



Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων

Η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων στην ΕΕ αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της ιθαγένειας της Ένωσης, η οποία θεσμοθετήθηκε το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Τη σταδιακή κατάργηση των εσωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της συμφωνίας Σένγκεν ακολούθησε η έγκριση της οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Παρά τη σημασία του δικαιώματος αυτού, 10 χρόνια μετά την προθεσμία για την εφαρμογή της οδηγίας εξακολουθούν να υφίστανται ουσιαστικά εμπόδια όσον αφορά την εφαρμογή της.

Νομική βάση

Άρθρο 3 παράγραφος 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ): Άρθρο 21 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ): Τίτλοι IV και V της ΣΛΕΕ: Άρθρο 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στόχοι

Από την αρχική σύλληψη της έννοιας, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων έχει αλλάξει σημασία. Οι πρώτες διατάξεις επί του θέματος, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας το 1957 ([1.1.1](#), [2.1.5](#) και [2.1.4](#)), καλύπτουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την ελεύθερη εγκατάσταση, καλύπτουν, συνεπώς, ιδιώτες, είτε είναι εργαζόμενοι είτε πάροχοι υπηρεσιών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε την έννοια της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία χορηγείται αυτομάτως σε όλους τους πολίτες των κρατών μελών. Η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αυτή που δίνει στα πρόσωπα την δυνατότητα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επιβεβαίωσε αυτό το δικαίωμα, το οποίο περιλαμβάνεται επίσης στις γενικές διατάξεις σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Επιτεύγματα

A. Ο χώρος Σένγκεν

Ορόσημο στην εγκαθίδρυση μιας εσωτερικής αγοράς με ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπήρξε η σύναψη των δύο συμφωνιών Σένγκεν, δηλαδή της ίδιας της συμφωνίας Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 και της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν, η οποία υπεγράφη στις 19 Ιουνίου 1990 και τέθηκε σε ισχύ στις 26



Μαρτίου 1995. Αρχικά, η σύμβαση για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν (που είχε υπογραφεί μόνο από το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Λουξεμβούργο και τις Κάτω Χώρες) βασίστηκε σε διακυβερνητική συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Ένα πρωτόκολλο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει τη μεταφορά του «κεκτημένου του Σένγκεν» (4.2.4) στις Συνθήκες. Σήμερα, δυνάμει της Συνθήκης της Λισαβόνας, υπόκειται σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο. Καθώς το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων του Σένγκεν αποτελεί πια μέρος του κεκτημένου της ΕΕ, οι εντασσόμενες χώρες δεν είχαν πλέον τη δυνατότητα να «αυτοεξαιρεθούν» μετά τη διεύρυνση της ΕΕ την 1η Μαΐου 2004 (άρθρο 7 του πρωτοκόλλου Σένγκεν).

1. Συμμετέχουσες χώρες

Επί του παρόντος υπάρχουν 26 πλήρη μέλη του Σένγκεν: 22 κράτη μέλη της ΕΕ συν τη Νορβηγία, την Ισλανδία, την Ελβετία και το Λιχτενστάιν (που έχουν καθεστώς συμμετέχουσας χώρας). Η Ιρλανδία δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στη σύμβαση, μπορεί, όμως, να «συμπεριληφθεί» σε επιλεγμένα τμήματα της νομοθεσίας του Σένγκεν. Η Δανία, παρότι συμβαλλόμενο μέρος της συμφωνίας Σένγκεν από το 2001, διαθέτει δικαίωμα αυτοεξαιρέσεως για κάθε νέο μέτρο στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένου του Σένγκεν, μολονότι δεσμεύεται από ορισμένα μέτρα στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής θεωρήσεων. Η Βουλγαρία, η Ρουμανία και η Κύπρος προβλέπεται να προσχωρήσουν, αν και υπάρχουν καθυστερήσεις για διάφορους λόγους. Η Κροατία κίνησε τη διαδικασία υποβολής αίτησης προσχώρησης στον χώρο Σένγκεν την 1η Ιουλίου 2015.

2. Πεδίο εφαρμογής

Μεταξύ των επιτευγμάτων του Σένγκεν συγκαταλέγονται τα εξής:

- α. κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για όλους·
- β. μέτρα για την ενίσχυση και την εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα: όλοι οι πολίτες της ΕΕ μπορούν να εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν επιδεικνύοντας απλώς την ταυτότητα ή το διαβατήριό τους (4.2.4)·
- γ. κοινή πολιτική θεωρήσεων για σύντομη διαμονή: οι υπήκοοι τρίτων χωρών από τον κοινό κατάλογο των κρατών που δεν αποτελούν μέλη και των οποίων οι υπήκοοι χρειάζονται θεώρηση εισόδου (βλέπε Παράρτημα II του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου) μπορούν να λαμβάνουν ενιαία θεώρηση με ισχύ για ολόκληρο τον χώρο Σένγκεν·
- δ. αστυνομική και δικαστική συνεργασία: οι αστυνομικές δυνάμεις παρέχουν αμοιβαία συνδρομή για τον εντοπισμό και την πρόληψη του εγκλήματος και έχουν το δικαίωμα να καταδιώκουν καταζητούμενους εγκληματίες στην επικράτεια γειτονικού κράτους που ανήκει στον χώρο Σένγκεν· υπάρχει επίσης ένα ταχύτερο σύστημα έκδοσης και η αμοιβαία αναγνώριση των ποινικών αποφάσεων (4.2.6 και 4.2.7)·
- ε. εγκαθίδρυση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS) (4.2.4).



3. Προκλήσεις

Ενώ ο χώρος Σένγκεν αναγνωρίζεται ευρέως ως ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει τεθεί πρόσφατα υπό μεγάλη πίεση λόγω της άνευ προηγουμένου μαζικής εισροής προσφύγων και μεταναστών στην ΕΕ. Από τον Σεπτέμβριο 2015, ο μεγάλος αριθμός των νεοαφικνούμενων οδήγησε πολλά κράτη μέλη να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν. Ενώ όλοι οι προσωρινοί έλεγχοι στα σύνορα είναι σύμφωνοι με τους κανόνες του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τούτο σηματοδοτεί την πρώτη φορά στην ιστορία του Σένγκεν που επιβλήθηκαν προσωρινοί συνοριακοί έλεγχοι σε τέτοια κλίμακα. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις αποτελούν μια επιπλέον πρόκληση και καταδεικνύουν τη δυσκολία εντοπισμού τρομοκρατών που εισέρχονται και μετακινούνται στον χώρο Σένγκεν. Οι συνεχιζόμενες απειλές καταδεικνύουν την άρρηκτη σχέση μεταξύ της αυστηρής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός των συνόρων αυτών και οδήγησαν σε μια σειρά νέων μέτρων, τόσο για την ενίσχυση των ελέγχων ασφάλειας στα πρόσωπα που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν όσο και για τη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων ([4.2.4](#) και [4.2.7](#)).

B. Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους

1. Πρώτα βήματα

Με σκοπό τη μετατροπή της Κοινότητας σε χώρο πραγματικά ελεύθερης κυκλοφορίας και κινητικότητας για όλους τους πολίτες της, το 1990 εγκρίθηκαν οδηγίες ώστε να χορηγηθούν δικαιώματα διαμονής και σε άλλα πρόσωπα εκτός των εργαζομένων: η οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα· η οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών· και η οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (για υπηκόους κρατών μελών που δεν απολαύουν αυτού του δικαιώματος βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και για τα μέλη των οικογενειών τους).

2. Οδηγία 2004/38/ΕΚ

Προκειμένου να ενοποιηθούν τα διάφορα νομοθετικά κείμενα (περιλαμβανομένων των ως άνω αναφερθέντων) και να ληφθεί υπόψη η εκτενής νομολογία που συνδέεται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, το 2004 εγκρίθηκε μια νέα λεπτομερής οδηγία, συγκεκριμένα η οδηγία [2004/38/ΕΚ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Στόχος της οδηγίας είναι να ενθαρρυνθούν οι πολίτες της Ένωσης να ασκήσουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, να περιοριστούν στο ελάχιστο αναγκαίο οι διοικητικές διατυπώσεις, να παρασχεθεί ένας καλύτερος ορισμός του καθεστώτος των μελών της οικογένειας και να περιοριστούν οι δυνατότητες άρνησης εισόδου ή διακοπής του δικαιώματος διαμονής. Εντός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2004/38/ΕΚ, στα μέλη της οικογένειας περιλαμβάνονται: ο/η σύζυγος (και σύζυγοι του ίδιου φύλου, όπως διευκρινίστηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην απόφαση «Coman», C-673/16)· ο/η καταχωρημένος/η σύντροφος, εάν η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρημένης συμβίωσης ως ισοδύναμη



προς τον γάμο· οι απευθείας κατιόντες που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό πρώτο έτος της ηλικίας τους ή οι εξαρτώμενοι κατιόντες, και οι αντίστοιχοι κατιόντες του/της συζύγου ή του/της καταχωρημένου/ης συντρόφου· και οι συντηρούμενοι από τον εκάστοτε πολίτη απευθείας ανιόντες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων του/της συζύγου ή του/της καταχωρημένου/ης συντρόφου^[1].

α Δικαιώματα και υποχρεώσεις:

- Για διαμονή κάτω των τριών μηνών: η μόνη υποχρέωση που έχουν οι πολίτες της Ένωσης είναι να διαθέτουν ισχύουσα ταυτότητα ή διαβατήριο. Το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτήσει από τον ενδιαφερόμενο να γνωστοποιήσει την παρουσία του στην επικράτειά του.
- Για διαμονή άνω των τριών μηνών: Οι πολίτες της ΕΕ και τα μέλη των οικογενειών τους — εφόσον δεν εργάζονται — πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους και ασφάλιση ασθενείας ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Για τους πολίτες της Ένωσης δεν απαιτείται άδεια διαμονής, ωστόσο τα κράτη μέλη μπορούν να τους ζητούν να καταχωρούνται από τις αρχές. Τα μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης που δεν είναι υπήκοοι κάποιου κράτους μέλους πρέπει να υποβάλουν αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής, η οποία θα ισχύει για τη διάρκεια της διαμονής τους ή για περίοδο πέντε ετών.
- Δικαίωμα μόνιμης διαμονής: Οι πολίτες της Ένωσης αποκτούν το δικαίωμα αυτό κατόπιν νόμιμης διαμονής για πέντε συναπτά έτη, με την προϋπόθεση να μην έχει εκτελεστεί εναντίον τους απόφαση απέλασης. Το εν λόγω δικαίωμα δεν υπόκειται πλέον σε προϋποθέσεις. Ο ίδιος κανόνας ισχύει για τα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και έχουν διαμείνει με πολίτη της Ένωσης για πέντε χρόνια. Απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής επέρχεται μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.
- Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής: Πολίτες της Ένωσης ή μέλη των οικογενειών τους μπορεί να απελαθούν από το κράτος μέλος υποδοχής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Παρέχονται εγγυήσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι τέτοιες αποφάσεις, μεταξύ άλλων, δεν λαμβάνονται για οικονομικούς λόγους, συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας και βασίζονται στην προσωπική συμπεριφορά.

Τέλος, η οδηγία παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αρνηθούν, να διακόψουν ή να ανακαλέσουν οποιοδήποτε δικαίωμα σε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος ή απάτης, όπως είναι οι εικονικοί γάμοι.

β Η εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/ΕΚ

Η οδηγία αυτή παρουσίασε προβλήματα και υπήρξε αντικείμενο αντιπαραθέσεων, δεδομένου ότι η εφαρμογή της ανέδειξε σοβαρές ελλείψεις και διαρκή εμπόδια στην υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας, πράγμα που καθίσταται σαφές μέσω εκθέσεων

[1] Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν την οδηγία και για να διασφαλίσουν τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας των καταχωρημένων συντρόφων ίδιου φύλου και των συντρόφων που βρίσκονται σε μακροχρόνια σχέση.



της Επιτροπής και μελετών του Κοινοβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, των διαδικασιών επί παραβάσει κατά κρατών μελών λόγω εσφαλμένης ή ελλιπούς μεταφοράς, του μεγάλου όγκου αναφορών που υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο και των πολλών υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον του ΔΕΕ. Η κριτική που διατυπώθηκε από ορισμένα κράτη μέλη κατά την περίοδο 2013-2014 σχετικά με την εικαζόμενη κατάχρηση των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας από πολίτες της ΕΕ για τους σκοπούς του «τουρισμού πρόνοιας» οδήγησε σε συζητήσεις σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με πιθανές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες στο μεταξύ εγκαταλείφθηκαν μετά την απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την ΕΕ.

γ Υπήκοοι τρίτων χωρών

Σχετικά με τις διατάξεις που εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της ΕΕ, βλέπε [4.2.3](#).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο έχει από μακρού καταβάλει μεγάλες προσπάθειες για τη διατήρηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, το οποίο αποτελεί, κατά την άποψή του, θεμελιώδη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο ψήφισμά του, της 16ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με τον σεβασμό του θεμελιώδους δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στην ΕΕ, το Κοινοβούλιο καταδίκασε τις προσπάθειες να περιοριστούν τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και κάλεσε τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με τους κανόνες της ΕΕ που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και να διασφαλίσουν την τήρηση των αρχών της ισότητας καθώς και του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλα τα κράτη μέλη. Στα ψηφίσματά του της 15ης Μαρτίου 2017 σχετικά με τα εμπόδια στην ελευθερία των πολιτών της ΕΕ να μετακινούνται και να εργάζονται εντός της εσωτερικής αγοράς και της 12ης Δεκεμβρίου 2017 σχετικά με την έκθεση του ιδίου έτους για τη ιθαγένεια της ΕΕ, το Κοινοβούλιο ζήτησε για άλλη μια φορά την άρση των εμποδίων για το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία. Η απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει στερήσει την ελεύθερη κυκλοφορία σε έναν από τους κύριους επικριτές της.

Όσον αφορά τον χώρο Σένγκεν, στο ψήφισμά του, της 30ής Μαΐου 2018, σχετικά με την ετήσια έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, το Κοινοβούλιο καταδίκασε «τη συνεχιζόμενη επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα», δεδομένου ότι είναι «επιζήμιοι για την ενότητα του χώρου Σένγκεν και βλάπτουν την ευημερία των Ευρωπαίων πολιτών και την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας».

Παρά το γεγονός ότι η πανδημία COVID-19 είχε ως αποτέλεσμα τα περισσότερα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, να κλείσουν τα σύνορα και να εφαρμόσουν προσωρινούς περιορισμούς στις μετακινήσεις από άλλες χώρες της ΕΕ, το Κοινοβούλιο, σε διάφορα ψηφίσματα που εγκρίθηκαν το 2020, έχει επανειλημμένα εκφράσει την ανησυχία του, ζητώντας τη βελτίωση του συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ και την ταχεία επιστροφή σε έναν πλήρως λειτουργικό χώρο Σένγκεν^[2].

[2] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19ης Ιουνίου 2020 σχετικά με την κατάσταση στον χώρο Σένγκεν μετά την πανδημία COVID-19, παράγραφοι 2 και 12.



Ottavio Marzocchi
12/2020

