



SWOBODNY PRZEPIYW OSÓB

Swoboda przemieszczania się i pobytu osób w Unii Europejskiej stanowi podstawę obywatelstwa unijnego utworzonego na mocy traktatu z Maastricht w 1992 r. Praktyczne wprowadzenie jej do prawa UE nie było jednak rzeczą prostą. Polegało ono na stopniowym zniesieniu granic wewnętrznych na mocy porozumień z Schengen, początkowo tylko przez niewielką grupę państw członkowskich. Obecnie zasady swobodnego przepływu osób reguluje dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, niemniej jednak nadal istnieją duże przeszkody w jej wdrażaniu.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz tytuł IV i V TFUE.

CELE

Od czasu powstania koncepcji swobodnego przepływu osób jej znaczenie uległo zmianie. Pierwsze postanowienia w tej sprawie, zawarte w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. (zob. noty [1.1.1](#), [3.1.3](#) i [3.1.4](#)), obejmowały swobodny przepływ pracowników oraz swobodę przedsiębiorczości, a zatem dotyczyły osób traktowanych jako pracowników lub usługodawców. Traktatem z Maastricht^[1] wprowadzono pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej^[2], które miało automatycznie przysługiwać wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państw członkowskich. Obywatelstwo UE stanowi podstawę prawa osób do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Traktat z Lizbony potwierdził to prawo, które włączono również do postanowień ogólnych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

OSIĄGNIĘCIA

A. Strefa Schengen

Najbardziej znaczącym wydarzeniem w procesie tworzenia rynku wewnętrznego ze swobodnym przepływem osób było zawarcie dwóch porozumień z Schengen, tj. właściwego układu z Schengen w dniu 14 czerwca 1985 r. oraz konwencji wykonawczej do układu z Schengen, którą podpisano w dniu 19 czerwca 1990 r. i która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. Początkowo konwencja wykonawcza do układu z Schengen (podpisana jedynie przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Niemcy) opierała się na współpracy międzyrządowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Protokół do traktatu z Amsterdamu przewidywał włączenie dorobku prawnego Schengen (zob. nota [5.12.4](#))

[1]Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie dnia 1 listopada 1993 r.

[2]Zob. część druga TFUE zatytułowana „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”.

do Traktatów.. Obecnie na mocy Traktatu z Lizbony podlega on kontroli parlamentarnej i sądowej. Jako że większość postanowień z Schengen stanowi dziś część dorobku prawnego UE, od rozszerzenia UE, które miało miejsce w dniu 1 maja 2004 r., nie jest już możliwe wprowadzenie klauzuli opt-out dla krajów przystępujących (art. 7 protokołu z Schengen).

1. Państwa uczestniczące

Obecnie pełne członkostwo Schengen posiada 26 krajów: 22 państwa członkowskie UE, a także Norwegia, Islandia, Szwajcaria i Lichtenstein (które posiadają status państw towarzyszących). Irlandia i Wielka Brytania nie są stronami konwencji, ale mają możliwość wybiórczego stosowania niektórych elementów dorobku prawnego Schengen. Dania, która należy do Schengen, może skorzystać z klauzuli opt-out w stosunku do wszelkich nowych środków w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym dotyczących Schengen, jednak obowiązują ją pewne środki w ramach wspólnej polityki wizowej. Bułgaria, Rumunia i Cypr mają wejść do Schengen, jednak ich wejście opóźnia się z różnych powodów. Chorwacja rozpoczęła proces ubiegania się o wejście do strefy Schengen w dniu 1 lipca 2015 r.

2. Zakres

Osiągnięcia związane z utworzeniem strefy Schengen to:

- a. całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych;
- b. środki wspomagające i harmonizujące kontrolę granic zewnętrznych: wszyscy obywatele UE mogą wjechać na teren strefy Schengen jedynie na podstawie dowodu tożsamości lub paszportu (zob. nota [5.12.4](#));
- c. wspólna polityka wizowa dotycząca pobytów krótkotrwałych: obywatele państw trzecich figurujących w wykazie państw niebędących członkami Unii Europejskiej, których obywatele potrzebują wizę wjazdową (zob. załącznik II do rozporządzenia Rady (WE) 539/2001), są uprawnieni do otrzymania jednorazowej wizy ważnej w całej strefie Schengen;
- d. współpraca policyjna i sądowa: służby policji współpracują przy wykrywaniu przestępczości oraz zapobieganiu jej i są uprawnione do ścigania przestępców zbiegłych na terytorium państw sąsiadujących z państwami strefy Schengen; istnieje również szybszy system ekstradycji oraz wzajemnego uznawania wyroków karnych (zob. noty [5.12.6](#) i [5.12.7](#));
- e. utworzenie i rozwój systemu informacyjnego Schengen (SIS) (zob. nota [5.12.4](#)).

3. Wyzwania

Choć strefę Schengen uznaje się ogólnie za jedno z głównych osiągnięć Unii Europejskiej, bezprecedensowy napływ uchodźców i migrantów do UE w niedawnym czasie bardzo poważnie nią zachwiał. W związku z faktem, że od września 2015 r. do Europy przybyła ogromna liczba osób, niektóre państwa członkowskie tymczasowo przywróciły kontrole na wewnętrznych granicach Schengen. W maju 2016 r. tendencja ta ugruntowała się, gdy Rada – działając na wniosek Komisji – zaleciła, by pięć państw członkowskich przywróciło tymczasowe kontrole na granicach na okres do sześciu miesięcy w związku z „utrzymującymi się poważnymi niedociągnięciami” w zarządzaniu granicami zewnętrznymi, jakie stwierdzono w Grecji. Choć wszystkie tymczasowe kontrole na granicach są zgodne z kodeksem granicznym Schengen^[3], po raz pierwszy w historii Schengen wprowadzono je na taką skalę. Kolejnym wyzwaniem dla wolnej od paszportów strefy Schengen jest większe zagrożenie zamachami terrorystycznymi, a ataki, które miały miejsce w Paryżu i Brukseli, dowodzą łatwości dostępu

[3]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), które jest ujednoliconą wersją zmienionego rozporządzenia (WE) nr 562/2006.

do strefy Schengen i przemieszczania się po niej przez osoby podejrzane lub oskarżone o działalność terrorystyczną. Wyzwania te są dowodem nierozzerwalnych powiązań pomiędzy silnym zarządzaniem granicami zewnętrznymi a swobodnym przepływem osób w obrębie tych granic i doprowadziły do wprowadzenia szeregu nowych środków mających na celu nasilenie kontroli bezpieczeństwa osób wjeżdżających na teren strefy Schengen oraz do usprawnienia zarządzania granicami zewnętrznymi (zob. noty [5.12.4](#) i [5.12.7](#)).

B. Swobodny przepływ obywateli Unii i członków ich rodzin

1. Pierwsze działania

Aby Wspólnota stała się przestrzenią rzeczywistej wolności i swobody przemieszczania się dla wszystkich jej obywateli, w 1990 r. przyjęto szereg dyrektyw, aby zagwarantować prawo pobytu osobom innym niż pracownicy. Są to: dyrektywa Rady 90/365/EWG w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową; dyrektywa Rady 90/366/EWG w sprawie prawa pobytu dla studentów oraz dyrektywa Rady 90/364/EWG w sprawie prawa pobytu (obywateli państw członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego oraz członków ich rodzin).

2. Dyrektywa 2004/38/WE

W celu uwzględnienia bogatego orzecznictwa w dziedzinie swobodnego przepływu osób w 2004 r. przyjęto nową, kompleksową dyrektywę, a mianowicie dyrektywę [2004/38/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Nową dyrektywą uchylono szereg wcześniejszych dyrektyw, w tym trzy wyżej wymienione, oraz zgromadzono przepisy cząstkowe rozproszone w różnych aktach prawnych i ugruntowane w orzecznictwie. Celem dyrektywy jest zachęcanie obywateli Unii do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, ograniczenie formalności administracyjnych do niezbędnego minimum, zapewnienie precyzyjniejszej definicji statusu członka rodziny oraz ograniczenie możliwości odmowy prawa wjazdu lub utraty prawa pobytu. Na mocy dyrektywy 2004/38/WE członkowie rodziny to: małżonka/ małżonek; zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem^[4]; bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera; pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera.

a. Prawa i obowiązki:

- W przypadku pobytu krótszego niż trzy miesiące: jedynym wymogiem stawianym obywatelom Unii jest posiadanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zarejestrowania pobytu w rozsądnym i niedyskryminującym terminie.
- W przypadku pobytu dłuższego niż trzy miesiące: prawo pobytu podlega pewnym warunkom. Obywatel UE i członkowie jego rodziny muszą posiadać [dostateczne środki](#) finansowe oraz ubezpieczenie zdrowotne gwarantujące, by w trakcie pobytu nie stali się oni obciążeniem dla systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

[4]Dotyczy to również zarejestrowanego związku partnerskiego lub małżeństwa osób tej samej płci, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim lub małżeństwem osób tej samej płci a małżeństwem.

Obywatele UE nie potrzebują zezwolenia na pobyt, jednak państwa członkowskie mogą wymagać od nich zarejestrowania się we właściwych organach. Członkowie rodzin obywateli Unii, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, muszą ubiegać się o zezwolenie na pobyt, które zachowuje ważność przez cały okres ich pobytu lub przez pięć lat.

- Prawo pobytu stałego: na mocy dyrektywy obywatele Unii po pięcioletnim, nieprzerwanym okresie legalnego zamieszkiwania w państwie przyjmującym uzyskują prawo pobytu stałego, pod warunkiem, że nie wykonano względem nich decyzji o wydaleniu. Otrzymane prawo pobytu stałego nie podlega jakimkolwiek warunkom. Te same zasady dotyczą członków rodzin niebędących obywatelami państwa członkowskiego, którzy mieszkali z obywatelem Unii przez okres pięciu lat. Prawo pobytu stałego wygasa jedynie w przypadku nieobecności w państwie przyjmującym trwającej nieprzerwanie dłużej niż dwa lata.
- Ograniczenie prawa wjazdu lub prawa pobytu: obywatele Unii lub członkowie ich rodzin mogą zostać wydalenii z przyjmującego państwa członkowskiego ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. W żadnym wypadku decyzja o wydaleniu nie może opierać się na względach ekonomicznych. Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i umotywowane wyłącznie indywidualnym zachowaniem osoby, której dotyczą. Zachowanie to musi stanowić wystarczająco poważne i aktualne zagrożenie dla podstawowych interesów państwa. Przeszłość kryminalna nie stanowi automatycznego uzasadnienia wydalenia. Sam fakt wygaśnięcia ważności dokumentów upoważniających do przekroczenia granicy nie uzasadnia zastosowania takiego środka. Wydalenie obywatela Unii zamieszkałego w państwie przyjmującym od dziesięciu lat lub wydalenie osoby niepełnoletniej możliwe jest jedynie w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych nadrzędnym interesem bezpieczeństwa publicznego. W żadnym wypadku nie może zostać wydana decyzja o wydaleniu dożywotnim, a osoby, wobec których wydano takie decyzje, mogą ubiegać się o ich przegląd po upływie trzech lat. Osoby te mają również prawo do wniesienia skargi do sądu, a w stosownych przypadkach skargi administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim.

Ponadto dyrektywa umożliwi państwom członkowskim przyjmowanie środków niezbędnych do odmowy, odebrania lub cofnięcia jakiegokolwiek nadanego prawa w przypadku nadużycia go lub oszustwa, takiego jak małżeństwa pozorowane.

b. Wdrażanie dyrektywy 2004/38/WE

Z dyrektywą tą wiążą się liczne problemy i kontrowersje, są dowody na poważne niedociągnięcia w jej wdrażaniu, a także stałe przeszkody w swobodnym przepływie osób. Dyrektywa miała zostać transponowana do ustawodawstwa krajowego i wdrożona przez wszystkie państwa członkowskie do dnia 30 kwietnia 2006 r. W dniu 10 grudnia 2008 r. Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie w sprawie wdrażania dyrektywy, które ujawniło szereg poważnych problemów związanych z transpozycją jej przepisów^[5], a następnie w 2009 r. wydała komunikat w sprawie wytycznych skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy^[6]. Od tego czasu Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w stosunku do szeregu państw członkowskich w związku z nieprawidłową lub niepełną transpozycją dyrektywy, jednak problemy nadal istnieją, czego dowodem są przykładowo rozliczne petycje na ten

[5][COM\(2008\)0840](#).

[6][COM\(2009\)0313](#).

temat kierowane do Parlamentu Europejskiego, a także ogromna liczba spraw toczących się w Trybunale Sprawiedliwości, które dotyczą luk prawnych w dyrektywie. Jednakże przyczyną kontrowersji były nie tylko przeszkody w swobodnym przepływie osób, ale również zarzuty o naruszanie przez obywateli UE zasad swobodnego przepływu do celów tzw. turystyki świadczeniowej. Choć dowody wskazują, że bardzo niska liczba migrantów wewnątrzunijnych korzysta z zabezpieczeń społecznych w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia, kwestia turystyki świadczeniowej budzi wiele kontrowersji i sprawiła, że niektóre państwa domagają się reformy bądź dyrektywy z 2004 r., bądź samych Traktatów.

c. Okres przejściowy dla pracowników z nowych państw członkowskich UE

Traktat o przystąpieniu podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. umożliwił „starym” państwom członkowskim UE-15 wprowadzenie środków przejściowych w stosunku do obywateli państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. Oznaczało to, że wobec obywateli „nowych” państw członkowskich dozwolone było wprowadzenie pewnych ograniczeń w dziedzinie swobodnego przemieszczania się osób w okresie przejściowym trwającym maksymalnie siedem lat od chwili uzyskania przez nie członkostwa. W przypadku Bułgarii i Rumunii okres ten trwał od 1 stycznia 2007 r. do 1 stycznia 2014 r., zaś w przypadku Chorwacji wprowadzono go w dniu 1 lipca 2013 r. Jednakże po zakończeniu w lipcu 2015 r. wstępnego okresu dwuletniego Austria, Malta, Holandia, Słowenia i Wielka Brytania nadal stosują ograniczenia w stosunku do obywateli tego kraju.

d. Obywatele państw trzecich

Z przepisami, które mają zastosowanie do obywateli państw trzecich niebędących członkami rodziny obywatela UE można zapoznać się w nocie [5.12.3.](#)

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament od długiego czasu usilnie walczy o prawo do swobodnego przemieszczania się, które postrzega jako podstawową zasadę Unii Europejskiej. W rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie respektowania podstawowego prawa do swobodnego przepływu w UE Parlament wzywa państwa członkowskie do przestrzegania postanowień Traktatu dotyczących unijnych zasad w zakresie swobody przemieszczania się, a także do zagwarantowania przestrzegania zasad równości i podstawowego prawa przemieszczania się przez wszystkie państwa członkowskie. W reakcji na toczącą się debatę na temat turystyki świadczeniowej Parlament zdecydowanie odrzuca wezwania ze strony niektórych przywódców europejskich, by wprowadzić zmiany lub ograniczenia swobodnego przepływu obywateli wraz z wygaśnięciem ustaleń tymczasowych dotyczących swobodnego przepływu pracowników z Bułgarii i Rumunii w dniu 1 stycznia 2014 r. Parlament odrzuca ponadto wszelkie propozycje wprowadzenia pułapów w zakresie dozwolonej liczby migrantów unijnych, uznając je za sprzeczne z umocowaną w Traktacie UE zasadą swobodnego przepływu osób. Wzywa on Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia ścisłego egzekwowania prawa unijnego, aby zagwarantować wszystkim pracownikom unijnym równe traktowanie i brak dyskryminacji pod względem dostępu do zatrudnienia, warunków pracy, wynagrodzenia, wypowiedzenia stosunku pracy, a także świadczeń socjalnych i korzyści podatkowych. Wreszcie przypomina państwom członkowskim, że do ich obowiązków należy walka z nadużyciami systemów opieki społecznej zarówno przez ich obywateli, jak i innych obywateli UE.

Jeżeli zaś chodzi o obciążenie strefy Schengen napływem uchodźców i migrantów w 2015 r., Parlament powtórzył w swej rezolucji z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji, że „strefa Schengen jest jednym z głównych osiągnięć europejskiej integracji”, a także wyraził

zaniepokojenie, że w odpowiedzi na presję migracyjną „niektóre państwa członkowskie postanowiły zamknąć swoje wewnętrzne granice lub wprowadzić tymczasowe kontrole graniczne, podważając w ten sposób właściwe funkcjonowanie strefy Schengen”.

Darren Neville

10/2016