



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 EU. Denna rättighet är viktig, men trots att det nu har gått tio år sedan direktivet skulle ha genomförts finns det alltså 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 denna fråga 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 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 territorium. 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, det vill säga 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 i rättsliga och inrikes frågor. Ett protokoll till Amsterdamfördraget innehöll bestämmelser



om överföring av "Schengenregelverket" (se faktablad [4.2.4](#)) tillfördragen. 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. Deltagande länder

För närvarande finns det 26 fullvärdiga Schengenmedlemmar: 22 av EU:s medlemsstater samt Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein (vilka har associerad status). Irland är inte part i konventionen, men har möjlighet att tillämpa valda delar av Schengenregelverket. Danmark, som visserligen ingår i Schengenområdet sedan 2001, 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 av olika skäl har förseningar uppstått. Kroatien påbörjade sin process för att ansluta sig till Schengenområdet den 1 juli 2015.

2. Tillämpningsområde

Schengenrådets 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: tredjelandsmedborgare 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 poliskårer 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 en av EU:s största framgångar, men har nyligen utsatts för stora påfrestningar på grund av tillströmningen av flyktingar och migranter till EU i en omfattning som saknar 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 det är första gången i Schengenrådets historia som tillfälliga gränskontroller införts i en sådan omfattning. En annan utmaning utgör terrorattentaten, som har



visat på svårigheterna att upptäcka terrorister som tar sig in i och reser igenom Schengenområdet. De pågående utmaningarna har visat att det finns ett oupplösligt samband mellan en solid förvaltning av de yttre gränserna och fri rörlighet inom dessa yttre gränser och har lett till en rad nya åtgärder både för att stärka säkerhetskontrollerna av personer som reser in i Schengenområdet och för att förbättra 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

I syfte att konsolidera olika rättsakter (inbegripet 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, att reducera byråkratin till ett minimum, att ta fram en bättre definition av familjemedlemmars status och att begränsa möjligheterna att neka inresa eller upphäva uppehållstillstånd. Enligt direktiv 2004/38/EG omfattar 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 i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till den registrerade partnern samt underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till den registrerade partnern^[1].

a. Rättigheter och skyldigheter:

- För vistelse 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 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 även direktivet för att säkerställa rätten till fri rörlighet för registrerade partner av samma kön och partner i varaktiga förhållanden.



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 med giltighet under hela deras vistelse eller under 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 har 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 hänsyn till den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan. Det finns garantier för att säkerställa att sådana beslut inte fattas av ekonomiska skäl och att de är förenliga med proportionalitetsprincipen och grundas på bland annat personligt 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

Direktivet har omgärdats av problem och kontroverser, och det har framkommit bevis om allvarliga brister i dess genomförande och fortsatta hinder för den fria rörligheten, vilket framgår av kommissionens rapporter och parlamentets studier om tillämpningen av direktivet, överträdelseförfarandena mot medlemsstater för felaktigt eller ofullständigt genomförande av direktivet, det stora antalet framställningar som gjorts till Europaparlamentet och de många rättsfallen vid domstolen. Den kritik som vissa medlemsstater framförde 2013–2014 om att unionsmedborgare påståtts missbruka den fria rörligheten för "social turism" ledde till diskussioner på EU-nivå om eventuella reformer, som under tiden har lagts åt sidan efter Förenade kungarikets beslut att lämna EU.

c. Tredjelandsmedborgare

I fråga om bestämmelser som gäller för tredjelandsmedborgare 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 det betraktar som en av Europeiska unionens grundläggande principer. 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 från samma år efterlyste parlamentet ännu en gång undanröjande av hindren för fri rörlighet. Förenade kungarikets beslut att lämna EU har berövat den fria rörligheten en av dess främsta kritiker.

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

Medan covid-19-pandemin har resulterat i att huvudparten av medlemsstaterna har återinfört inre gränskontroller, stängt sina gränser och tillämpat tillfälliga restriktioner för resor från andra EU-länder har parlamentet, i olika resolutioner antagna under 2020, upprepade gånger uttryckt sin oro och efterlyst en förbättrad samordning på EU-nivå och en snabb återgång till ett fullt fungerande Schengenområde^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2][Europaparlamentets resolution av den 19 juni 2020 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-utbrottet](#), punkterna 2 och 12.

