen av nyanlända fått flera medlemsstater att tillfälligt återinföra kontroller vid de interna Schengengränserna. Alla de tillfälliga gränskontrollerna har varit i överensstämmelse med reglerna i kodexen om Schengengränserna, men detta är första gången i Schengenområdets historia som det införs tillfälliga gränskontroller i en sådan omfattning. En annan utmaning är hotet om terrorattentat, med tanke på hur svårt det är att upptäcka terrorister som tar sig in i och reser igenom Schengenområdet.



De pågående utmaningarna har visat att det finns ett mycket starkt samband mellan en solid förvaltning av de yttre gränserna och fri rörlighet inom de yttre gränserna och har lett till en rad nya åtgärder som både stärker säkerhetskontrollerna för personer som reser in i Schengenområdet och förbättrar förvaltningen av de yttre gränserna (se faktablad [4.2.4](#) och [4.2.7](#)).

B. Fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

1. De första stegen

För att göra gemenskapen till ett område med verklig frihet och rörlighet för alla unionsmedborgare antogs 1990 ett antal direktiv för att garantera rätten till bosättning för andra personer än arbetstagare: rådets direktiv 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma, rådets direktiv 90/366/EEG om rätt till bosättning för studerande och rådets direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning (för medborgare i medlemsstater som inte åtnjuter denna rätt i enlighet med andra bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och för deras familjemedlemmar).

2. Direktiv 2004/38/EG

För att konsolidera olika lagstiftningsdelar (inklusive dem som nämns ovan) och ta hänsyn till den omfattande rättspraxisen i samband med den fria rörligheten för personer antogs 2004 ett nytt, övergripande direktiv – Europaparlamentets och rådets direktiv [2004/38/EG](#) av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Syftet med direktivet är att uppmuntra unionsmedborgarna att utöva sin rätt att fritt röra sig och bosätta sig inom medlemsstaterna, reducera byråkratin till ett minimum, ta fram en bättre definition av familjemedlemmars status och begränsa möjligheterna att neka inresa eller upphäva ett uppehållstillstånd. Enligt direktiv 2004/38/EG räknas följande personkategorier som familjemedlemmar: make/maka (även av samma kön, enligt Europeiska unionens domstols klargörande i sin dom i målet Coman, C-673/16); registrerad partner, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap; släktingar – även makens, makans eller den registrerade partners – i rakt nedstigande led som är yngre än 21 år eller befinner sig i beroendeställning samt släktingar – även makens, makans eller den registrerade partners – i rakt uppstigande led som befinner sig i beroendeställning^[1].

a. Rättigheter och skyldigheter:

- För vistelse som är kortare än tre månader: Det enda kravet på unionsmedborgare är att de ska inneha en giltig identitetshandling eller ett giltigt pass. Världmedlemsstaten kan kräva att berörda personer registrerar sin närvaro i landet.
- För vistelse som är längre än tre månader: Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar måste – om de inte förvärvsarbetar – ha tillräckliga resurser och sjukförsäkring för att garantera att de inte blir en belastning för världmedlemsstatens sociala trygghetssystem under sin vistelse.

[1]De flesta medlemsstaterna tillämpar också direktivet för att säkerställa rätten till fri rörlighet för registrerade partner och sambor av samma kön.



Unionsmedborgare behöver inte uppehållstillstånd, men medlemsstaterna kan kräva att de registrerar sig hos myndigheterna. Familjemedlemmar till en unionsmedborgare vilka inte är medborgare i någon av medlemsstaterna måste ansöka om uppehållstillstånd som är giltiga under hela deras vistelse eller en femårsperiod.

- Permanent uppehållsrätt: Efter en femårsperiod av oavbruten laglig bosättning har unionsmedborgare permanent uppehållsrätt, förutsatt att inget utvisningsbeslut verkställts mot dem. Denna rättighet är inte längre underställd några villkor. Samma regel gäller för familjemedlemmar som inte är medborgare i någon av medlemsstaterna och som bott tillsammans med en unionsmedborgare i fem år. Rätten till fast bosättning förverkas endast vid frånvaro från värdmedlemsstaten i mer än två på varandra följande år.
- Begränsningar av rätten till inresa och uppehälle: Unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar kan utvisas från värdmedlemsstaten av skäl som gäller allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Det finns garantier för att se till att dessa beslut inte fattas av ekonomiska skäl och att de är förenliga med proportionalitetsprincipen och grundas bl.a. på vederbörandes personliga uppträdande.

Vidare gör direktivet det möjligt för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap.

b. Genomförande av direktiv 2004/38/EG

c. Direktivet har varit omgärdat av problem och kontroverser, och det har framkommit bevis om allvarliga brister i genomförandet och fortsatta hinder för den fria rörligheten, vilket framgår av kommissionsrapporter och parlamentsstudier om tillämpningen av direktivet, överträdelseförfaranden mot medlemsstater för felaktigt eller ofullständigt genomförande av direktivet, de många framställningar som gjorts till Europaparlamentet och de många rättsfallen vid domstolen. Den kritik som vissa medlemsstater framförde 2013–2014 om att unionsmedborgare påstått utnyttjat den fria rörligheten för "välfärdsturism" ledde till diskussioner på EU-nivå om eventuella reformer, som i mellantiden, efter Storbritanniens beslut att lämna EU, fick läggas åt sidan. Tredjelandmedborgare

I fråga om bestämmelser som gäller för tredjelandmedborgare som inte är familjemedlemmar till en unionsmedborgare, se faktablad [4.2.3](#).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Parlamentet har länge kämpat hårt för att upprätthålla rätten till fri rörlighet som en grundläggande princip i Europeiska unionen. I sin resolution av den 16 januari 2014 om respekt för den grundläggande rätten till fri rörlighet i EU förkastade parlamentet varje försök att begränsa rätten till fri rörlighet och uppmanade medlemsstaterna att följa fördragets bestämmelser om fri rörlighet och se till att principen om jämlikhet och den grundläggande rätten till fri rörlighet upprätthålls i alla medlemsstater. I sina resolutioner av den 15 mars 2017 om hinder för EU-medborgarnas fria rörlighet



och frihet att arbeta på den inre marknaden och av den 12 december 2017 om rapporten om EU-medborgarskapet samma år uppmanade parlamentet ännu en gång att undanröja hinder för fri rörlighet. Storbritanniens beslut att lämna EU har berövat den fria rörligheten en av dess främsta kritiker, och förhandlingar pågår fortfarande om ett avtal mellan de båda parterna.

I sin resolution av den 30 maj 2018 om årsrapporten om Schengenrådets funktionssätt fördömde parlamentet "det fortsatta återinförandet av kontroller vid de inre gränserna", eftersom de är "till skada för Schengenrådets enhetlighet och negativ för EU-medborgarnas välbefinnande och principen om fri rörlighet".

Ottavio Marzocchi
05/2019

