

Wprowadzenie

Obywatelstwo Unii Europejskiej wprowadzone zostało przez Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1.11.1993 r. W 2018 r. mija więc 25 lat funkcjonowania tej instytucji prawnej. Okres ten jest wystarczający do dokonania podsumowania jej rozwoju i skutków dla statusu prawnego obywateli państw członkowskich. Dodatkowo w 2019 r. upływie 15 lat od przyjęcia dyrektywy 2004/38¹, która miała na celu kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z wykonywaniem prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przyznanego obywatelom Unii w obecnym art. 21 TFUE².

Swobodne przemieszczanie się obywateli Unii jest postrzegane przez obywateli państw członkowskich jako jedno z największych osiągnięć Unii Europejskiej³. Od początku budziło jednak szereg kontrowersji. Z jednej strony, miało być jednym z motorów integracji europejskiej i zbliżania Europy do jej obywateli, z drugiej zaś, budziło liczne obawy związane m.in. ze zjawiskiem tzw. turystyki socjalnej. Oznacza ono zagrożenie, że obywatele Unii będą przemieszczać się do tych państw członkowskich, które dysponują bardziej hojnymi systemami socjalnymi, jedynie w celu ich otrzymania. Należy mieć na względzie, że z prawa tego korzysta jednak niewielki procent obywateli Unii. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Eurostat⁴ na dzień 1.1.2017 r. 19,3 mln obywateli państw członkowskich zamieszkiwało w innym państwie członkowskim niż to, w którym się urodzili. W ujęciu procentowym największy odsetek obywateli innych państw członkowskich wśród populacji danego kraju odnotowany został w Luksemburgu (blisko 40%) i na Cyprze (ok. 13%). W pozostałych państwach wartość ta była niższa niż 10%. Współczynnik aktywności zawodowej wśród migrujących obywateli Unii wzrósł z 81,3% w 2014 r. do 81,6% w 2015 r. i był wyższy o około 4 punkty procentowe niż w przypadku obywateli zamieszkujących we własnym państwie członkowskim. Natomiast stopa bezrobocia była wśród mobilnych obywateli Unii o 1,5 punktu

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29.4.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) Nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. L 158 z 30.4.2004 r., s. 77).

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 47).

³ Przygotowane przez Komisję „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r. Wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian”, s. 23, http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132, dostęp: 31.1.2018 r.

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/7802069/KS-01-17-539-EN-image.jpg/c6f067c9-756a-4f7b-b1b6-109ae93d697c?t=1498125254854>, dostęp: 31.1.2018 r.

procentowego większa niż w przypadku obywateli „statycznych” i w skali całej Unii wyniosła w 2015 r. około 10%.

Przedmiotem niniejszej pracy jest proces ewolucji, który zachodził i nadal zachodzi w orzecznictwie Trybunału odnoszącym się do statusu prawnego obywateli Unii w państwach przyjmujących oraz państwach pochodzenia. Wiąże się z tym pytanie o model integracji stojący za instytucją unijnego obywatelstwa oraz zakres ochrony, jaki przysługiwać ma unijnym obywatelom. Kwestie te mają istotne znaczenie także dla zakresu autonomii regulacyjnej przysługującej państwom członkowskim w tak wrażliwych z punktu widzenia ich interesów obszarach jak podejmowanie decyzji, kto jest lub nie jest ich obywatelem, kto ma prawo przebywać na ich terytorium oraz kto powinien być adresatem pomocy przez nie wypłacanej. Z uwagi na fakt, że wszystkie relewantne orzeczenia zostały wydane przez Trybunał Sprawiedliwości jako jeden z organów sądowych TSUE, w dalszej części pracy używane będzie wyłącznie pojęcie Trybunału Sprawiedliwości (także jako Trybunał lub TS).

Zakresem niniejszej pracy nie są, co do zasady, prawa związane z unijnym obywatelstwem o szeroko pojętym charakterze politycznym, takie jak prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy europejska inicjatywa obywatelska. Prawa te mają bowiem odmienny charakter od uprawnień związanych z przemieszczaniem się i pobytem w państwach członkowskich Unii. W większości są to uprawnienia przysługujące w stosunku do Unii rozumianej jako wspólnota polityczna, a więc nie wpływają bezpośrednio na relacje jednostek z państwami członkowskimi, na których skupiona jest analiza niniejszej pracy. Oczywiście prawo udziału w wyborach lokalnych w państwie przyjmującym oraz kwestie związane z brakiem rozszerzenia tego prawa na pozostałe rodzaje wyborów mają znaczenie dla modelu integracji migrujących obywateli Unii ze społeczeństwami państw przyjmujących, tym niemniej zagadnienia te zasługują na bycie samodzielnym przedmiotem oddzielnych badań.

Należy także wskazać, że analiza została skoncentrowana na wpływie wprowadzenia instytucji obywatelstwa Unii na zakres uprawnień przysługujący obywatelom państw członkowskich. W konsekwencji przeprowadzone badania nie obejmują osobowych swobód rynku wewnętrznego, czyli swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w wymiarze osobowym jako takich. Jakkolwiek obywatel Unii nie traci tego statusu w momencie podejmowania działalności ekonomicznej (działalności zawodowej) w państwie przyjmującym, a więc także ten obszar składa się na całościowy status związany z unijnym obywatelstwem, to z uwagi na obszerność tych zagadnień nie było możliwości ujęcia ich w jednej pracy. Tym niemniej te orzeczenia TS, które zapadły na gruncie swobód rynku wewnętrznego, ale mają bezpośrednie przełożenie także na korzystanie z art. 21 TFUE, zostały w niniejszej pracy przedstawione. Dorobek prawny związany ze swobodami rynku wewnętrznego został ujęty jako punkt wyjścia dla rozważań o statusie obywateli Unii.

Z tym celowym wyodrębnieniem prawa do swobodnego przemieszczania się od zakresu swobód rynku wewnętrznego związane są także uwagi natury terminologicznej. W celu uproszczenia wywodu wprowadzono pojęcia „(migrujących) obywateli Unii

aktywnych” i „nieaktywnych ekonomicznie (zawodowo)”. Pierwsza grupa mieści się w zakresie zastosowania art. 45, 49 lub 56 TFUE, natomiast osoby nieaktywne ekonomicznie to osoby, które w państwie przyjmującym nie podjęły zatrudnienia ani własnej działalności, a więc ich sytuacja regulowana jest przez art. 21 TFUE. Uprawnienie przyznane obywatelom Unii na podstawie art. 21 TFUE nazywane jest najczęściej skrótowo prawem do swobodnego przemieszczania się, aczkolwiek zauważyć należy, że TS i rzecznicy generalni nie są do końca konsekwentni w używaniu przyjętej terminologii i odnoszą się także np. do swobody przemieszczania się, swobody przepływu osób lub nawet zasady swobodnego przemieszczania się. Pod pojęciem „swobód traktatowych” należy natomiast rozumieć całość uprawnień wynikających z art. 45, 49, 56 oraz 21 TFUE.

Dla uchwycenia ewolucji w podejściu prezentowanym przez Trybunał Sprawiedliwości konieczne było nie tylko dokonanie analizy samych wyroków TS, ale także opinii rzeczników generalnych. Tym niemniej w celu zachowania jasności i precyzji wywodu w całości przedstawiono tylko niektóre, najbardziej istotne opinie rzeczników generalnych. Natomiast w przypadku, w którym opinie te w większym stopniu jedynie przytaczały dotychczasowy dorobek orzecznicy albo użyte w nich argumenty zostały w przeważającej mierze powtórzone przez sam Trybunał, uwypuklano tylko najważniejsze elementy tych opinii lub odrębności od rozumowania przyjętego przez TS. Dlatego też fragmenty opinii z tej drugiej grupy prezentowane są dopiero po analizie samych wyroków Trybunału.

Magdalena Gniadzik