



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2020 r.
COM(2020) 731 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2016-2020**

1. WPROWADZENIE

Art. 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada na Komisję obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu co trzy lata sprawozdania w sprawie stosowania postanowień dotyczących niedyskryminacji i obywatelstwa Unii (zawartych w części drugiej Traktatu)¹. Niniejsze dziewiąte sprawozdanie przedstawione zgodnie z art. 25 TFUE obejmuje okres od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 30 czerwca 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd postanowień części drugiej TFUE dotyczących: i) obywatelstwa Unii, ii) niedyskryminacji; iii) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich; iv) prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania; v) prawa do ochrony konsularnej; vi) prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego; oraz vii) prawa do wnoszenia skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawozdanie to towarzyszy sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE dotyczącemu wzmacniania pozycji obywateli i ochrony ich praw w trudnych czasach.

2. NIEDYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ (ART. 18 TFUE)

W art. 18 TFUE² zakazuje się dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania Traktatów³.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) wydał cztery kluczowe wyroki dotyczące niedyskryminacji obywateli Unii ze względu na przynależność państwową w dziedzinach ekstradycji i sportu.

2.1. Niedyskryminacja ze względu na przynależność państwową i ekstradycja migrujących obywateli UE

Trzy orzeczenia Trybunału dotyczące niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i ekstradycji do państwa trzeciego obywateli Unii przebywających w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie obywatelstwa dotyczą spraw **Petruhhina**⁴, **Pisciottiego**⁵ i **Raugeviciusa**⁶. W każdej z tych spraw przedmiotowa kwestia dotyczyła wzajemnego oddziaływania między przepisami krajowymi zakazującymi ekstradycji własnych obywateli przyjmującego państwa członkowskiego a unijną zasadą niedyskryminacji obywateli Unii ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE).

Zarówno sprawa Petruhhin, jak i sprawa Pisciotti dotyczyły ekstradycji migrujących obywateli UE w celu wszczęcia postępowania karnego, natomiast sprawa Raugevicius

¹ Sprawozdania roczne ze stosowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zawierają aktualne informacje na temat postępów w odniesieniu do praw wynikających z obywatelstwa Unii.

² Zob. również art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

³ Postanowienie to nie narusza postanowień szczególnych zawartych w Traktatach.

⁴ Sprawa C-182/15, Aleksei Petruhhin przeciwko Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

⁵ Sprawa C-191/16, Romano Pisciotti przeciwko Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Sprawa C-247/17, Denis Raugevicius.

odnosiła się do ekstradycji migrujących obywateli w celu wykonania wyroku karnego wydanego przez sąd państwa trzeciego.

Główne ustalenia Trybunału w tych sprawach można podsumować w następujący sposób. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że mimo iż w przypadku braku umowy międzynarodowej między Unią a danym państwem trzecim regulacje w dziedzinie ekstradycji są objęte właściwością państw członkowskich, w sytuacjach objętych prawem Unii państwa członkowskie muszą wykonywać swoje przepisy krajowe dotyczące ekstradycji zgodnie z tym prawem⁷. Zdaniem Trybunału taka sytuacja ma miejsce, w przypadku gdy obywatel Unii skorzystał ze swoich praw do swobodnego przemieszczania się (zgodnie z art. 21 TFUE), a przepisy krajowe dotyczące ekstradycji mogłyby doprowadzić do dyskryminacji obywateli Unii ze względu na przynależność państwową (zgodnie z art. 18 TFUE)⁸.

Po drugie, Trybunał rozważał, czy międzynarodowe/krajowe przepisy państw członkowskich zakazujące *wyłącznie* ekstradycji własnych obywateli nie są niezgodne z zasadą niedyskryminacji zawartą w art. 18 TFUE. Trybunał zwraca uwagę, że takie przepisy dotyczące ekstradycji skutkują nierównością traktowania w zależności od narodowości poszczególnych obywateli Unii, a tym samym ograniczeniem swobody przemieszczania się⁹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „takie ograniczenie może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach i proporcjonalne do słusznego celu realizowanego przez prawo krajowe”¹⁰. Mimo iż Trybunał uznaje, że cele w postaci „międzynarodowej współpracy w sprawach karnych” i zapobiegania ryzyku bezkarności osób są zgodne z prawem¹¹, krajowe przepisy muszą spełniać także wymóg proporcjonalności.

W tym względzie w sprawie Petruhhin Trybunał uznał, że państwo członkowskie, które rozważa przychylenie się do wniosku o ekstradycję, musi rozważyć, czy istnieją alternatywne środki, które będą w mniejszym stopniu naruszały korzystanie z podstawowych wolności¹². Na podstawie unijnej zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) i wtórnego prawa Unii w obszarze współpracy w sprawach karnych (ściślej rzecz ujmując – europejskiego nakazu aresztowania) Trybunał orzekł, co następuje. Przed ekstradycją migrującego obywatela UE państwa członkowskie muszą wymienić informacje z państwem członkowskim obywatelstwa tej osoby, aby umożliwić temu państwu członkowskiemu – w zakresie, w jakim zgodnie ze swym prawem krajowym ma ono jurysdykcję [eksterytorialną] do prowadzenia przeciwko migrującemu obywatelowi UE postępowania karnego związanego z przestępstwami popełnionymi poza jego granicami¹³. W sprawie Pisciotti Trybunał wyjaśnił jednak, że jeżeli

⁷ Zob. sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 26–27.

⁸ Sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 29–31; sprawa C-191/16, Pisciotti, pkt 31–35, 37–42; sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 27–28.

⁹ Sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 32–33; sprawa C-191/16, Pisciotti, pkt 43–45; sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 30.

¹⁰ Sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 34, 38; sprawa C-191/16, Pisciotti, pkt 46; sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 31.

¹¹ Por. sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 35–37.

¹² Zob. sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 38–41.

¹³ Sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 42–48.

państwo członkowskie obywatelstwa zostało odpowiednio poinformowane, ale mimo to decyduje się nie wszczynać przeciwko swojemu obywatelowi postępowania karnego związanego z przestępstwami popełnionymi poza swoimi granicami, prawo Unii nie wyklucza ekstradycji takiej osoby przez przyjmujące państwo członkowskie do państwa trzeciego¹⁴.

Po trzecie zdaniem Trybunału w sprawie Raugevicius napięcie istniejące między celem w postaci zapobiegania ryzyku bezkarności osób, które popełniły przestępstwo, a ograniczaniem podstawowych wolności oraz odpowiadająca temu potrzeba zbadania alternatywnych środków mają zastosowanie także w odniesieniu do ekstradycji (wniosków o ekstradycję) w celu wykonania (zagranicznego) wyroku w sprawie karnej¹⁵. Podczas gdy zasada *ne bis in idem* uniemożliwia państwu członkowskiemu obywatelstwa uruchomienie postępowania przeciwko danemu migrującemu obywatelowi UE, instrumenty międzynarodowe oraz (niektóre) przepisy państw członkowskich zapewniają środki alternatywne (np. wykonywanie w państwie członkowskim obywatelstwa wyroków w sprawach karnych wydanych przez sądy zagraniczne)¹⁶. Zdaniem Trybunału takie alternatywne rozwiązania można zatem uznać za mające zastosowanie do danego migrującego obywatela UE (niezależnie od ograniczeń ze względu na przynależność państwową)¹⁷.

2.2. Niedyskryminacja ze względu na przynależność państwową w sporcie amatorskim

W innym ważnym wyroku Trybunału wydanym w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem – wyroku w sprawie **TopFit**¹⁸ – rozważano kwestię niedyskryminacji (migrujących) obywateli UE ze względu na przynależność państwową w dziedzinie sportu amatorskiego¹⁹.

Daniele Biffi jest obywatelem włoskim i zamieszkuje w Niemczech; uczestniczy on w zawodach, jako amator, w biegach w kategorii seniorów. Jest on członkiem TopFit, związku sportowego należącego do Niemieckiej Federacji Lekkiej Atletyki (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). W 2015 r. miała miejsce zmiana regulaminu DLV, na skutek której migrujący obywatele UE mieszkający w Niemczech, tacy jak Daniele Biffi, nie mogą być wybierani do udziału w mistrzostwach krajowych lub mogą brać udział w tych mistrzostwach jedynie „poza klasyfikacją” lub „bez klasyfikacji”. W efekcie takie osoby nie mają dostępu do finału i nie kwalifikują się do zdobycia tytułu mistrza krajowego pomimo spełnienia wszystkich pozostałych warunków udziału w mistrzostwach lekkiej atletyki.

¹⁴ Zob. sprawa C-191/16, Pisciotti, pkt 50–56.

¹⁵ Zob. sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 32–40.

¹⁶ Sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 36–38.

¹⁷ Sprawa C-247/17, Raugevicius, pkt 41–48.

¹⁸ Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 2019 r., sprawa C-22/18 TopFit e.V. i Daniele Biffi przeciwko Deutscher Leichtathletikverband e.V., ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Kwestię dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w sporcie zawodowym reguluje art. 45 TFUE.

Trybunał, odpowiadając na odesłanie prejudycjalne, oparł się na czterech spostrzeżeniach. Po pierwsze, Trybunał, odnosząc się do swojego wydanego ostatnio wyroku w sprawie Raugevicius, zwrócił uwagę na fakt, że „sytuacja obywatela Unii, który skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się, jest objęta zakresem stosowania art. 18 TFUE”, w tym w dziedzinie sportu amatorskiego²⁰. Po drugie, swoboda podstawowa dotycząca swobodnego przemieszczania się, wyrażona w art. 21 TFUE, miała służyć m.in. „ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego”, a udział w sporcie amatorskim jest ważnym elementem tego procesu integracji²¹. Po trzecie, w odniesieniu do wcześniejszego orzecznictwa UE, Trybunał zwrócił uwagę, że również reguły krajowych federacji (sportowych) muszą być zgodne z prawem Unii, w tym z Traktatami²². Po czwarte, objęcie reguł krajowych federacji sportowych zakresem stosowania art. 18 i 21 TFUE wiąże się m.in. z tym, że reguły krajowych federacji sportowych, które mogą stanowić ograniczenie swobody podstawowej, są niezgodne z prawem Unii, „chyba że uregulowanie to jest uzasadnione obiektywnymi względami proporcjonalnymi do zamierzonego słusznego celu”²³.

3. WALKA Z DYSKRYMINACJĄ ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ, RASĘ LUB POCHODZENIE ETNICZNE, RELIGIĘ LUB ŚWIATOPOGLĄD, NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ, WIEK LUB ORIENTACJĘ SEKSUALNĄ (ART. 19 TFUE)

3.1. Wprowadzenie

Artykuł 19 TFUE stanowi, że UE może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną²⁴.

W marcu 2019 r. Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie roczne dotyczące równouprawnienia płci, w którym stwierdziła, że nawet w UE, gdzie jednoznaczne równouprawnienie płci jest chronione prawem, nie jest ono namacalną rzeczywistością²⁵.

Po publikacji wykazu działań ukierunkowanych na propagowanie równości osób LGBTI w grudniu 2015 r., który to wykaz obejmował działania przewidziane przez Komisję w różnych obszarach polityki na lata 2016–2019²⁶, w lutym 2017 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie roczne dotyczące wykazu działań ukierunkowanych na propagowanie równości osób LGBTI, obejmujące 2016 r. Drugie i trzecie sprawozdanie ukazały się

²⁰ Sprawa C-22/18 TopFit, pkt 29–30.

²¹ Sprawa C-22/18 TopFit, pkt 31–34.

²² Sprawa C-22/18 TopFit, pkt 36–40.

²³ Sprawa C-22/18 TopFit, pkt 42–48.

²⁴ Zob. również art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

odpowiednio w 2018 i 2019 r., a w maju 2020 r. opublikowano sprawozdanie końcowe obejmujące środki wdrożone w 2019 r.²⁷

W listopadzie 2018 r. Komisja opracowała dokumenty zawierające wnioski na podstawie dyskusji w ramach sesji fokusowych dotyczących antycyganizmu i afrofobii, przeprowadzonych przez Unijną Grupę Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji podczas jej czwartego posiedzenia w dniu 5 grudnia 2017 r.²⁸ Sporządziła również wytyczne dotyczące praktycznego stosowania decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych²⁹.

W grudniu 2018 r. Komisja Europejska opublikowała ocenę unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.³⁰ Ocenie poddano unijne ramy oraz sposób, w jaki przyczyniły się one do uruchamiania innych europejskich instrumentów politycznych, prawnych i finansowych na rzecz integracji Romów. We wrześniu 2019 r. Komisja opublikowała również sprawozdanie, w którym skupiono się na wdrażaniu środków na rzecz integracji Romów na szczeblu krajowym³¹.

Komisja rozpoczęła w maju 2019 r. i prowadzi do grudnia 2020 r. kampanię #EUvsDiscrimination³² skierowaną przeciwko dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne lub rasowe, religię lub światopogląd lub orientację seksualną, która to dyskryminacja jest zakazana zgodnie z unijnym prawodawstwem dotyczącym przeciwdziałania dyskryminacji³³.

3.2. Zmiany w orzecznictwie

Jeżeli chodzi o wolność wyznania, należy odnotować wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie Cresco Investigation (C-193 /17, EU:C:2019:43). Trybunał ustalił, że przepisy krajowe, na mocy których, po pierwsze, Wielki Piątek jest dniem wolnym od pracy tylko dla pracowników będących członkami niektórych Kościołów chrześcijańskich, a po drugie, jedynie ci pracownicy mają prawo – jeżeli są zobowiązani pracować w ten dzień wolny od pracy – do dodatkowej płatności, ustanawiają bezpośrednią dyskryminację ze względu na religię.

4. OBYWATELSTWO UNII (ART. 20 UST. 1 TFUE)

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

²⁸ Sprawozdanie dotyczące antycyganizmu: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Sprawozdanie dotyczące afrofobii: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=PL>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=pl>

³³ W jednej z części tej kampanii skoncentrowano się w szczególności na racjonalnych zmianach uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych, zgodnie z dyrektywą Rady 2000/78/WE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32000L0078>. We wrześniu 2020 r. opublikowano przewodnik najlepszych praktyk w zakresie racjonalnych zmian w miejscu pracy <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

4.1. Wprowadzenie

Artykuł 20 TFUE stanowi, że każda osoba, która posiada obywatelstwo państwa członkowskiego UE, jest również obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go. Chociaż określenie warunków nabywania i utraty obywatelstwa, z należytym uwzględnieniem prawa Unii, należy do kompetencji państw członkowskich³⁴, nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego pociąga za sobą także nadanie obywatelstwa Unii i związanych z nim praw, z których można korzystać w całej Unii. Komisja uważa zatem, że państwa członkowskie powinny wykorzystywać swoje prerogatywy nadawania obywatelstwa w duchu lojalnej współpracy, jak jest to wymagane w Traktatach.

Komisja Europejska podjęła szereg działań związanych z nabywaniem i utratą obywatelstwa Unii, a konkretniej w sprawie programów obywatelstwa dla inwestorów w UE, w ramach których przyznaje się prawa obywatelskie obywatelom państw trzecich w zamian za inwestycje.

W styczniu 2019 r. Komisja wydała sprawozdanie „Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej”³⁵, w którym przeprowadziła analizę istniejących programów uzyskiwania obywatelstwa państw członkowskich UE i prawa pobytu w nich ze względu na inwestycje oraz podkreśliła szereg obaw i zagrożeń, jakie programy te stwarzają dla UE.

W następstwie tego sprawozdania Komisja powołała „Grupę ekspertów z państw członkowskich ds. programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów”, aby (i) przyrzeć się konkretnemu ryzyku wynikającemu z programów obywatelstwa dla inwestorów; (ii) opracować wspólny zestaw kontroli bezpieczeństwa do końca 2019 r. oraz (iii) odnieść się do aspektów przejrzystości i dobrych rządów w kontekście wdrażania zarówno programów obywatelstwa, jak i ułatwień pobytowych dla inwestorów³⁶.

W okresie sprawozdawczym Komisja rozpatrzyła 98 skarg, niemal 1 400 pism/indywidualnych zapytań, 48 pytań i 10 petycji Parlamentu Europejskiego w zakresie obywatelstwa Unii i powiązanych z nim praw, związanych głównie z informacjami na temat wpływu brexitu na prawa wynikające z obywatelstwa Unii.

4.2. Zmiany w orzecznictwie

W latach 2016–2019 Trybunał rozpatrzył 29 spraw dotyczących obywatelstwa Unii, w tym spraw z zakresu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, utraty

³⁴ Sprawa C-135/08, Rottmann.

³⁵ COM(2019) 12 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0012&qid=1607598381473&from=EN>

³⁶ Zob. https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en

obywatelstwa Unii z powodu utraty obywatelstwa państwa członkowskiego lub pochodnych praw pobytu dla pochodzących z krajów trzecich członków rodzin obywateli Unii³⁷.

W sprawie **Tjebbes i in.**³⁸ Trybunał potwierdził ogólną legalność dążenia państw członkowskich do zapewnienia rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelami. Legalność ta nie zwalnia jednak państw członkowskich z zapewnienia, aby (w indywidualnych przypadkach) w przypadku utraty *ex lege* obywatelstwa państw członkowskich uwzględniano należycie zasadę proporcjonalności, jeżeli utrata obywatelstwa pociągałaby za sobą utratę obywatelstwa Unii i związanych z nim praw³⁹.

W związku z tym Trybunał uznał, że zasada proporcjonalności wymaga, aby w ustawodawstwie państw członkowskich regulującym kwestię utraty obywatelstwa przewidziano możliwość „indywidualnej oceny konsekwencji, jakie pociąga za sobą ta utrata w odniesieniu do zainteresowanych osób [oraz członków ich rodziny] w świetle prawa Unii”⁴⁰. Ponadto w przypadku, gdy w następstwie takiej oceny ustalone zostanie, że utrata obywatelstwa Unii (w konsekwencji automatycznej utraty obywatelstwa państwa członkowskiego) jest niezgodna z prawem Unii, powinno być możliwe odzyskanie obywatelstwa *ex tunc*⁴¹.

5. PRAWO DO SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ I PRZEBYWANIA NA TERYTORIUM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH (ART. 20 UST. 2 ORAZ ART. 21 TFUE)

5.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a) oraz art. 21 TFUE obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania⁴².

Większość obywateli popiera to prawo⁴³ i uważa je za jedną z głównych korzyści wynikających z członkostwa w UE⁴⁴. Ponadto ponad połowa obywateli Unii twierdzi, że skorzystali na tym, że kontroli granicznych podczas podróży za granicę jest mniej lub nie ma

³⁷ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2020), Sprawozdanie roczne za 2019 r.: Działalność sądowicza, Luksemburg, luty 2020 r., s. 165. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-19-001-pl-n.pdf>

³⁸ Sprawa C-221/17, Tjebbes i in.

³⁹ Sprawa C-221/17, Tjebbes i in., pkt 40.

⁴⁰ Sprawa C-221/17, Tjebbes i in., pkt 41.

⁴¹ Sprawa C-221/17, Tjebbes i in., pkt 42.

⁴² Zob. w szczególności dyrektywa 2004/38/WE 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.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77 (zwana dalej również „dyrektywą w sprawie swobodnego przemieszczania się”).

⁴³ 81 % respondentów uczestniczących w specjalnym badaniu Eurobarometr 486, 2019 r.

⁴⁴ 60 % respondentów uczestniczących w standardowym badaniu Eurobarometr 91, wiosna 2019 r.

ich wcale⁴⁵. Większość Europejczyków jest zdania, że swobodny przepływ ludzi, towarów i usług w Unii Europejskiej jest najbardziej pozytywnym następstwem UE⁴⁶. W badaniu przeprowadzonym wiosną 2020 r. 83 % obywateli Unii zgodziło się z tym, że swobodny przepływ obywateli Unii w UE przyniósł ogólne korzyści gospodarce ich państwa⁴⁷.

W 2018 r. ponad 16 mln obywateli Unii mieszkało lub pracowało w państwie UE innym niż to, którego są obywatelami. Znacznie większa liczba obywateli Unii udawała się na tymczasowy pobyt w innych państwach UE w celu spędzenia urlopu, odwiedzenia przyjaciół i rodziny oraz w celach zawodowych.

Migrujący obywatele UE i członkowie ich rodzin mogą znaleźć informacje dotyczące swojego prawa pobytu w innych państwach członkowskich na portalu Twoja Europa⁴⁸; Twoja Europa zapewnia również dostęp do informacji dotyczących poszczególnych krajów, dzięki czemu wypełnia swoje zadanie jako unijny „jednolity portal cyfrowy”⁴⁹.

W okresie sprawozdawczym Komisja rozpatrzyła 950 skarg otrzymanych od obywateli, 6 128 pytań i 140 petycji Parlamentu Europejskiego dotyczących korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Wiele z nich dotyczyło prawa do wjazdu i pobytu obywateli państwa trzeciego będących członkami rodzin obywateli Unii (warunków wydawania wiz i kart pobytu, dodatkowych formalności) oraz warunków, na jakich obywatele Unii mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się.

Migrujący obywatele UE, którzy doświadczają negatywnego wpływu nieprawidłowego stosowania prawa Unii przez organy publiczne, mogą uzyskać pomoc w ramach systemu SOLVIT⁵⁰, który został ustanowiony w celu szybkiego reagowania i znajdowania rozwiązań na poziomie krajowym. W latach 2016–2018 w ramach systemu SOLVIT zajęto się około 1 930 przypadkami dotyczącymi swobodnego przepływu osób⁵¹.

Obywatele mogą również zadawać pytania dotyczące ich osobistych praw UE w serwisie Twoja Europa – Porady⁵², w ramach którego udziela się darmowych, dostosowanych do potrzeb porad prawnych. Serwisem Twoja Europa – Porady zarządza Komisja, funkcjonuje on za pośrednictwem jej zewnętrznego wykonawcy European Citizen Action Service (ECAS). W latach 2016–2020 do serwisu Twoja Europa – Porady wpłynęło ponad 42 000 zapytań dotyczących procedur wjazdu i praw pobytu oraz ponad 2 300 zapytań dotyczących praw politycznych i sądowych.

⁴⁵ 56 % respondentów uczestniczących w standardowym badaniu Eurobarometr 91, wiosna 2019 r.

⁴⁶ 60 % respondentów uczestniczących w specjalnym badaniu Eurobarometr 486, 2019 r.

⁴⁷ Badanie Eurobarometr Flash 485, wiosna 2020 r.

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_pl.htm

⁴⁹ Rozporządzenie (UE) 2018/1724 w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów.

⁵⁰ SOLVIT jest usługą świadczoną przez administracje krajowe na terenie całej UE i EOG. Krajowe centra SOLVIT przyjmują skargi obywateli i współpracują za pośrednictwem internetowej bazy danych, aby pomagać im w rozwiązywaniu ich problemów drogą pozasądową i nieodpłatnie.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_pl.htm

Obywatele Unii mogą ponadto zwrócić się z zapytaniem do ustanowionych przez Komisję centrów informacyjnych Europe Direct⁵³, w których można uzyskać ogólne informacje na temat Unii i porady na temat praw obywateli Unii. W latach 2016–2019 centra Europe Direct otrzymały ogółem 5 251 zapytań dotyczących swobodnego przepływu osób.

Ponadto mobilni pracownicy UE mogą zwrócić się o pomoc do organów krajowych ustanowionych zgodnie z dyrektywą 2014/54⁵⁴.

Aby przyczynić się do poprawy swobodnego przepływu osób niepełnosprawnych, Komisja wdrożyła w latach 2016–2018 projekt pilotażowy dotyczący unijnej karty osoby niepełnosprawnej⁵⁵.

Komisja opracowała narzędzie e-uczenia się dotyczące prawa do swobodnego przemieszczania się, które jest przeznaczone dla administracji lokalnych w celu pogłębienia ich wiedzy na temat dyrektywy 2004/38 (dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się) i wynikających z niej praw. Narzędzie e-uczenia się jest dostępne w 23 językach i składa się z testu samooceny oraz kursu online dla początkujących i zaawansowanych użytkowników.

5.2. Zmiany w orzecznictwie

5.2.1. Zmiany w orzecznictwie TSUE dotyczącym praw do swobodnego przemieszczania się i (wynikających z nich) praw pobytu

Trybunał wydał wiele wyroków dotyczących art. 21 TFUE (w tym jego wdrażania poprzez dyrektywę w sprawie swobodnego przemieszczania się), a także praw pobytu wynikających z obywatelstwa Unii na podstawie art. 20 TFUE⁵⁶.

Pierwszy zestaw spraw dotyczy kwestii tego, którzy obywatele Unii i członkowie ich rodzin mogą polegać na dyrektywie 2004/38 w kwestii praw pobytu.

W sprawie **Lounes**⁵⁷ Trybunał orzekł, że obywatel Unii, który skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się w celu przebywania w innym państwie członkowskim UE i który od tamtej pory uzyskał obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, jednocześnie zachowując obywatelstwo państwa członkowskiego pochodzenia, może w dalszym ciągu korzystać z praw wynikających z art. 21 TFUE, podczas gdy nie jest już

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_pl

⁵⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.

⁵⁵ Wprowadzono w nim dobrowolne wzajemne uznawanie statusu osoby niepełnosprawnej i zapewniono osobom niepełnosprawnym większy dostęp do kultury, sportu i rekreacji w ośmiu krajach uczestniczących w projekcie: w Belgii, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, na Malcie, w Rumunii, Słowenii i we Włoszech.

⁵⁶ Niniejsza sekcja nie będzie dotyczyła wyroków TSUE opierających się przede wszystkim na statusie „pracownika unijnego” zgodnie z art. 45 i nast. TFUE.

⁵⁷ Wyrok TSUE z dnia 14 listopada 2017 r., sprawa C-165/16, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862.

beneficjentem dyrektywy 2004/38⁵⁸. Prawa pobytu dla członków rodziny wspomnianego obywatela Unii (posiadającego podwójne obywatelstwo) również mogą wynikać bezpośrednio z art. 21 TFUE, na warunkach, które nie mogą być bardziej rygorystyczne niż warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38⁵⁹. Trybunał wyjaśnił, że prawo do swobodnego przemieszczania się obejmuje prawo do prowadzenia normalnego życia rodzinnego⁶⁰.

W sprawie **Gusa**⁶¹ Trybunał orzekł, że prawo do zachowania statusu „pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek” po zaprzestaniu działalności gospodarczej w przypadkach określonych w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 (konkretniej w jego lit. b) dotyczącej „[pozostawania] bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok i [zarejestrowaniu] się jako bezrobotny”) ma w równym stopniu zastosowanie do migrujących obywateli UE, którzy pracowali na własny rachunek przed niezamierzonym zaprzestaniem działalności gospodarczej⁶².

W sprawie **Coman**⁶³ Trybunał zinterpretował pojęcie „współmałżonka” obywatela Unii zawarte w art. 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2004/38⁶⁴ i orzekł, że jest to autonomiczna definicja według prawa Unii, niezależna od prawa państwa członkowskiego. Trybunał orzekł, że w przypadku gdy powracający obywatel Unii (poprzednio) skorzystał z praw do swobodnego przemieszczania się, aby efektywnie zamieszkać w innym państwie członkowskim UE oraz rozwinął lub umocnił w przyjmującym państwie członkowskim życie rodzinne z obywatelem (państwa trzeciego) tej samej płci, z którym związał się poprzez małżeństwo legalnie zawarte w przyjmującym państwie członkowskim, prawo Unii wyklucza ustawodawstwo krajowe, zgodnie z którym odmawia się przyznania pochodnych praw wjazdu i pobytu współmałżonkowi tej samej płci powracającego obywatela Unii na podstawie nieuznawania małżeństw tej samej płci w danym państwie członkowskim (pochodzenia)⁶⁵. Dane państwo członkowskie musi uznać taką osobę za współmałżonka do celów umożliwienia jej wykonywania praw, które osoba ta wywodzi z prawa Unii. Jednocześnie nie oznacza to, by państwo członkowskie było zobowiązane do wprowadzenia w swoim prawie krajowym instytucji małżeństwa osób tej samej płci⁶⁶.

⁵⁸ Sprawa C-165/16, Lounes, pkt 45–58. Należy zauważyć, że Trybunał wyraźnie podkreślił, że dyrektywa 2004/38 przestaje jednak mieć zastosowanie do migrujących obywateli UE, którzy od tamtej pory uzyskali obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego; zob. sprawa C-165/16, Lounes, pkt 31–44.

⁵⁹ Sprawa C-165/16, Lounes, pkt 59–61.

⁶⁰ Sprawa C-165/16, Lounes, pkt 52.

⁶¹ Wyrok TSUE z dnia 20 grudnia 2017 r., sprawa C-442/16, Florea Gusa/Minister for Social Protection i in., ECLI:EU:C:2017:1004.

⁶² Sprawa C-442/16, Gusa, pkt 35–45.

⁶³ Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r., sprawa C-673/16, Relu Adrian Coman i in./Inspectoratul General pentru Imigrări i in., ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ Sprawa C-673/16, Coman, pkt 33–36.

⁶⁵ Sprawa C-673/16, Coman, pkt 38–40, 52–55.

⁶⁶ Sprawa C-673/16, Coman, pkt 45.

W sprawie **Altiner i Ravn**⁶⁷ Trybunał orzekł, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które nie przewiduje przyznania pochodnego prawa pobytu członkowi rodziny powracającego obywatela Unii, gdy ten członek rodziny nie wjechał na terytorium państwa członkowskiego pochodzenia tego obywatela Unii „w naturalnej konsekwencji” powrotu danego obywatela Unii do tego państwa członkowskiego⁶⁸. Jest tak pod warunkiem że to uregulowanie krajowe wymaga, w ramach całościowej oceny, uwzględnienia również innych istotnych elementów, które mogą wykazać, że mimo odstępu czasowego między powrotem do rzeczonoego państwa obywatela Unii a wjazdem członka jego rodziny, który jest obywatelem państwa trzeciego, życie rodzinne zbudowane i umocnione w przyjmującym państwie członkowskim nie ustało⁶⁹.

Sprawa **Tarola**⁷⁰ dotyczyła przypadku obywatela Unii, który wykonał swoje prawo do swobodnego przemieszczania się poprzez bycie zatrudnionym w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni, na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony, przed pozostawieniem na niezamierzonym bezrobociu. Trybunał zinterpretował art. 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38/WE i uznał, że obywatel w takiej sytuacji zachowuje status pracownika (a tym samym prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim) przez okres co najmniej sześciu miesięcy, pod warunkiem że dana osoba rzeczywiście miała status pracownika przed niezamierzonym bezrobociem i zarejestrowała się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy⁷¹. Ponadto Trybunał zauważył, że każde wynikające z prawa krajowego prawo do otrzymywania świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub z pomocy społecznej może zależeć od określonego okresu zatrudnienia, w takim zakresie, w jakim zgodnie z zasadą równego traktowania ten sam warunek jest stosowany w stosunku do obywateli danego państwa członkowskiego⁷².

Sprawa **Bajratari**⁷³ jest związana z interpretacją art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE – pobytu na podstawie wystarczających zasobów i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego. Sprawa ta dotyczyła rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego małoletniego obywatela Unii, który wnosił o poleganie na jego pochodnym prawie pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, powołując się na status osoby sprawującej faktyczną pieczę nad dzieckiem będącym obywatelem Unii przebywającym na podstawie art. 7 ust. 1 lit. b). Trybunał orzekł, że małoletni obywatel Unii posiada wystarczające środki, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie jego pobytu, w przypadku gdy źródłem tych środków są dochody uzyskiwane z pracy, którą rodzic tego obywatela, będący obywatelem państwa trzeciego i nieposiadający zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pracę, wykonuje nielegalnie⁷⁴.

⁶⁷ Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 2018 r., sprawa C-230/17, Erdem Deha Altiner i Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ Sprawa C-230/17, Altiner i Ravn, pkt 30–34.

⁶⁹ Sprawa C-230/17, Altiner i Ravn, pkt 35.

⁷⁰ Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2019 r., sprawa C-483/17, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, ECLI:EU:C:2019:309.

⁷¹ Sprawa C-483/17, Tarola, pkt 45–52.

⁷² Sprawa C-483/17, Tarola, pkt 55–57.

⁷³ Wyrok TSUE z dnia 2 października 2019 r., sprawa C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809

⁷⁴ Sprawa C-93/18, Bajratari, pkt 53.

Trybunał orzekł również, że warunki ograniczenia prawa pobytu małoletniego obywatela Unii uzasadnionego względami porządku publicznego nie zostały spełnione⁷⁵.

Drugi zestaw orzeczeń TSUE dotyczy ograniczenia praw pobytu i wydalenia na mocy dyrektywy 2004/38.

W sprawie **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶ Trybunał powtórzył, że decyzje dotyczące wydalenia na podstawie dyrektywy 2004/38 muszą opierać się wyłącznie na osobistym postępowaniu osoby (obywatela Unii), której to dotyczy. Okoliczność, iż w chwili wydania decyzji o wydaleniu, osoba, której to dotyczy, przebywała w zakładzie karnym bez szansy na zwolnienie w bliskiej przyszłości, nie „wyklucza, by jej zachowanie [...] stanowiło dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego zagrożenie o rzeczywistym i aktualnym charakterze”⁷⁷ do celów wydania takiej decyzji.

W sprawie **Petrea**⁷⁸ Trybunał orzekł, między innymi, że państwo członkowskie może uchylić zaświadczenie o rejestracji wydane w sposób błędny obywatelowi Unii, który został wydany i powrócił, gdy wciąż obowiązywało go zarządzenie o wydaleniu (jak określono w dyrektywie 2004/38)⁷⁹. Obywatel Unii, którego to dotyczy, ma prawo, zgodnie z art. 32 dyrektywy 2004/38, złożyć wniosek o uchylenie wspomnianego zarządzenia o wydaleniu. Taki obywatel nie posiada jednak prawa do pobytu (na mocy dyrektywy 2004/38) podczas rozpatrywania jego wniosku⁸⁰.

W sprawie **B oraz Vomero**⁸¹ Trybunał wyjaśnił wiele kwestii dotyczących przepisów dyrektywy 2004/38 dotyczących zwiększonej ochrony przed wydaleniem na mocy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy i warunków, jakie należy spełnić, aby z niej skorzystać, szczególnie w kontekście kary pozbawienia wolności. Trybunał orzekł, że aby móc korzystać ze zwiększonej ochrony przed wydaleniem, obywatel Unii musi posiadać prawo stałego pobytu⁸². Ponadto Trybunał wyjaśnił, że zgromadzony (nieprzerwany) okres wcześniejszego pobytu wymagany do przyznania zwiększonej ochrony przed wydaleniem należy obliczać wstecz, od dnia wydania pierwotnej decyzji o wydaleniu⁸³. Kwestię tego, czy okres odbywania kary pozbawienia wolności przed wydaniem decyzji o wydaleniu przerwał okres pobytu wymagany do przyznania zwiększonej ochrony przed wydaleniem, należy ustalić poprzez całościową ocenę tego, czy niezależnie od wspomnianego pozbawienia wolności

⁷⁵ Sprawa C-93/18, Bajratari, pkt 52.

⁷⁶ Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2017 r., sprawa C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ Sprawa C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, pkt 19–26.

⁷⁸ Wyrok TSUE z dnia 14 września 2017 r., sprawa C-184/16, Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, ECLI:EU:C:2017:684. Wyrok TSUE w sprawie Petrea zostanie częściowo omówiony w sekcji 5.2.3 niniejszego przeglądu.

⁷⁹ C-184/16, Petrea, pkt 30–42.

⁸⁰ C-184/16, Petrea, pkt 43–48.

⁸¹ Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., sprawy połączone C-316/16 i C-424/16 B/Land Baden-Württemberg oraz Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.

⁸² Sprawy połączone C-316/16 i C-424/16 B oraz Vomero, pkt 44–55.

⁸³ Sprawy połączone C-316/16 i C-424/16 B oraz Vomero, pkt 64–65, 85–94.

więzy integracyjne łączące obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim nie zostały zerwane⁸⁴. Wśród aspektów mających znaczenie w tej całościowej ocenie znajduje się „siła więzów integracyjnych zadziergniętych w przyjmującym państwie członkowskim przed umieszczeniem zainteresowanego w zakładzie karnym, charakter przestępstwa, które było przyczyną odbywania przez niego kary pozbawienia wolności, oraz okoliczności popełnienia przestępstwa, a także zachowanie zainteresowanego w okresie odbywania kary”⁸⁵.

W sprawie **K oraz HF**⁸⁶ Trybunał orzekł, że fakt odmówienia w przeszłości obywatelowi Unii (członkowi jego rodziny) przyznania azylu na mocy art. 1F konwencji genewskiej, nie może *automatycznie* prowadzić do stwierdzenia, że sama jego obecność stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa zgodnie z wymogiem zawartym w dyrektywie 2004/38 (art. 27)⁸⁷. Konieczność ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywatela Unii lub członka rodziny obywatela Unii należy ocenić w każdym konkretnym przypadku⁸⁸ i na podstawie przepisów dotyczących swobodnego przepływu. Właściwe organy krajowe muszą dalej rozważyć, czy i) wdrożenie takich środków porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego jest zgodne z zasadą proporcjonalności, uwzględniając prawa obywateli Unii i członków ich rodzin oraz ii) czy możliwe było zastosowanie innych środków w mniejszym stopniu naruszających swobodę przemieszczania się⁸⁹.

Trzeci zbiór orzeczeń Trybunału w okresie odniesienia dotyczy praw do swobodnego przemieszczania się i przebywania wynikających z art. 20 i 21 TFUE.

W sprawie **Rendón Marín**⁹⁰ Trybunał orzekł, że prawo Unii automatycznie sprzeciwia się odmowie przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który sprawuje wyłączną pieczę nad „migrującym” i „niemigrującym” małoletnim obywatelem Unii tylko w oparciu o wcześniejszą karalność⁹¹. To wyłączenie automatycznej odmowy przyznania pochodnego prawa pobytu rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego, na którego utrzymaniu znajduje się nieletni obywatel Unii, tylko w oparciu o karalność tego rodzica, zostało w podobny sposób potwierdzone przez Trybunał w sprawie **CS**⁹². W obu sprawach Rendón Marín oraz CS Trybunał uznaje jednak możliwość ograniczania przez państwa członkowskie praw pobytu wynikających z art. 20 i 21 TFUE w zakresie, w jakim wszelkie tego typu ograniczenie oparte jest na ocenie konkretnego przypadku oraz wszelkie wydalenie lub ograniczenie prawa pobytu uzasadnione jest „istnieniem rzeczywistego,

⁸⁴ Sprawy połączone C-316/16 i C-424/16 B oraz Vomero, pkt 66–82.

⁸⁵ Sprawy połączone C-316/16 i C-424/16 B oraz Vomero, pkt 83.

⁸⁶ Wyrok TSUE z dnia 2 maja 2018 r., sprawy połączone C-331/16 oraz C-366/16 K/Staatssecretaris van Veligheid en Justitie oraz HF/Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Sprawy połączone C-331/16 oraz C-366/16 K oraz HF, pkt 51.

⁸⁸ Sprawy połączone C-331/16 oraz C-366/16 K oraz HF, pkt 39–49, 52–60.

⁸⁹ Sprawy połączone C-331/16 oraz C-366/16 K oraz HF, pkt 61–64.

⁹⁰ Wyrok TSUE z dnia 13 września 2016 r., sprawa C-165/14 Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14 Rendón Marín, pkt 63–67, 81–87.

⁹² Wyrok TSUE z dnia 13 września 2016 r., sprawa C-304/14 Secretary of State for the Home Department/CS, ECLI:EU:C:2016:674, pkt 41.

aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”⁹³.

W sprawie **Chavez-Vilchez i in.**⁹⁴ Trybunał miał określić zakres, w jakim prawo pobytu wynikające z art. 20 TFUE (zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału, począwszy od sprawy Ruiz Zambrano⁹⁵) zależy od możliwości rodzica będącego obywatelem Unii, który nie sprawuje rzeczywistej pieczy nad „niemigrującym” małoletnim obywatelem Unii, sprawowania pieczy nad tym dzieckiem. Trybunał orzekł, że właściwe organy muszą ustalić, w świetle między innymi art. 7 (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) i art. 24 (uwzględnienie najlepszego interesu dziecka) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który rodzic sprawuje rzeczywistą pieczę nad dzieckiem i czy istnieje stosunek zależności z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, który w praktyce zmusiłby dziecko do opuszczenia terytorium UE w przypadku odmowy prawa pobytu temu rodzicowi⁹⁶. Trybunał orzekł, że w celu przeprowadzenia takiej oceny okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, jest rzeczywiście zdolny i gotowy do sprawowania samemu faktycznie na co dzień opieki nad dzieckiem, stanowi istotny element. Sam w sobie nie wystarczy jednak do stwierdzenia, że między rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem nie istnieje stosunek zależności, który zmuszałby dziecko do opuszczenia terytorium Unii, gdyby temu obywatelowi państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu⁹⁷. Trybunał potwierdził, że do istotnych elementów w ocenie dokonywanej przez właściwe organy należy „kwestia pieczy nad dzieckiem oraz kwestia tego, czy opiekę nad tym dzieckiem w aspekcie prawnym, finansowym czy uczuciowym sprawuje rodzic będący obywatelem państwa trzeciego”⁹⁸. Trybunał dodał następnie, że ocena tych elementów „powinna opierać się na uwzględnieniu w najlepszym interesie danego dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku, a w szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielenie z tym ostatnim”⁹⁹.

Sprawa **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**¹⁰⁰ dotyczyła art. 20 TFUE. Trybunał orzekł, że art. 20 stoi na przeszkodzie oddaleniu przez państwo członkowskie wniosku w sprawie łączenia rodziny złożonego przez będącego obywatelem państwa trzeciego małżonka obywatela Unii Europejskiej, który posiada obywatelstwo tego państwa członkowskiego i nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – na tej wyłącznie

⁹³ W odniesieniu do praw pobytu wynikających z art. 20 TFUE, zob. sprawa C-165/14 Rendón Marín, pkt 83–86; sprawa C-304/14 CS, pkt 36–42; w odniesieniu do praw pobytu wynikających z art. 21 TFUE, zob. sprawa C-165/14 Rendón Marín, pkt 55–62.

⁹⁴ Wyrok TSUE z dnia 10 maja 2017 r., sprawa C-133/15 HC Chavez-Vilchez i in./Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank i in., ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Sprawa C-34/09.

⁹⁶ Sprawa C-133/15 Chavez-Vilchez i in., pkt 70.

⁹⁷ Sprawa C-133/15 Chavez-Vilchez i in., pkt 71.

⁹⁸ Sprawa C-133/15 Chavez-Vilchez i in., pkt 68.

⁹⁹ Sprawa C-133/15 Chavez-Vilchez i in., pkt 71.

¹⁰⁰ Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2020 r., sprawa C-836/18 Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH, ECLI:EU:C:2020:119.

podstawie, że ten obywatel Unii nie posiada wystarczających zasobów dla siebie i małżonka, by nie stanowić obciążenia dla krajowego systemu pomocy społecznej i bez zbadania, czy obywatel Unii i obywatel państwa trzeciego pozostają w stosunku zależności tego rodzaju, że w przypadku odmowy przyznania temu obywatelowi państwa trzeciego pochodnego prawa pobytu ów obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii i w ten sposób zostałby pozbawiony praw przysługujących mu ze względu na jego status. W związku z tym, w sytuacji gdy do organu krajowego obywatel państwa trzeciego zwraca się z wnioskiem o przyznanie prawa pobytu do celów łączenia rodziny z obywatelem Unii posiadającym obywatelstwo tego państwa członkowskiego, organ ten ma obowiązek przeprowadzenia oceny, na podstawie informacji lub dowodów, które muszą przedstawić obywatel państwa trzeciego i obywatel Unii, a także w razie potrzeby dokonując sprawdzeń, czy te dwie osoby pozostają w stosunku zależności, co oznaczałoby, że ten obywatel państwa trzeciego co do zasady powinien otrzymać pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE.

5.2.2. Zmiany w orzecznictwie TSUE dotyczącym praw wjazdu i pobytu „innych członków rodziny” obywatela Unii

Jeśli chodzi o prawo wjazdu, w sprawie **Ryanair Designated Activity Company**¹⁰¹ Trybunał wyjaśnił, że obywatele państwa trzeciego będący członkami rodzin obywateli Unii posiadający kartę stałego pobytu wydaną na mocy art. 20 dyrektywy 2004/38/WE przez jedno państwo członkowskie są również zwolnieni na mocy art. 5 ust. 2 z obowiązku posiadania wizy przy wjeździe do innego państwa członkowskiego. Zwolnienie z obowiązku uzyskania wizy obowiązuje również, gdy karta ta została wydana przez państwo członkowskie nienależące do strefy Schengen. W orzeczeniu tym stwierdza się, że posiadacz takiej karty ma prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego bez posiadania wizy po okazaniu tej karty, bez konieczności przeprowadzania dalszej weryfikacji jego statusu członka rodziny lub przedstawiania przez niego jakichkolwiek dodatkowych wyjaśnień.

Ponadto w okresie odniesienia Trybunał wydał dwa wyroki, które zawierają dalsze wyjaśnienie zastosowania poprzez analogię art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38 oraz jego poprzedniego postanowienia w sprawie Rahman¹⁰².

W sprawie **Banger**¹⁰³ Trybunał orzekł, że art. 21 TFUE wymaga od państw członkowskich ułatwienia wjazdu i pobytu członkom rodziny rozszerzonej ich powracających obywateli na warunkach przewidzianych w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38 stosowanym w drodze analogii¹⁰⁴. Ocena wniosku o pobyt na mocy art. 3 ust. 2 w równym stopniu podlega wymogom pewnego uprzywilejowania takich wniosków w porównaniu z wnioskami

¹⁰¹ Wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 2020 r., sprawa C-754/18, Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság, ECLI:EU:C:2020:478.

¹⁰² Wyrok TSUE z dnia 5 września 2012 r., sprawa C-83/11 Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman i in., ECLI:EU:C:2012:519.

¹⁰³ TSUE z dnia 12 lipca 2018 r., sprawa C-89/17 Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ Sprawa C-89/17 Banger, pkt 27–34.

składanymi przez obywateli państw trzecich nieposiadających takich powiązań rodzinnych oraz przeprowadzenia szczegółowej analizy osobistych okoliczności dotyczących wnioskodawcy. Wszelkie decyzje odmowne w odniesieniu do tego typu wniosków muszą być uzasadnione¹⁰⁵. Ponadto Trybunał orzekł, że członkom rodziny rozszerzonej, którym odmówiono udzielenia zezwolenia na pobyt, powinien przysługiwać środek zaskarżenia przed sądem krajowym. Sąd krajowy powinien móc „ustalić, czy decyzja odmowna opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej i czy były przestrzegane gwarancje proceduralne. Wśród gwarancji tych figuruje obowiązek właściwych organów krajowych polegający na przeprowadzeniu szczegółowej analizy osobistych okoliczności dotyczących wnioskodawcy oraz uzasadnienia każdej odmowy wjazdu lub pobytu”¹⁰⁶.

W sprawie **SM**¹⁰⁷ Trybunał wyjaśnił po pierwsze (podobnie jak w odniesieniu do pojęcia „małżonka” w sprawie Coman), że pojęcie „bezpośredniego zstępnego” w art. 2 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2004/38 jest autonomiczną definicją według prawa Unii, niezależną od przepisów państw członkowskich¹⁰⁸. Ponadto stwierdził, że takie pojęcie należy interpretować bardziej szeroko i powinno ono obejmować „każdą więź pokrewieństwa, czy to biologiczną czy też prawną” (a zatem dzieci biologiczne, jak i adoptowane). Natomiast nie obejmuje ono dzieci pozostających pod opieką prawną, która nie tworzy więzi pokrewieństwa między dzieckiem a jego opiekunem (w tym dzieci umieszczonych w algierskim systemie *kafali*)¹⁰⁹. Trybunał zauważył w szczególności, że takie dzieci objęte są zakresem art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38¹¹⁰. Przy wdrażaniu przewidzianego w art. 3 ust. 2 obowiązku ułatwiania wjazdu i pobytu „innych członków rodziny”¹¹¹ państwa członkowskie mają obowiązek korzystania ze swojego zakresu uznania „w świetle i z poszanowaniem” postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawa do (poszanowania) życia rodzinnego (art. 7) oraz najlepszego interesu dziecka (art. 24)¹¹². Ponadto zobowiązane są do „przeprowadzenia zrównoważonej i racjonalnej oceny wszystkich aktualnych i stosownych okoliczności danego przypadku, uwzględniającej wszystkie wchodzące w grę interesy, a w szczególności najlepszy interes danego dziecka”¹¹³. W ramach tej oceny uwzględnia się i) wiek dziecka w momencie ustanowienia opieki prawnej oraz istnienie wspólnego życia dziecka, jakie dziecko prowadzi ze swoim opiekunem od tego momentu, ii) intensywność stosunków emocjonalnych, iii) poziom zależności dziecka od jego opiekuna, a także iv) ewentualne indywidualne i konkretne ryzyko, że dane dziecko może być ofiarą nadużycia, wykorzystania lub handlu ludźmi. W przypadku gdy w następstwie oceny stwierdzi się, że dziecko i opiekun prowadzą prawdziwe życie rodzinne i że to dziecko jest zależne od swojego opiekuna, prawo podstawowe do poszanowania życia rodzinnego oraz najlepszego interesu dziecka

¹⁰⁵ Sprawa C-89/17 Banger, pkt 36–41.

¹⁰⁶ Sprawa C-89/17 Banger, pkt 42–52.

¹⁰⁷ Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2019 r., sprawa C-129/18 SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ Sprawa C-129/18 SM, pkt 50–51.

¹⁰⁹ Sprawa C-129/18 SM, pkt 52–56.

¹¹⁰ Sprawa C-129/18 SM, pkt 57–59.

¹¹¹ Sprawa C-129/18 SM, pkt 60–63, 68.

¹¹² Sprawa C-129/18 SM, pkt 64–67.

¹¹³ Sprawa C-129/18 SM, pkt 68.

przemawiają co do zasady za przyznaniem przez przyjmujące państwo członkowskie prawa wjazdu i pobytu temu dziecku jako „innemu członkowi rodziny”¹¹⁴.

5.2.3. *Zmiany w orzecznictwie TSUE dotyczącym aspektów proceduralnych praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu*

W okresie odniesienia Trybunał wydał również trzy wyroki ważne z punktu widzenia praw procesowych i norm obowiązujących na mocy dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się.

W sprawie **Petrea** Trybunał miał się (również) wypowiedzieć na temat szeregu kwestii dotyczących aspektów proceduralnych dyrektywy 2004/38. Sprawa ta dotyczyła obywatela Unii, który powrócił na terytorium państwa członkowskiego pomimo obowiązującego go zarządzenia o wydaleniu wydanego przez to państwo. W sprawie Petrea Trybunał orzekł, że państwa członkowskie mają prawo nakazać wydalenie takiego migrującego obywatela UE w drodze procedury krajowej w zakresie transpozycji dyrektywy 2008/115 (w sprawie powrotów obywateli państw trzecich), jeżeli stosowane są środki transpozycji dyrektywy 2004/38, które byłyby bardziej korzystne dla rzeczonego obywatela Unii¹¹⁵. Ponadto Trybunał orzekł, że państwa członkowskie mogą ustanowić, iż jednostki nie mogą powoływać się na zarzut niezgodności z prawem wydanego względem nich zarządzenia o wydaleniu w celu zakwestionowania późniejszej decyzji nakazującej powrót, jeżeli zainteresowany miał „możliwość zakwestionowania [zarządzenia o wydaleniu] w odpowiednim czasie w świetle przepisów dyrektywy 2004/38”¹¹⁶. Trybunał orzekł również, że chociaż art. 30 dyrektywy 2004/38 nakłada na państwa członkowskie obowiązek powiadamiania zainteresowanego o decyzji przyjętej na mocy art. 27 (tj. zarządzeniu o wydaleniu) „w taki sposób, aby był w stanie zrozumieć treść powiadomienia i jego skutki”, państwo członkowskie nie ma obowiązku przekazywania informacji o tej decyzji w języku, który obywatel państwa trzeciego rozumie lub co do którego można w uzasadniony sposób przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały, w sytuacji gdy nie złożył on stosownego wniosku¹¹⁷.

W sprawie **Chenchooliah**¹¹⁸ Trybunał orzekł, że art. 15 dyrektywy 2004/38/WE ma zastosowanie do wydalenia obywatela państwa trzeciego, który jest małżonkiem obywatela Unii i który utracił prawo pobytu w państwie członkowskim, zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE, w następstwie wyjazdu tego obywatela Unii z tego państwa członkowskiego¹¹⁹. Trybunał uznał, że w przypadku, gdy małżonek przestaje korzystać z prawa pobytu w przyjmującym państwie na mocy dyrektywy 2004/38/WE w następstwie wyjazdu obywatela Unii, wydalenie reguluje dyrektywa 2004/38/WE¹²⁰. Oznacza to, że przyjmujące

¹¹⁴ Sprawa C-129/18 SM, pkt 69–72.

¹¹⁵ Sprawa C-184/16 Petrea, pkt 50–56.

¹¹⁶ Sprawa C-184/16 Petrea, pkt 57–65.

¹¹⁷ Sprawa C-184/16 Petrea, pkt 66–71.

¹¹⁸ Wyrok TSUE z dnia 10 września 2019 r., sprawa C-94/18 Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2019:693

¹¹⁹ Sprawa C-94/18 Chenchooliah, pkt 73–79.

¹²⁰ Sprawa C-94/18 Chenchooliah, pkt 73–79.

państwo członkowskie nie może, w żadnym wypadku, nałożyć zakazu wjazdu w kontekście takiego wydalenia oraz że w takim przypadku obowiązują odpowiednie zabezpieczenia proceduralne określone w art. 30 i 31 dyrektywy 2004/38/WE¹²¹.

W sprawie **Diallo**¹²² Trybunał wyjaśnił, że art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie tylko nakłada na państwa członkowskie obowiązek wydania i doręczenia decyzji w sprawie wniosku o wydanie karty członka rodziny migrującego obywatela UE w ciągu 6 miesięcy, ale zobowiązuje również państwa członkowskie do wydania decyzji o odmowie wydania karty pobytu na mocy tej dyrektywy (oraz do doręczenia jej osobie, której decyzja ta dotyczy) również w okresie sześciu miesięcy¹²³. Trybunał doprecyzował również, że prawo Unii, a konkretnie dyrektywa 2004/38, stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie mogły przewidzieć w prawie krajowym, że przekroczenie tego sześciomiesięcznego okresu automatycznie pociąga za sobą wydanie karty pobytu bez stwierdzenia uprzednio, że zainteresowany rzeczywiście spełnia warunki uprawniające go do zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii¹²⁴. Ponadto Trybunał orzekł, że w związku ze stwierdzeniem przez sąd nieważności decyzji odmawiającej wydania karty pobytu, właściwe organy krajowe muszą wykonać decyzję w sprawie wniosku o wydanie karty pobytu w rozsądnym terminie, który w żadnym wypadku nie może przekraczać terminu określonego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38. W świetle zasady skuteczności, jak również „celu szybkości związanego z dyrektywą 2004/38”, oraz biorąc pod uwagę fakt, że do momentu wydania karty pobytu obywatel państwa trzeciego znajduje się w sytuacji niepewności prawnej, Trybunał wyraźnie odrzucił pomysł, że w związku ze stwierdzeniem przez sąd nieważności decyzji odmawiającej wydania karty pobytu, właściwym organom przyznaje się pełny nowy okres sześciu miesięcy na wydanie nowej decyzji¹²⁵.

5.2.4. Zmiany w orzecznictwie TSUE dotyczącym praw związanych z wykonywaniem praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu

W okresie odniesienia Trybunał wydał kolejne orzeczenie dotyczące kwestii mających potencjalne skutki w postaci ograniczenia swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, jak określono w art. 21 TFUE.

W sprawie **Freitag**¹²⁶ do Trybunału zwrócono się z prośbą o stwierdzenie, czy art. 21 TFUE, w świetle wcześniejszych orzeczeń Trybunału – od sprawy Grunkin i Paul do sprawy Bogendorff von Wolffersdorff stoi na przeszkodzie odmowie uznania, w oparciu o krajowe przepisy ustawowe (w tym przypadku prawo niemieckie), zmiany nazwiska osoby posiadającej podwójne (niemieckie/rumuńskie) obywatelstwo dokonanej w drugim państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada ten obywatel Unii (tj. Rumunii), gdy dany obywatel Unii nie miał miejsca zwykłego pobytu w owym innym państwie członkowskim

¹²¹ Sprawa C-94/18 Chenchooliah, pkt 80–88.

¹²² Wyrok TSUE z dnia 27 czerwca 2018, sprawa C-246/17 Ibrahim Diallo/État belge, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ Sprawa C-246/17 Diallo, pkt 33–42.

¹²⁴ Sprawa C-246/17 Diallo, pkt 45–56.

¹²⁵ Sprawa C-246/17 Diallo, pkt 58–69.

¹²⁶ Wyrok TSUE z dnia 8 czerwca 2017 r., sprawa C-541/15 Mircea Florian Freitag, ECLI:EU:C:2017:432.

w momencie zmiany nazwiska. Zasadniczo Trybunał orzekł, że art. 21 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby organy państwa członkowskiego mogły odmówić uznania nazwiska jednego z obywateli tego państwa nabytego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, którego obywatelstwo osoba ta również posiada. Wynika to z faktu, że ograniczenie w zakresie uznawania zmiany nazwiska „może ograniczać wykonywanie prawa [...] do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich”, ponieważ istnieje konkretne ryzyko, że obywatel Unii posiadający podwójne obywatelstwo będzie zobowiązany do wyeliminowania wątpliwości co do jego tożsamości oraz autentyczności przedstawianych przez niego dokumentów lub prawdziwości zawartych w nich danych¹²⁷.

5.2.5. Dostęp do świadczeń lub pomocy społecznej dla rezydentów państw UE przebywających w innym państwie członkowskim

W sprawie A.¹²⁸ Trybunał przypominał, że kompetencje państwa członkowskiego w zakresie organizacji systemów edukacyjnych muszą być wykonywane zgodnie z art. 21 TFUE i że zasady przyznawania pomocy finansowej na pokrycie kosztów studiów nie mogą w sposób nieuzasadniony ograniczać prawa do swobodnego przemieszczania się¹²⁹. Trybunał wskazał, że przepisy krajowe, które stawiają w mniej korzystnej sytuacji niektórych obywateli danego państwa członkowskiego z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się, stanowią ograniczenie swobód przysługujących na mocy art. 21 ust. 1 TFUE¹³⁰. W związku z tym Trybunał orzekł, że art. 20 i 21 TFUE stoją na przeszkodzie temu, aby gmina zamieszkania rezydenta państwa członkowskiego, który jest w znacznym stopniu niepełnosprawny, odmówiła mu świadczenia takiego jak pomoc osobista rozpatrywana w postępowaniu głównym z tego względu, że osoba ta przebywa w innym państwie członkowskim w celu pobierania nauki w szkole wyższej¹³¹.

5.3. Działanie Komisji

5.3.1. Ułatwianie korzystania ze swobodnego przemieszczania się

Jeżeli chodzi o przestrzeń swobodnego przepływu (migrujących) obywateli UE, Komisja Europejska podjęła niedawno szereg kroków mających na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie w pełni przestrzegały prawa Unii, obejmujących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach braku zgodności przepisów krajowych z prawem Unii.

Komisja Europejska przyjęła również środki w innych obszarach prawa Unii, które potencjalnie mogą mieć wpływ na swobodne przemieszczanie się migrujących obywateli UE.

¹²⁷ C-541/15 Freitag, pkt 35–39.

¹²⁸ Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., sprawa Case C-679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ C-679/16 A, pkt 58–59.

¹³⁰ C-679/16 A, pkt 60.

¹³¹ C-679/16 A, pkt 79.

Na przykład w lutym 2019 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie, aby ułatwić obywatelom Unii (transgraniczny) dostęp do ich własnych danych dotyczących zdrowia.

5.3.2. Zwiększenie bezpieczeństwa dowodów tożsamości i dokumentów pobytu

W dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się (2004/38/WE) określono warunki korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu (zarówno czasowego, jak i stałego) w UE dla obywateli Unii i członków ich rodzin. Dyrektywa ta stanowi, że w połączeniu z ważnym dowodem tożsamości lub paszportem, obywatele Unii i członkowie ich rodzin mogą wjechać na terytorium innego państwa członkowskiego i mieszkać w tym państwie, a także złożyć wniosek o odpowiedni dokument pobytu. Dyrektywa nie reguluje jednak wzoru i norm w odniesieniu do dowodów tożsamości, które mają być używane w celu wjazdu na terytorium państw członkowskich UE lub wyjazdu z ich terytorium. Podobnie nie określono w niej precyzyjnych norm dla dokumentów pobytu wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin niebędącym obywatelami UE, oprócz tytułu, jaki dokumenty te mają nosić, tzn. „Karta pobytowa członka rodziny obywatela Unii” (zob. art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38).

UE zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do zarządzania granicami zewnętrznymi, azylu, imigracji, jak również zapobiegania przestępczości i terroryzmowi oraz zwalczania tych zjawisk.

Wiele unijnych środków w zakresie bezpieczeństwa – takich jak systematyczne kontrole ustanowione przepisami kodeksu granicznego Schengen z wykorzystaniem Systemu Informacyjnego Schengen – opiera się na bezpiecznych dokumentach podróży i tożsamości¹³².

W ostatnich latach wprowadzono normy unijne w odniesieniu do kilku dokumentów tożsamości i dokumentów podróży stosowanych w Europie.

Plan działania w zakresie bezpieczeństwa dokumentów z 2016 r. odniósł się do ryzyka, jakie wynika z posługiwania się fałszywymi dokumentami tożsamości i dokumentami pobytowymi¹³³, a w sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2017 r. zobowiązano się do przeanalizowania wariantów strategicznych w celu poprawy bezpieczeństwa dokumentów tożsamości i dokumentów pobytu. Komisja przeprowadziła ocenę skutków, w ramach której rozważono szereg możliwości w odniesieniu do dowodów tożsamości i dokumentów pobytu w porównaniu ze stanem obecnym, w tym środki z zakresu prawa miękkiego, minimalne wymogi wspólne i szerszą harmonizację. Stan obecny uznano za niezadowalający, a szersza harmonizacja nie została uznana za proporcjonalną.

¹³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych.

¹³³ COM(2016) 790 final.

Są to niektóre z powodów, dla których w kwietniu 2018 r. Komisja zaproponowała – w ramach działań na rzecz rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa¹³⁴ — poprawę zabezpieczeń dowodów tożsamości obywateli Unii i kart pobytu członków rodziny niebędących obywatelami UE.

W czerwcu 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2019/1157 w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się¹³⁵. W drodze rozporządzenia wprowadzono minimalne wspólne normy dotyczące zabezpieczeń mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa i wiarygodności dowodów osobistych i dokumentów pobytu. Rozporządzenie będzie miało zastosowanie od sierpnia 2021 r.

6. PRAWO DO GŁOSOWANIA I KANDYDOWANIA W WYBORACH LOKALNYCH ORAZ DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (ART. 20 UST. 2 LIT. B) I ART. 22 TFUE)

6.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE wszyscy obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

Komisja odpowiedziała na 43 skargi, 57 pism/indywidualnych zapytań, 74 pytania i 21 petycji Parlamentu Europejskiego na temat tych kwestii, głównie w odniesieniu do pozbawienia prawa głosowania lub uczestnictwa w referendum.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Komisja otrzymała dużą liczbę skarg dotyczących możliwości skutecznego skorzystania przez migrujących obywateli UE z praw do głosowania w Zjednoczonym Królestwie¹³⁶, jak również od obywateli Rumunii w związku z trudnościami, które napotkali przy głosowaniu w rumuńskich konsulatach za granicą¹³⁷.

6.2. Zmiany w orzecznictwie

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en

¹³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 67.

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en

W swoim orzeczeniu w sprawie **Junqueras Vies** z dnia 19 grudnia 2019 r.¹³⁸ w następstwie otrzymania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym od hiszpańskiego Sądu Najwyższego (Tribunal Supremo), Trybunał uznał, że art. 9 protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że:

– osobę, której wybór do Parlamentu Europejskiego został oficjalnie ogłoszony w czasie, gdy była tymczasowo aresztowana w sprawie o poważne przestępstwa, lecz której nie zezwolono na zastosowanie się do określonych wymogów przewidzianych przez prawo krajowe w następstwie takiego ogłoszenia i na udanie się do Parlamentu Europejskiego w celu wzięcia udziału w jego pierwszej sesji, należy uważać za osobę korzystającą z immunitetu na podstawie akapitu drugiego tego artykułu;

– immunitet ten oznacza konieczność uchylecia zastosowanego wobec takiej osoby środka w postaci tymczasowego aresztowania w celu umożliwienia jej udania się do Parlamentu Europejskiego i dopełnienia tam wymaganych formalności. Jeżeli jednak właściwy sąd krajowy uzna, że środek ten należy utrzymać w mocy po nabyciu przez taką osobę statusu posła do Parlamentu Europejskiego, musi on możliwie jak najszybciej zwrócić się do Parlamentu Europejskiego o uchylenie immunitetu na podstawie art. 9 akapit trzeci tego protokołu.

6.3. Zmiany w obszarze praw do głosowania oraz działania podjęte przez Komisję

W swoim sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2017 r.¹³⁹ Komisja wezwała państwa członkowskie do propagowania uczestnictwa w życiu demokratycznym poprzez lepsze informowanie obywateli o ich prawach wyborczych i usuwanie barier utrudniających im uczestnictwo. Wezwanie to zostało poparte w konkluzjach wydanych przez Radę w dniu 11 maja 2017 r.¹⁴⁰

Swoje ostatnie sprawozdanie w sprawie wykonywania prawa Unii w wyborach lokalnych i samorządowych oraz sposobów promowania praw wyborczych Komisja opublikowała w lutym 2018 r.¹⁴¹ Ponieważ obywatele Unii coraz częściej przemieszczają się i zamieszkują w innych państwach członkowskich, głównymi obawami wynikającymi ze sprawozdania były niska frekwencja migrujących obywateli i konieczność lepszego gromadzenia danych.

We wrześniu 2018 r. Komisja wydała pakiet środków mających na celu wsparcie wolnych i uczciwych wyborów do Parlamentu Europejskiego, w tym i) komunikat¹⁴²; ii) zalecenie w sprawie sieci współpracy wyborczej, przejrzystości w internecie, ochrony przed cyberincydentami i zwalczania kampanii dezinformacyjnych w kontekście wyborów do

¹³⁸ C-502/19

¹³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637>

Parlamentu Europejskiego; iii) wytyczne¹⁴³ dotyczące stosowania unijnych przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborczym oraz iv) wniosek ustawodawczy¹⁴⁴ mający na celu wprowadzenie sankcji za celowe niewłaściwe wykorzystanie danych osobowych przez europejskie partie polityczne i fundacje, aby wpłynąć na wynik wyborów.

Zgodnie z tymi środkami Komisja wsparła państwa członkowskie, ustanawiając europejską sieć współpracy w zakresie wyborów¹⁴⁵ i organizując jej spotkania. Sieć ta zrzesza przedstawicieli organów państw członkowskich posiadających kompetencje w kwestiach wyborczych i umożliwia konkretną i praktyczną wymianę informacji na szereg tematów istotnych dla zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów, w tym ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa, przejrzystości, zwiększania świadomości oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu i równego uczestnictwa.

7. PRAWO DO OCHRONY DYPLMATYCZNEJ I KONSULARNEJ (ART. 20 UST. 2 LIT. C) I ART. 23 TFUE)

7.1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. c) oraz art. 23 TFUE obywatele Unii mają prawo do korzystania w państwie trzecim, w którym ich państwo członkowskie pochodzenia nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplmatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. 76 % obywateli Unii jest świadomych istnienia tego prawa¹⁴⁶.

W okresie sprawozdawczym Komisja odpowiedziała na 10 skarg, 8 pism/indywidualnych zapytań i 8 pytań Parlamentu Europejskiego na temat tej kwestii. Dotyczyły one głównie wydawania tymczasowych dokumentów podróży na potrzeby powrotu do domu lub braku ochrony konsularnej lub jej dyskryminującego charakteru.

7.2. Zmiany w dziedzinie ochrony konsularnej

W dniu 18 czerwca 2019 r. Rada przyjęła dyrektywę ustanawiającą unijny tymczasowy dokument podróży, za pośrednictwem której unowocześniono zasady, format i zabezpieczenia obecnie stosowanego unijnego tymczasowego dokumentu podróży (TDP)¹⁴⁷. Uproszczono w niej formalności dla niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich, których paszport lub dokument podróży został zgubiony, skradziony lub zniszczony, w celu zapewnienia im możliwości otrzymania tymczasowego dokumentu podróży wydanego przez inne państwo członkowskie, aby osoby te mogły wrócić do domu.

¹⁴³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁴⁶ Badanie Eurobarometr Flash 485, wiosna 2020 r.

¹⁴⁷ Dyrektywa Rady (UE) 2019/997 z dnia 18 czerwca 2019 r. ustanawiająca unijny tymczasowy dokument podróży oraz uchylająca decyzję 96/409/WPZiB, Dz.U. L 163 z 20.6.2019, s. 1.

Po przyjęciu niezbędnych specyfikacji technicznych państwa członkowskie mają 2 lata na transponowanie dyrektywy do prawa krajowego.

Równocześnie Komisja nadal zamieszcza i negocjuje klauzule zgody w umowach dwustronnych zawieranych z państwami trzecimi w celu zapewnienia, aby państwa te wyraziły zgodę na udzielanie pomocy niereprezentowanym obywatelom Unii przez reprezentowane państwa członkowskie UE.

8. PRAWO DO KIEROWANIA PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I DO ZWRACANIA SIĘ DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH (ART. 20 UST. 2 LIT. D) I ART. 24 AKAPIT 2, 3 I 4 TFUE)

8.1. Wprowadzenie

Art. 20 ust. 2 lit. d) oraz art. 24 akapit 2, 3 i 4 TFUE zawierają odniesienie do innych praw upoważniających obywateli Unii do zwracania się do instytucji Unii, w tym prawa do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego i prawa do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Każdy obywatel Unii ma prawo zwracać się na piśmie do dowolnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych w jednym z języków urzędowych UE¹⁴⁸ i otrzymywać odpowiedź w tym samym języku¹⁴⁹.

8.2. Prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 24 akapit drugi TFUE obywatele Unii mają prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego w jednym z języków Traktatów w sprawach unijnych, które mają na nich wpływ, i do otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku. W 2018 r. Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego otrzymała 1 220 petycji – oznacza to spadek z 1 271 petycji w 2017 r. i 1 569 w 2016 r. W 2019 r. liczba ta wzrosła jednak do 1 357, z czego 938 uznano za dopuszczalne. W 2018 r. środowisko stało się jednym z głównych przedmiotów petycji i pozostało nim również w 2019 r.

Internetowy portal petycji¹⁵⁰ jest dostępny od 2014 r., aby umożliwiać przyjazne dla użytkownika składanie petycji drogą elektroniczną. W 2014 r. w 80 % przypadkach petycje przesłano pocztą elektroniczną, a w 20 % pozostałych przypadków pocztą tradycyjną, natomiast w 2019 r. 73,9 % otrzymanych petycji złożono za pośrednictwem portalu internetowego¹⁵¹.

8.3. Prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

¹⁴⁸ Zob. art. 55 ust. 1 Traktatu UE.

¹⁴⁹ Postanowienie to jest wdrożone we wszystkich instytucjach, organach, i jednostkach organizacyjnych Unii w zakresie istotnym dla ich pracy.

¹⁵⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/pl/main>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378PL.pdf

Zgodnie z art. 24 akapit trzeci 3 TFUE obywatele Unii mają prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który zajmuje się skargami obywateli dotyczącymi instytucji, organów i agencji UE. Problemy te obejmują między innymi spory umowne, naruszenia praw podstawowych, brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji oraz odmowę dostępu do dokumentów.

W latach 2017–2019 biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zarejestrowało ponad 6 000 skarg, z których około 2 500 wchodziło w zakres jego kompetencji, i wszczęło 1 395 dochodzeń. Większość skarg dotyczyła zarzutu braku przejrzystości i odpowiedzialności. Odsetek przypadków, w których zastosowano się do zaleceń Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, spadł z 85 % w 2016 r. do 77 % w 2018 r. Spadek utrzymywał się na stosunkowo stałym poziomie od 2014 r., natomiast odsetek przypadków zachowania zgodności osiągnął 90 %. Biuro Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pomogło w ciągu trzech lat ponad 50 000 obywatelom, wszczynając dochodzenia, odpowiadając na wnioski o udzielenie informacji lub udzielając porad za pośrednictwem swojego przewodnika interaktywnego online.

Te podstawowe działania w zakresie rozpatrywania skarg zostały uzupełnione strategicznymi dochodzeniami wszczynanymi z własnej inicjatywy, mającymi na celu udzielenie pomocy jak największej liczbie obywateli poprzez zbadanie problemów, które mają, jak się wydaje, charakter raczej systemowy, a nie jednorazowy. W okresie sprawozdawczym dochodzenia dotyczyły m.in. przejrzystości procesu legislacyjnego Rady (2017)¹⁵².

W 2016 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął wewnętrzne zasady regulujące sposób, w jaki rozpatruje się skargi i prowadzi dochodzenia, aby uczynić pracę biura bardziej wydajną i skuteczną.

W 2018 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wprowadził nową przyspieszoną procedurę dotyczącą skarg związanych z publicznym dostępem do dokumentów, która umożliwia Rzecznikowi podjęcie decyzji w terminie 2 miesięcy od otrzymania skargi¹⁵³.

9. EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA (ART. 24 TFUE, ART. 11 UST. 4 TUE)

Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu UE), które to postanowienie wykonano rozporządzeniem (UE) nr 211/2011, co najmniej milion obywateli z co najmniej siedmiu państw członkowskich może wspólnie wezwać Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego UE.

Od 2011 r. zapoczątkowano 75 inicjatyw¹⁵⁴ w rozmaitych kwestiach i szacuje się, że ich organizatorzy zebrali dziewięć milionów deklaracji poparcia w całej Unii Europejskiej.

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/pl/94921>

¹⁵³ https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25

¹⁵⁴ Rejestr europejskich inicjatyw obywatelskich: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

W przypadku pięciu inicjatyw udało się osiągnąć próg miliona podpisów, w odniesieniu do jednej z nich miało to miejsce w okresie sprawozdawczym.

W ramach inicjatywy „Zakaz stosowania glifosatu”¹⁵⁵ apeluje się do państw członkowskich o wprowadzenie zakazu stosowania glifosatu, zreformowanie procedury zatwierdzania pestycydów i wytyczenie wiążących celów ograniczenia użycia pestycydów dla całej UE. W grudniu 2017 r. Komisja przyjęła komunikat¹⁵⁶, w którym wyjaśniła, że nie zamierza składać wniosku ustawodawczego, ponieważ ocena naukowa w odniesieniu do zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska wydana przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności jest pozytywna.

W ramach działań następnych w związku z przeglądem sposobu, w jaki rozporządzenie jest stosowane od dnia 31 marca 2015 r.¹⁵⁷, w dniu 13 września 2017 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej¹⁵⁸. Zostało ono przyjęte w dniu 17 kwietnia 2019 r.¹⁵⁹ i jest stosowane od dnia 1 stycznia 2020 r. W zmienionym rozporządzeniu przewidziano daleko idące uproszczenie i usprawnienie dla obywateli i organizatorów na wszystkich kolejnych etapach procesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, tak aby wykorzystać pełnię potencjału europejskiej inicjatywy obywatelskiej przez uczynienie jej bardziej dostępną, mniej obciążającą i łatwiejszą w stosowaniu przez organizatorów i zwolenników.

Komisja przeprowadziła drugi przegląd sposobu, w jaki rozporządzenie jest stosowane, i w dniu 28 marca 2018 r. przyjęła kolejne sprawozdanie¹⁶⁰, w którym stwierdzono, że Komisja dokładnie przeanalizowała pozostałe wąskie gardła i uwzględniła je w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Komisja zobowiązała się do dalszego monitorowania i omawiania szeregu zagadnień związanych z europejską inicjatywą obywatelską w ścisłej współpracy i koordynacji z różnymi zainteresowanymi stronami i instytucjami oraz do ulepszenia tego instrumentu.

W okresie sprawozdawczym grupa ekspertów ds. europejskiej inicjatywy obywatelskiej odbyła siedem posiedzeń¹⁶¹. Składa się ona z przedstawicieli odnośnych organów krajowych i jej rolą jest koordynowanie wraz z państwami UE sposobu realizacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_pl

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

¹⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 55.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_pl