IL-MOVIMENT LIBERU TAL-PERSUNI

Il-libertà tal-moviment u r-residenza għall-persuni fl-UE hija l-pedament taċ-ċittadinanza tal-Unjoni, li ġiet stabbilita mit-Trattat ta' Maastricht fl-1992. It-tneħħija gradwali tal-fruntieri interni skont il-Ftehimiet ta' Schengen kienet segwita mill-adozzjoni tad-Direttiva 2004/38/KE dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-UE u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri. Minkejja l-importanza ta' dan id-dritt, għad hemm ostakli sostanzjali persistenti għall-implimentazzjoni, għaxar snin wara l-iskadenza għall-implimentazzjoni tad-Direttiva.

IL-BAŻI ĠURIDIKA

L-Artikolu 3(2) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea (TUE); L-Artikolu 21 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE); It-Titoli IV u V tat-TFUE; L-Artikolu 45 tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea.

L-OBJETTIVI

Il-kunċett tal-moviment liberu tal-persuni nbidel fit-tifsira tiegħu minn meta nħoloq. L-ewwel dispożizzjonijiet dwar is-suġġett, fit-Trattat tal-1957 li jistabbilixxi l-Komunità Ekonomika Ewropea (1.1.1, 2.1.5 u 2.1.4), koprew il-moviment liberu tal-ħaddiema u l-libertà ta' stabbiliment, u b'hekk l-individwi bħala impjegati jew fornituri ta' servizzi. It-Trattat ta' Maastricht introduċa l-kunċett ta' ċittadinanza tal-UE li kull ċittadin ta' Stat Membru għandu jgawdi minnha awtomatikament. Hija din iċ-ċittadinanza tal-UE li tifforma l-bażi tad-dritt tal-persuni li jiċċaqilqu u jgħixu liberament fi ħdan it-territorju tal-Istati Membri. It-Trattat ta' Lisbona kkonferma dan id-dritt, li huwa inkluż ukoll fid-dispożizzjonijiet ġenerali dwar iż-Żona ta' Libertà, Sigurtà u Ġustizzja.

IL-KISBIET

A. Iż-żona Schengen

Il-pass ewlieni fl-istabbiliment ta' suq intern b'moviment liberu tal-persuni kien il-konklużjoni taż-żewġ ftehimiet ta' Schengen, jiġifieri l-Ftehim ta' Schengen proprju tal-14 ta' Ġunju 1985, u l-Konvenzjoni li timplimenta l-Ftehim ta' Schengen, li ġiet iffirmata fid-19 ta' Ġunju 1990 u li daħlet fis-seħħ fis-26 ta' Marzu 1995. Fil-bidu, il-Konvenzjoni li timplimenta l-ftehim ta' Schengen (iffirmata biss mill-Belġju, Franza, il-Ġermanja, il-Lussemburgu u n-Netherlands) daħlet fl-isfera tal-kooperazzjoni intergovernattiva fil-qasam tal-ġustizzja u l-affarijiet interni. Protokoll għat-Trattat ta' Amsterdam ippreveda t-trasferiment tal-"acquis ta' Schengen" (4.2.4) fit-Trattati. Illum, skont it-Trattat ta' Lisbona, dan huwa suġġett għal skrutinju parlamentari u

ġudizzjarju. Billi l-parti l-kbira tar-regoli ta' Schengen issa hija parti mill-acquis tal-UE, ma kienx aktar possibbli għall-pajjiżi tal-adeżjoni li jagħżlu li ma jipparteċipawx fid-dispożizzjonijiet rilevanti sa mit-tkabbir tal-UE tal-1 ta' Mejju 2004 (l-Artikolu 7 tal-Protokoll ta' Schengen).

1. Il-pajjiżi parteċipanti

Bħalissa hemm 26 membru sħiħ ta' Schengen: 22 Stat Membru tal-UE kif ukoll in-Norveġja, l-Iżlanda, l-Iżvizzera u l-Liechtenstein (li għandhom status assoċjat). L-Irlanda mhijiex membru tal-Konvenzjoni imma għandha l-opportunità li tagħżel li tapplika xi partijiet magħżula mill-ġabra ta' liġijiet ta' Schengen. Id-Danimarka, waqt li hija parti minn Schengen sa mill-2001, tista' ma tipparteċipax fi kwalunkwe miżura ġdida fil-qasam tal-ġustizzja u tal-affarijiet interni, inklużi dwar Schengen, għalkemm hija marbuta b'ċerti miżuri skont il-politika komuni dwar il-viżi. Il-Bulgarija, ir-Rumanija u Ċipru huma mistennija li jissieħbu, għalkemm hemm xi dewmien minħabba raġunijiet differenti. Il-Kroazja bdiet il-proċess ta' applikazzjoni għaż-żona Schengen fl-1 ta' Lulju 2015.

2. Il-kamp ta' applikazzjoni

Il-kisbiet taż-żona Schengen jinkludu:

a. It-tneħħija tal-kontrolli fil-fruntieri interni għall-persuni kollha;

b. Miżuri biex isaħħu u jarmonizzaw il-kontrolli fil-fruntieri esterni: iċ-ċittadini kollha tal-UE jeħtiġilhom juru biss karta tal-identità jew passaport biex jidħlu fiż-żona Schengen (4.2.4.);

c. Politika komuni dwar il-viżi għal soġġorni qosra: ċittadini ta' pajjiżi terzi inklużi fil-lista komuni tal-pajjiżi mhux membri li ċ-ċittadini tagħhom għandhom bżonn viża ta' dħul (ara l-Anness II tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 539/2001) jistgħu jiksbu viża waħda li tkun valida għaż-żona Schengen kollha;

d. Kooperazzjoni ġuridika u bejn il-pulizija: il-forzi tal-pulizija jgħinu lil xulxin fl-identifikazzjoni u l-prevenzjoni tal-kriminalità u għandhom id-dritt isegwu kriminali maħruba fit-territorju ta' stat ġar fiż-żona Schengen; hemm ukoll sistema ta' estradizzjoni aktar mgħaġġla u rikonoxximent reċiproku tas-sentenzi kriminali (4.2.6 u 4.2.7);

e. l-istabbiliment u l-iżvilupp tas-Sistema ta' Informazzjoni ta' Schengen (SIS) (4.2.4).

3. L-isfidi

Filwaqt li ż-żona Schengen hija ġeneralment meqjusa bħala waħda mill-ewwel kisbiet tal-Unjoni Ewropea, hija tqiegħdet taħt pressjoni konsiderevoli minħabba l-influss bla preċedent ta' rifuġjati u migranti fl-UE. Minn Settembru 2015, in-numru kbir ta' wasliet ġodda wasslu lil diversi Stati Membri biex b'mod temporanju jintroduċu mill-ġdid kontrolli fuq il-fruntieri interni ta' Schengen. Filwaqt li l-kontrolli fuq il-fruntieri temporanji kienu konformi mar-regoli tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, din hija l-ewwel darba fl-istorja ta' Schengen li ġew stabbiliti kontrolli fuq il-fruntieri temporanji fuq skala bħal din. Sfida oħra hija l-attakki terroristiċi, u turi d-diffikultà li jiġu identifikati t-terroristi li jidħlu u

jivvjaġġaw fiż-żona Schengen. L-isfidi li għaddejjin bħalissa servew biex jissottolinjaw ir-rabta inseparabbli bejn ġestjoni għall-fruntieri esterni soda u l-moviment liberu ġewwa dawn il-fruntieri esterni u wasslu għal sensiela ta' miżuri ġodda biex jittejbu l-kontrolli ta' sigurtà fuq persuni li jidħlu fiż-żona Schengen u sabiex tittejjeb il-ġestjoni għall-fruntieri esterni (4.2.4 u 4.2.7).

B. Il-moviment liberu taċ-ċittadini tal-UE u l-membri tal-familja tagħhom

1. L-ewwel passi

F'tentattiv li l-Komunità tinbidel f'żona ta' libertà u mobbiltà ġenwini għaċ-ċittadini kollha tagħha, ġew adottati dawn id-direttivi li ġejjin fl-1990 sabiex jagħtu drittijiet ta' residenza lil persuni oħra barra mill-ħaddiema: Id-Direttiva tal-Kunsill 90/365/KEE dwar id-dritt ta' residenza għall-impjegati u persuni li jaħdmu għal rashom li waqqfu l-attività tax-xogħol tagħhom; Id-Direttiva tal-Kunsill 90/366/KEE dwar id-dritt ta' residenza għall-istudenti; u d-Direttiva tal-Kunsill 90/364/KEE dwar id-dritt ta' residenza (għal ċittadini ta' Stati Membri li ma jgawdux dan id-dritt skont dispożizzjonijiet oħra tad-Dritt Komunitarju u għal membri tal-familji tagħhom).

2. Id-Direttiva 2004/38/KE

Sabiex jiġu kkonsolidati biċċiet differenti ta' leġiżlazzjoni (inklużi dawk imsemmija hawn fuq) u titqies il-ġabra kbira ta' ġurisprudenza marbuta mal-moviment liberu tal-persuni, fl-2004 ġiet adottata direttiva komprensiva ġdida — id-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri. Id-Direttiva hija maħsuba biex tinkoraġġixxi liċ-ċittadini tal-Unjoni jeżerċitaw id-dritt tagħhom li jiċċaqilqu u jgħixu liberament fl-Istati Membri, tnaqqas il-formalitajiet amministrattivi għal dak li hu minimament essenzjali, tipprovdi definizzjoni aħjar tal-istatus tal-membri tal-familja u tillimita l-possibbiltà ta' rifjut ta' dħul jew ta' tmiem tad-dritt ta' residenza. Skont id-Direttiva 2004/38/KE, il-membri tal-familja jinkludu: il-konjuġi (anke tal-istess sess, kif ikkjarifikat mill-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea (QtĠ-UE) fis-sentenza tagħha Coman, C-673/16); is-sieħeb/sieħba (i)rreġistrat(a), jekk il-leġiżlazzjoni tal-Istat Membru ospitanti tittratta s-sħubijiet irreġistrati bħala ekwivalenti għaż-żwieġ; id-dixxendenti diretti li għandhom inqas minn 21 sena jew li huma dipendenti u dawk tal-konjuġi jew tas-sieħeb/sieħba; il-qraba diretti dipendenti fil-linja axxendenti u dawk tal-konjuġi jew tas-sieħeb/sieħba (i)rreġistrat(a)[1].

a. Id-drittijiet u l-obbligi:

— Għal soġġorn ta' inqas minn tliet xhur: l-uniku rekwiżit għaċ-ċittadini tal-Unjoni hu li jkollhom dokument ta' identità jew passaport validu. L-Istat Membru ospitanti jista' jirrikjedi li l-persuni kkonċernati jirreġistraw il-preżenza tagħhom fil-pajjiż.

— Għal soġġorn ta' iktar minn tliet xhur: Iċ-ċittadini tal-UE u l-membri tal-familja tagħhom — jekk ma jaħdmux — għandu jkollhom riżorsi suffiċjenti u assigurazzjoni għall-mard biex ikun żgurat li ma jkunux ta' piż fuq is-servizzi soċjali ta' dak l-Istat Membru ospitanti matul is-soġġorn tagħhom. Ċittadini tal-Unjoni m'għandhomx bżonn permessi ta' residenza, għalkemm l-Istati Membri jistgħu jirrikjedu li dawn

[1]Il-maġġoranza tal-Istati Membri japplikaw ukoll id-direttiva biex jiggarantixxu d-drittijiet tal-moviment liberu għal konjuġi tal-istess sess, sħab reġistrati u sħab f'relazzjoni stabbli.

jirreġistraw mal-awtoritajiet kompetenti. Il-membri tal-familja taċ-ċittadini tal-Unjoni li ma jkunux ċittadini ta' Stat Membru jeħtiġilhom japplikaw għal permess ta' residenza, li jkun validu għall-perjodu ta' soġġorn tagħhom jew għal perjodu ta' ħames snin.

— Id-dritt ta' residenza permanenti: Iċ-ċittadini tal-Unjoni jiksbu dan id-dritt wara perjodu ta' ħames snin ta' residenza legali kontinwa, bil-kundizzjoni li ma tkunx ġiet infurzata deċiżjoni ta' tkeċċija kontrihom. Dan id-dritt m'għadu soġġett għall-ebda kundizzjoni. L-istess regola tapplika għall-membri tal-familja li ma jkunux ċittadini ta' Stat Membru u li jkunu għexu ma' ċittadin tal-Unjoni għal ħames snin. Id-dritt ta' residenza permanenti jintilef biss f'każ ta' assenza mill-Istat Membru ospitanti għal perjodu ta' iktar minn sentejn konsekuttivi.

— Ir-restrizzjonijiet fuq id-dritt ta' dħul u d-dritt ta' residenza: Iċ-ċittadini tal-Unjoni jew il-membri tal-familja tagħhom jistgħu jitkeċċew mill-Istat Membru ospitanti għal raġunijiet ta' politika pubblika, sigurtà pubblika jew saħħa pubblika. Il-garanziji huma pprovduti biex ikun assigurat li tali deċiżjonijiet ma jittieħdux għal raġunijiet ekonomiċi, jikkonformaw mal-prinċipju ta' proporzjonalità u jkunu bbażati fuq l-imġiba personali, fost kunsiderazzjonijiet oħrajn.

Fl-aħħar, id-direttiva tippermetti lill-Istati Membri li jadottaw il-miżuri neċessarji biex jirrifjutaw, itemmu jew jirtiraw kwalunkwe dritt mogħti minn din id-Direttiva fil-każ ta' abbuż tad-drittijiet jew frodi, bħal pereżempju żwiġijiet ta' konvenjenza.

b. L-implimentazzjoni tad-Direttiva 2004/38/KE

Id-Direttiva kienet miżgħuda bi problemi u kontroversji, u ħarġet evidenza ta' nuqqasijiet serji fl-implimentazzjoni u ostakli persistenti għall-moviment liberu, kif enfasizzat minn rapporti tal-Kummissjoni u studji tal-Parlament dwar l-applikazzjoni tad-direttiva, proċedimenti ta' ksur kontra Stati Membri għal traspożizzjoni mhux korretta jew mhux kompluta, il-volum kbir ta' petizzjonijiet li tressqu quddiem il-Parlament u l-volum konsiderevoli ta' każijiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Il-kritika mqajma minn xi Stati Membri fl-2013-2014 dwar l-allegat abbuż tar-regoli dwar il-moviment liberu miċ-ċittadini tal-UE għall-finijiet ta' "turiżmu għall-benefiċċji" wasslet għal diskussjonijiet fil-livell tal-UE dwar riformi possibbli, li sadanittant twarrbu wara d-deċiżjoni tar-Renju Unit li joħroġ mill-UE.

c. Ċittadini ta' pajjiżi terzi

Għad-dispożizzjonijiet li japplikaw għal ċittadini ta' pajjiżi terzi li mhumiex membri tal-familja ta' ċittadin tal-UE, ara 4.2.3.

IR-RWOL TAL-PARLAMENT EWROPEW

Il-Parlament ilu jiġġieled bil-qawwa favur l-appoġġ tad-dritt għall-moviment liberu, li huwa jqis bħala prinċipju ewlieni tal-Unjoni Ewropea. Fir-riżoluzzjoni tiegħu tas-16 ta' Jannar 2014 dwar ir-rispett tad-dritt fundamentali tal-moviment liberu fl-UE, il-Parlament irrifjuta sforzi biex jitnaqqsu d-drittijiet tal-moviment liberu u talab lill-Istati Membri biex jikkonformaw mad-dispożizzjonijiet tat-Trattat dwar ir-regoli tal-UE li jirregolaw il-libertà tal-moviment u jiżguraw ir-rispett tal-prinċipji tal-ugwaljanza u d-dritt fundamentali tal-libertà tal-moviment fl-Istati Membri kollha. Fir-riżoluzzjonijiet tiegħu

tal-15 ta' Marzu 2017 dwar l-ostakli għal-libertà taċ-ċittadini tal-UE li jiċċaqilqu u jaħdmu fis-suq intern, u tat-12 ta' Diċembru 2017 dwar ir-Rapport dwar iċ-Ċittadinanza tal-UE tal-istess sena, il-Parlament talab għal darb'oħra t-tneħħija tal-ostakli għad-dritt tal-moviment liberu. Id-deċiżjoni tar-Renju Unit li joħroġ mill-Unjoni Ewropea ċaħħad lill-moviment liberu minn wieħed mill-kritiċi ewlenin tiegħu.

Fir-rigward taż-żona Schengen, fir-riżoluzzjoni tiegħu tat-30 ta' Mejju 2018 dwar ir-rapport annwali dwar il-funzjonament taż-żona Schengen, il-Parlament ikkundanna "t-tkomplija tal-introduzzjoni mill-ġdid tal-verifiki fil-fruntieri interni" peress li huma ta' "detriment għall-unità taż-żona Schengen u ta' ħsara għall-prosperità taċ-ċittadini Ewropej u għall-prinċipju tal-moviment liberu";

Filwaqt li l-pandemija tal-COVID-19 wasslet biex il-maġġoranza tal-Istati Membri jintroduċu mill-ġdid il-kontrolli fil-fruntieri interni, jagħlqu l-fruntieri u japplikaw restrizzjonijiet temporanji fuq l-ivvjaġġar minn pajjiżi oħra tal-UE, il-Parlament, f'diversi riżoluzzjonijiet adottati fl-2020, esprima ripetutament it-tħassib tiegħu, filwaqt li appella għal koordinazzjoni mtejba fil-livell tal-UE u għal ritorn rapidu lejn żona Schengen kompletament funzjonali[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2]Riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew tad-19 ta' Ġunju 2020 dwar is-sitwazzjoni fiż-żona Schengen wara t-tifqigħa tal-COVID-19, paragrafi 2 u 12.