



SWOBODNY PRZEPLYW OSÓB

Swoboda przemieszczania się i pobytu osób w Unii Europejskiej stanowi podstawę obywatelstwa unijnego utworzonego na mocy traktatu z Maastricht w 1992 r. Po stopniowym zniesieniu granic wewnętrznych na mocy porozumień z Schengen przyjęto dyrektywę 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. Pomimo ogromnego znaczenia tego prawa, po upływie dziesięciu lat od czasu wdrożenia dyrektywy, nadal istnieją poważne przeszkody w korzystaniu z niego.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tytuł IV i tytuł V TFUE, art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

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. ([1.1.1](#), [2.1.5](#) i [2.1.4](#)), obejmowały swobodny przepływ pracowników oraz swobodę przedsiębiorczości, a zatem dotyczyły osób traktowanych jako pracownicy lub usługodawcy. Traktatem z Maastricht wprowadzono pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej, które automatycznie przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich. Stanowi ono 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 [4.2.4](#)) do Traktatów. Obecnie na mocy Traktatu z Lizbony dorobek ten podlega 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 nieuczestniczenie we współpracy w tym zakresie (klauzula opt-out) przez państwa przystępujące (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 Zjednoczone Królestwo 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, także tych 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 ([4.2.4](#));
- 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) nr 539/2001), są uprawnieni do otrzymania jednorazowej wizy ważnej w całej strefie Schengen;
- d. współpraca policyjna i sędziowska: 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 system szybszej ekstradycji oraz wzajemnego uznawania wyroków sądowych w sprawach karnych ([4.2.6](#) i [4.2.7](#));
- e. utworzenie i rozwój systemu informacyjnego Schengen (SIS) ([4.2.4](#)).

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. Choć wszystkie tymczasowe kontrole na granicach są zgodne z kodeksem granicznym



Schengen, po raz pierwszy w historii Schengen wprowadzono je na tak wielką skalę. Kolejnym wyzwaniem są zamachy terrorystyczne, które pokazują, jak trudno jest wykryć terrorystów wjeżdżających na teren strefy Schengen oraz podróżujących po niej. Wyzwania te są dowodem nierozzerwalnych powiązań pomiędzy silnym zarządzaniem granicami zewnętrznymi a swobodnym przepływem osób w obrębie tych granic i zaowocowały wprowadzeniem szeregu nowych środków mających na celu zarówno nasilenie kontroli bezpieczeństwa osób wjeżdżających na teren strefy Schengen, jak i usprawnienie zarządzania granicami zewnętrznymi (zob. noty [4.2.4](#) i [4.2.7](#)).

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 dyrektywy mające 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 skonsolidowania różnych aktów prawnych (także tych wyżej wymienionych) i 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. Dyrektywa ma zachęcać obywateli Unii do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, przyczynić się do ograniczenia do niezbędnego minimum formalności administracyjnych, zapewnić precyzyjniejszą definicję statusu członka rodziny oraz ograniczyć możliwości odmowy prawa wjazdu lub utraty prawa pobytu. Na mocy dyrektywy 2004/38/WE członkowie rodziny to: współmałżonek (również tej samej płci, co zostało wyjaśnione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie Coman, C-673/16); zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; 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^[1].

a. Prawa i obowiązki:

— W przypadku pobytu krótszego niż trzy miesiące: jedynym wymogiem stawianym obywatelom Unii jest posiadanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

[1]Większość państw członkowskich stosuje dyrektywę również w celu zagwarantowania prawa do swobodnego przemieszczania się zarejestrowanym partnerom tej samej płci oraz partnerom pozostającym w trwałych związkach.



Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zarejestrowania pobytu w kraju.

- W przypadku pobytu dłuższego niż trzy miesiące: obywatel UE i członkowie jego rodziny (jeżeli nie pracują) muszą posiadać środki finansowe w odpowiedniej wysokości oraz ubezpieczenie zdrowotne gwarantujące, że w trakcie pobytu nie staną się oni obciążeniem dla systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. 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 jest ważne przez cały okres ich pobytu lub przez pięć lat.
- Prawo pobytu stałego: obywatele unii nabywają to prawo po nieprzerwanym okresie legalnego pobytu w danym państwie przez okres pięciu lat, pod warunkiem, że nie wykonano względem nich decyzji o wydaleniu. Prawo do 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 wydaleny z przyjmującego państwa członkowskiego ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. Istnieją gwarancje, aby takich decyzji nie podejmowano z przyczyn ekonomicznych, by były one zgodne z zasadą proporcjonalności oraz opierały się m.in. na indywidualnym zachowaniu danej osoby.

Ponadto dyrektywa umożliwia 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 wiąże się wiele trudności i kontrowersji, istnieją dowody poważnych niedociągnięć w jej wdrażaniu oraz ciągłych przeszkód w swobodzie przemieszczania się, co podkreślano w sprawozdaniach Komisji i analizach Parlamentu dotyczących stosowania dyrektywy i czego dowodem są postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłową lub niepełną transpozycją tej dyrektywy, ogromna liczba petycji składanych do Parlamentu, a także bardzo duża liczba spraw toczących się w Trybunale Sprawiedliwości. Krytyka ze strony niektórych państw członkowskich w latach 2013-2014 odnośnie do zarzutów nadużywania przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się obywateli UE w celu tzw. turystyki socjalnej doprowadziła do dyskusji na szczycie UE na temat ewentualnych reform. Dyskusję tę chwilowo zawieszono po decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z UE.



c. Obywatele państw trzecich

Z przepisami, które mają zastosowanie do obywateli państw trzecich niebędących członkami rodziny obywatela UE, można zapoznać się w nocie [4.2.3.](#)

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 przestrzegania podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się UE Parlament odrzucił próby ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i wezwał państwa członkowskie do przestrzegania postanowień traktatu dotyczących unijnych zasad odnośnie do swobody przemieszczania się, a także do zagwarantowania przestrzegania zasad równości i podstawowego prawa do przemieszczania się przez wszystkie państwa członkowskie. W rezolucji z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie przeszkód dla obywateli UE w zakresie swobodnego przemieszczania się i pracy na rynku wewnętrznym oraz w rezolucji z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z tego samego roku Parlament Europejski ponownie zaapelował o usunięcie przeszkód w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. Decyzja Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii Europejskiej pozbawiła prawa do swobodnego przemieszczania się jednego z głównych krytyków tej swobody, zaś umowa między obiema stronami jest w dalszym ciągu przedmiotem negocjacji.

W odniesieniu do obszaru Schengen, w rezolucji z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rocznego sprawozdania na temat funkcjonowania strefy Schengen, Parlament potępił stałe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ szkodzą one jednności strefy Schengen i dobrobytowi obywateli europejskich oraz zasadzie swobody przemieszczania się.

Ottavio Marzocchi
05/2019

