



SLOBODNO KRETANJE OSOBA

Slobodno kretanje i boravak osoba u Europskoj uniji temeljno je načelo na kojem počiva građanstvo Unije, a utvrđeno je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine. Postepeno ukidanje unutarnjih granica u okviru schengenskih sporazuma pratilo je donošenje Direktive 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području EU-a. Bez obzira na važnost tog prava, deset godina nakon roka za provedbu Direktive i dalje postoje velike prepreke njezinoj provedbi.

PRAVNA OSNOVA

Članak 3. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU); članak 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU); glave IV. i V. UFEU-a; članak 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

CILJEVI

Pojam slobodnog kretanja osoba danas ima drugačije značenje nego u trenutku uvođenja. Prve odredbe o tom pitanju, one iz Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice ([1.1.1.](#), [2.1.5.](#) i [2.1.4.](#)) iz 1957. godine, obuhvaćale su samo slobodno kretanje radnika i slobodu poslovnog nastana, dakle pojedince kao zaposlenike ili pružatelje usluga. Ugovorom iz Maastrichta uveden je pojam građanstva EU-a koje automatski dobiva svaki državljanin države članice. Upravo građanstvo EU-a čini temelj na kojem počiva pravo osoba na slobodno kretanje i boravak na teritoriju država članica. Ugovorom iz Lisabona to je pravo potvrđeno, a uvršteno je i u opće odredbe o području slobode, sigurnosti i pravde.

POSTIGNUĆA

A. Schengensko područje

Ključni trenutak pri uspostavi unutarnjeg tržišta sa slobodnim kretanjem osoba bilo je zaključivanje dvaju schengenskih sporazuma – Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. i Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma koja je potpisana 19. lipnja 1990., a stupila je na snagu 26. ožujka 1995. Isprva se Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma (koju su potpisali samo Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka) temeljila na međudržavnoj suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Protokolom priloženim Ugovoru iz Amsterdama utvrđen je prijenos schengenske pravne stečevine ([4.2.4.](#)) u Ugovore. U skladu s Ugovorom iz Lisabona ta stečevina danas podliježe parlamentarnom i sudskom nadzoru. Budući da je



većina schengenskih propisa danas dio pravne stečevine EU-a, od proširenja EU-a 1. svibnja 2004. države pristupnice više nemaju mogućnost neprimjenjivanja određenih odredbi (članak 7. Schengenskog protokola).

1. Države sudionice

Trenutno je u schengenskom području 26 punopravnih članica: 22 države članice EU-a te Norveška, Island, Švicarska i Lihtenštajn (koje imaju status pridruženih članica). Irska nije potpisnica Konvencije, ali može primjenjivati odabrane dijelove schengenske pravne stečevine. Danska je dio schengenskog područja od 2001., ali ima pravo izuzeća iz primjene novih mjera u području pravosuđa i unutarnjih poslova, među ostalim i mjera u vezi sa schengenskim propisima, iako su za nju obvezne neke mjere u okviru zajedničke vizne politike. Bugarskoj, Rumunjskoj i Cipru predstoji pristupanje, no ono kasni iz različitih razloga. Hrvatska je 1. srpnja 2015. započela postupak prijave za pristupanje schengenskom području.

2. Područje primjene

Postignuća u vezi sa schengenskim područjem obuhvaćaju:

- a. ukidanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama za sve osobe;
- b. mjere jačanja i usklađivanja graničnih kontrola na vanjskim granicama: svi građani Europske unije mogu ući u schengensko područje uz predočenje osobne iskaznice ili putovnice ([4.2.4.](#));
- c. zajedničku viznu politiku za kratkotrajni boravak: državljani trećih zemalja koje se nalaze na zajedničkom popisu država nečlanica čijim je državljanima potrebna viza za ulazak u schengensko područje (vidi Prilog II. Uredbi Vijeća (EZ) br. 539/2001) imaju pravo na jedinstvenu vizu koja vrijedi na cijelom schengenskom području;
- d. policijsku i pravosudnu suradnju: policije država članica surađuju u otkrivanju i sprečavanju kaznenih djela i imaju pravo počinitelje kaznenih djela u bijegu goniti i na državnom području susjedne države članice schengenskog područja; također postoji i sustav bržeg izručenja i uzajamno priznavanje kaznenih presuda ([4.2.6.](#) i [4.2.7.](#));
- e. uspostavu i razvoj schengenskog informacijskog sustava (SIS) ([4.2.4.](#)).

3. Izazovi

Iako se schengensko područje smatra jednim od glavnih postignuća Europske unije, odnedavno se nalazi pod velikim pritiskom zbog neviđenog vala izbjeglica i migranata koji stižu u EU. Golem broj novopridošlih migranata od rujna 2015. ponukao je nekoliko država članica da privremeno uvedu kontrole na unutarnjim granicama schengenskog područja. Iako su sve te privremene provjere na granicama u skladu s odredbama Zakonika o schengenskim granicama, prvi su put u povijesti schengenskog područja privremene provjere na granicama uvedene u tako velikom opsegu. Dodatni izazov su teroristički napadi koji su pokazali poteškoće u otkrivanju terorista koji ulaze na schengensko područje i kreću se njime. Tim je izazovima istaknuta neraskidiva veza između čvrstog upravljanja vanjskim granicama i slobodnog kretanja unutar tih vanjskih granica, a to je dovelo do donošenja niza novih mjera za jačanje sigurnosnih provjera



osoba koje ulaze u schengensko područje i za poboljšanje upravljanja vanjskim granicama ([4.2.4](#) i [4.2.7](#)).

B. Slobodno kretanje građana EU-a i članova njihovih obitelji

1. Prvi koraci

Kako bi Zajednica prerasla u područje istinske slobode i mobilnosti za sve svoje građane, godine 1990. donesene su direktive kojima se jamči pravo boravka i drugim osobama, a ne samo radnicima: Direktiva Vijeća 90/365/EEZ o pravu boravka zaposlenih i samozaposlenih osoba koje su se prestale baviti profesionalnom djelatnošću, Direktiva Vijeća 90/366/EEZ o pravu boravka studenata, i Direktiva Vijeća 90/364/EEZ o pravu boravka (za državljane država članica koji nemaju to pravo na temelju drugih odredbi prava Zajednice i za članove njihovih obitelji).

2. Direktiva 2004/38/EZ

Kako bi se konsolidirali različiti dijelovi zakonodavstva (što obuhvaća i gore navedene akte) i uvažila bogata sudska praksa povezana sa slobodnim kretanjem osoba, godine 2004. donesena je nova sveobuhvatna direktiva — Direktiva [2004/38/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice. Tom se Direktivom želi potaknuti građane Unije da ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak u državama članicama, ograničiti administrativne formalnosti na najnužniju mjeru, bolje definirati status članova obitelji te suziti mogućnosti za zabranu ulaska ili ukidanje prava boravka. U skladu s Direktivom 2004/38/EZ članovi obitelji su: bračni drug (uključujući i one istog spola, kako je Sud Europske unije pojasnio u presudi u predmetu Coman, C-673/16); registrirani partner, ako se u zakonodavstvu države članice domaćina registrirano partnerstvo smatra istovjetnim bračnoj zajednici; izravni potomci ili potomci bračnog druga ili registriranog partnera koji nisu navršili 21 godinu ili su uzdržavane osobe; te izravni srodnici u uzlaznoj liniji ili oni bračnoga druga ili registriranog partnera koji su uzdržavane osobe^[1].

a. Prava i obveze:

- Za boravak kraći od tri mjeseca: jedini je uvjet za građane Unije posjedovanje valjane osobne iskaznice ili putovnice. Država članica domaćin može zatražiti da osoba prijavi svoj boravak u zemlji.
- Za boravak dulji od tri mjeseca: nezaposleni građani EU-a i nezaposleni članovi njihovih obitelji moraju imati dovoljno financijskih sredstava i zdravstveno osiguranje kako tijekom svojeg boravka ne bi postali teret socijalnim službama države članice domaćina. Građanima Unije nije potrebna boravišna dozvola, ali države članice mogu od njih zatražiti da se prijave nadležnim tijelima. Članovi obitelji građana Unije koji nisu državljani države članice EU-a moraju podnijeti zahtjev za izdavanje boravišne dozvole koja vrijedi tijekom njihova boravka ili za razdoblje od pet godina.
- Pravo na stalni boravak: građani Unije stječu to pravo nakon pet godina neprekinutog zakonitog boravka, pod uvjetom da protiv njih nije izvršeno rješenje

[1] Većina država članica primjenjuje tu Direktivu za osiguravanje prava na slobodno kretanje istospolnih registriranih partnera i nevjenčanih partnera u trajnoj vezi.



o protjerivanju. To pravo više ne podliježe nikakvim uvjetima. Isto pravilo vrijedi i za članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji su pet godina živjeli s građaninom Unije. Pravo na stalni boravak gubi se samo ako odsutnost iz države članice domaćina traje dulje od dvije uzastopne godine.

- Ograničenje prava na ulazak i prava na boravak: građani Unije ili članovi njihovih obitelji mogu biti protjerani iz države članice domaćina radi zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Postoje jamstva kako bi se osiguralo da se te odluke, među ostalim, ne donose iz ekonomskih razloga, da se poštuje načelo proporcionalnosti i da se temelje na ponašanju pojedinca.

Osim toga, Direktivom se državama članicama omogućuje da donesu potrebne mjere u cilju odbijanja, ukidanja ili opoziva svih dodijeljenih prava u slučaju njihove zloupotrebe ili prijevara, primjerice, sklapanjem braka iz koristi.

b. Provedba Direktive 2004/38/EZ

Direktiva je dovela do problema i prijepora, a pojavili su se i dokazi o ozbiljnim nedostacima u provedbi i stalnim preprekama slobodi kretanja, što je istaknuto i izvješćima Komisije i studijama Parlamenta o provedbi Direktive, postupcima zbog povrede prava protiv država članica zbog neispravnog ili nepotpunog prenošenja Direktive, brojnim predstavkama o toj temi podnesenima Europskom parlamentu i velikim brojem predmeta na Sudu Europske unije. Kritike nekih država članica upućene 2013. i 2014. zbog navoda da neki građani EU-a zloupotrebljavaju pravila o slobodnom kretanju za potrebe tzv. socijalnog turizma dovele su do rasprava na razini EU-a o mogućim reformama koje su u međuvremenu, nakon što je Ujedinjena Kraljevina donijela odluku o napuštanju EU-a, ostavljene po strani.

c. Državljanima trećih zemalja

Za odredbe mjerodavne za državljane trećih zemalja koji nisu članovi obitelji građana EU-a vidi informativni članak [4.2.3.](#)

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament se dugo i ustrajno borio za poštovanje prava na slobodno kretanje koje smatra jednim od ključnih načela Europske unije. Europski parlament je u svojoj rezoluciji od 16. siječnja 2014. o poštovanju temeljnog prava na slobodu kretanja u EU-u odbio nastojanja da se ograniči slobodno kretanje i pozvao države članice da se pridržavaju odredbi Ugovora o pravilima EU-a koja se odnose na slobodu kretanja te da zajamče poštovanje načela jednakosti i temeljnog prava na slobodno kretanje u svim državama članicama. Parlament je u svojim rezolucijama od 15. ožujka 2017. o preprekama slobodnom kretanju i radu građana EU-a na unutarnjem tržištu te od 12. prosinca 2017. o Izvješću o građanstvu EU-a za 2017. još jednom pozvao na uklanjanje prepreka slobodnom kretanju. Odlukom Ujedinjene Kraljevine o napuštanju Europske unije slobodno kretanje ostalo je bez jednog od svojih najvećih kritičara.

Kad je riječ o schengenskom prostoru, Parlament je u svojoj rezoluciji od 30. svibnja 2018. o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog prostora osudio „činjenicu da se nastavlja s ponovnim uvođenjem unutarnjih graničnih kontrola” jer



se time „negativno utječe na jedinstvo schengenskog prostora, smanjuje blagostanje europskih građana te dovodi u pitanje načelo slobodnog kretanja”.

I dok je pandemija bolesti COVID-19 potaknula većinu država članica da ponovno uvedu kontrole na unutarnjim granicama, zatvore granice i uvedu privremena ograničenja na putovanja iz drugih zemalja EU-a, Parlament je u više navrata u različitim rezolucijama donesenima 2020. izrazio svoju zabrinutost u tom smislu i pozvao na bolju koordinaciju na razini EU-a te na brz povratak potpuno funkcionalnom schengenskom području^[2].

Ottavio Marzocchi

12/2020

[2] [Rezolucija Europskog parlamenta od 19. lipnja 2020. o stanju schengenskog područja nakon izbijanja bolesti COVID-19](#), stavci 2. i 12.

