



PROSTO GIBANJE OSEB

Svoboda gibanja in bivanja oseb v EU je temelj državljanstva Unije, uvedenega z Maastrichtsko pogodbo leta 1992. Postopni odpravi notranjih meja v skladu s schengenskimi sporazumi je sledilo sprejetje Direktive 2004/38/ES o pravici državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja v EU. Čeprav je ta pravica izjemno pomembna, pri njenem izvajanju tudi desetletje po roku za začetek izvajanja direktive še vedno prihaja do precejšnjih ovir.

PRAVNA PODLAGA

Člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člen 21 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU); naslova IV in V PDEU; člen 45 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

CILJI

Koncept prostega gibanja oseb ima danes drugačen pomen kot na začetku. Prve določbe o tem vprašanju, opredeljene v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957 ([1.1.1](#), [2.1.5](#) in [2.1.4](#)), so zajemale prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja, torej posameznike kot zaposlene ali ponudnike storitev. Maastrichtska pogodba je uvedla pojem državljanstva EU, ki ga samodejno uživa vsak državljan katere koli države članice. Prav državljanstvo EU je podlaga za pravico oseb do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic. Lizbonska pogodba je potrdila to pravico, ki je vključena tudi v splošne določbe s področja svobode, varnosti in pravice.

DOSEŽKI

A. Schengensko območje

Najpomembnejši mejnik pri oblikovanju notranjega trga, na katerem se osebe lahko prosto gibljejo, je bila sklenitev dveh schengenskih sporazumov, tj. samega Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 in Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, ki je bila podpisana 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995. Slednja (podpisale so jo samo Belgija, Francija, Nemčija, Luksemburg in Nizozemska) je temeljila na medvladnem sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Protokol k Amsterdamski pogodbi je določil prenos schengenskega pravnega reda ([4.2.4](#)) v Pogodbe. Danes v skladu z Lizbonsko pogodbo zanj veljata parlamentarni in sodni nadzor. Ker je zdaj večina schengenskih predpisov sestavni del pravnega reda EU, od širitve EU 1. maja 2004 države pristopnice nimajo več možnosti neuporabe ustreznih določb (člen 7 Schengenskega protokola).



1. Sodelujoče države

Trenutno je v schengenskem sistemu 26 polnopravnih članic: 22 držav članic EU ter Norveška, Islandija, Švica in Lihtenštajn (ki imajo status pridruženih držav). Irska ni pogodbenica Konvencije, vendar se lahko odloči za uporabo nekaterih delov te zakonodaje. Danska, ki je sicer del schengenskega območja od leta 2001, se lahko odloči, da katerega od novih ukrepov v okviru pravosodja in notranjih zadev ne bo uporabila, tudi glede schengenskega območja, so pa zanjo vseeno obvezni določeni ukrepi v okviru skupne vizumske politike. Bolgarija, Romunija in Ciper čakajo na pridružitve, vendar iz različnih razlogov prihaja do zamud. Hrvaška je 1. julija 2015 začela postopek prijave za pridružitve k schengenskemu območju.

2. Področje uporabe

Dosežki schengenskega območja so:

- a. odprava nadzora na notranjih mejah za vse osebe;
- b. ukrepi za okrepitev in usklajitev nadzora na zunanjih mejah: vsi državljani EU ob vstopu v schengensko območje pokažejo le osebno izkaznico ali potni list ([4.2.4](#));
- c. skupna vizumska politika za kratkotrajno bivanje: državljani tretjih držav, vključenih v skupni seznam držav nečlanic, katerih državljani potrebujejo vstopni vizum (glej Prilogo II k Uredbi Sveta (ES) št. 539/2001), so upravičeni do enotnega vizuma, ki velja v celotnem schengenskem območju;
- d. policijsko in pravosodno sodelovanje: policijski organi si pomagajo pri odkrivanju in preprečevanju kriminala ter imajo pravico storilcem kaznivih dejanj, ki so na begu, slediti na ozemlje sosednje schengenske države; zagotovljena sta tudi hitrejši sistem izročanja in vzajemno priznavanje kazenskih sodb ([4.2.6](#) in [4.2.7](#));
- e. vzpostavitev in razvoj schengenskega informacijskega sistema (SIS) ([4.2.4](#)).

3. Izzivi

Čeprav schengensko območje velja za enega največjih dosežkov Evropske unije, se trenutno sooča s precejšnjim pritiskom zaradi dotoka beguncev in migrantov v EU, kot ga doslej še ni bilo. Zaradi visokega števila prihodov se je od septembra 2015 več držav članic odločilo začasno ponovno uvesti preglede na mednarodni schengenski meji. Čeprav je začasni mejni nadzor povsem v skladu s predpisi Zakonika o schengenskih mejah, je to prvi tako obsežen primer začasne uvedbe mejnega nadzora v zgodovini Schengena. Dodaten izziv so tudi teroristični napadi, ki kažejo, kako težko je odkriti teroriste, ki so vstopili v schengensko območje in potujejo po njem. Tekoči izzivi so poudarili neobhodno povezavo med robustnim upravljanjem zunanjih meja in prostim gibanjem znotraj teh meja, zaradi njih pa je bila pripravljena vrsta novih ukrepov za okrepitev varnostnih pregledov oseb, ki vstopajo v schengensko območje, in izboljšanje upravljanja zunanjih meja ([4.2.4](#) in [4.2.7](#)).



B. Prosto gibanje državljanov EU in njihovih družinskih članov

1. Prvi koraki

V želji, da bi Skupnost postala območje resnične svobode in mobilnosti za vse svoje državljane, so bile leta 1990 sprejete naslednje direktive, ki podeljujejo pravico do prebivanja tudi drugim osebam, ne le delavcem: Direktiva Sveta št. 90/365/EGS o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost; Direktiva Sveta št. 90/366/EGS o pravici do prebivanja za študente; Direktiva Sveta 90/364/EGS o pravici do prebivanja (za državljane držav članic, ki te pravice ne uživajo po drugih določbah zakonodaje Skupnosti, in njihove družinske člane).

2. Direktiva 2004/38/ES

Da bi uskladili različne dele zakonodaje (tudi zgoraj omenjene) in upoštevali obsežno sodno prakso v zvezi s prostim gibanjem oseb, je bila leta 2004 sprejeta nova celovita direktiva, in sicer Direktiva [2004/38/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Namen te direktive je spodbuditi državljane Unije, da uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah, skrajšati upravne formalnosti na najnujnejše, zagotoviti boljšo opredelitev statusa družinskih članov in omejiti možnosti zavrnitve vstopa in ukinitve pravice do prebivanja. V skladu z Direktivo 2004/38/ES so družinski člani: zakonec (tudi istega spola, kot je pojasnilo Sodišče Evropske unije v sodbi Coman, C-673/16); registrirani partner, kadar zakonodaja države članice gostiteljice obravnava registrirana partnerstva kot enakovredna zakonski zvezi; neposredni potomci, mlajši od 21 let ali vzdrževani, in neposredni potomci zakonca ali registriranega partnerja ter vzdrževani bližnji sorodniki v ravni črti in vzdrževani bližnji sorodniki v ravni črti zakonca ali registriranega partnerja^[1].

a. Pravice in obveznosti:

- Bivanje, krajše od treh mesecev: edina zahteva za državljane Unije je, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list. Država članica gostiteljica lahko zahteva, da osebe prijavijo svoje prebivanje v državi.
- Bivanje, daljše od treh mesecev: državljani EU in njihovi družinski člani morajo v primeru, da niso zaposleni, imeti dovolj sredstev in zdravstveno zavarovanje, s čimer zagotovijo, da med bivanjem ne bodo bremenili socialnih služb države članice gostiteljice. Državljan Unije ne potrebuje dovoljenja za bivanje, vendar pa lahko država članica od njih zahteva prijavo pri organih. Družinski člani državljanov Unije, ki niso državljani države članice, morajo zaprositi za dovoljenje za bivanje, veljavno za čas njihovega bivanja ali za obdobje petih let.
- Pravica do stalnega bivališča: državljani Unije to pravico pridobijo po petih letih neprekinjenega zakonitega bivanja, če zanje ni bil izdan nalog za izgon. Tako pridobljena pravica ni odvisna od nobenih pogojev. Isto pravilo velja za družinske člane, ki niso državljani države članice in so pet let bivali z državljanom EU. Pravica

[1] Večina držav članic direktivo uporablja tudi za zagotavljanje pravice do svobode gibanja istospolnim registriranim partnerjem in partnerjem v trajni zvezi.



do stalnega bivališča se izgubi le v primeru odsotnosti iz države članice gostiteljice več kakor dve zaporedni leti.

- Omejevanje pravice do vstopa in pravice do stalnega prebivanja: državljane Unije ali njihove družinske člane je mogoče izgnati iz države članice gostiteljice iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Zagotovljeno je, da se te odločitve med drugim ne sprejmejo iz ekonomskih vzrokov, so skladne z načelom sorazmernosti in temeljijo na osebnem ravnanju posameznika.

Države članice lahko v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so navidezne sklenitve zakonske zveze, ne nazadnje sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli dodeljene pravice.

b. Izvajanje Direktive 2004/38/ES

Direktivo so spremljale težave in polemike, pojavili pa so se tudi dokazi o resnih pomanjkljivostih pri izvajanju in še vedno prisotnih ovirah za prosto gibanje, kakor je razvidno iz poročil Komisije in študij Parlamenta o izvajanju direktive, postopkih za ugotavljanje kršitev zoper države članice zaradi nepravilnega ali nepopolnega prenosa v nacionalno zakonodajo, številnih peticij, posredovanih Parlamentu, in precejšnjega števila zadev na Sodišču Evropske unije. Kritike nekaterih držav članic v obdobju 2013–2014 o domnevni zlorabi pravil o prostem gibanju državljanov EU za namene „socialnega turizma“ so privedle do razprav na ravni EU o morebitnih reformah, te pa so bile po odločitvi Združenega kraljestva, da izstopi iz EU, postavljene na stran.

c. Državljanji držav nečlanic

Za določbe, ki veljajo za državljane tretjih držav, ki niso družinski člani državljanov EU, glej [4.2.3.](#)

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament se že dolgo odločno bori za spoštovanje pravice do prostega gibanja, ki je po njegovem mnenju temeljno načelo Evropske unije. V svoji resoluciji z dne 16. januarja 2014 o spoštovanju temeljne pravice do prostega gibanja v EU je Parlament zavrnil prizadevanja za omejitev pravice do prostega gibanja in pozval države članice, naj spoštujejo pogodbene določbe o predpisih EU, ki se uporabljajo za svobodo gibanja, in zagotovijo, da v nobeni državi članici ne bodo kršeni načela enakosti in temeljna pravica do prostega gibanja. V resolucijah z dne 15. marca 2017 o ovirah za prosto gibanje in delo državljanov EU na notranjem trgu in z dne 12. decembra 2017 o poročilu o državljanstvu Unije za isto leto je Parlament še enkrat pozval k odpravi ovir za pravico do prostega gibanja. Zaradi odločitve Združenega kraljestva za izstop iz Evropske unije je prosto gibanje prikrajšano za enega svojih glavnih kritikov.

Kar zadeva schengensko območje, je Parlament v svoji resoluciji z dne 30. maja 2018 o letnem poročilu o delovanju schengenskega območja obsodil „ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah“, saj škodi „enotnosti schengenskega območja, blaginji evropskih državljanov in načelu prostega pretoka“.

Medtem ko je zaradi pandemije covida-19 večina držav članic ponovno uvedla nadzor na notranjih mejah, zaprla meje in uvedla začasne omejitve potovanj iz drugih držav EU, je Parlament v različnih resolucijah, sprejetih leta 2020, večkrat izrazil zaskrbljenost



in pozval k boljšemu usklajevanju na ravni EU in hitri vrnitvi v popolnoma delujoče schengensko območje^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2] [Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2020 o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19](#), odstavka 2 in 12.

