

**Paweł Szewczyk**

adwokat, asystent, Uniwersytet Opolski

## **Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego**

### *Wprowadzenie*

Unijna swoboda przemieszczania się osób pozostaje jedną z podstaw integracji europejskiej. Swoboda ta utożsamiana jest z istotą Unii Europejskiej zarówno w ujęciu intuicyjnym, jak i prawnym. Na ujęcie pierwsze wskazuje potocznie używane przez obywateli państw członkowskich określenie: „Europa bez granic”, a także ich powszechna świadomość o prawie do przemieszczania się, mimo że owi obywatele często reprezentują znikomą wiedzę na temat posiadanego obywatelstwa unijnego, które tę właśnie swobodę im gwarantuje<sup>1</sup>. Odnosząc się do wymiaru prawnego, należy zaznaczyć, że już w preambule Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Karty Praw Podstawowych (KPP) zawarto sformułowania świadczące o woli ułatwienia i zapewnienia swobodnego przepływu osób. Ponadto wedle art. 3 ust. 2 TUE, zagwarantowanie swobody przepływu osób uznano za jeden z fundamentalnych celów Unii Europejskiej. Natomiast w myśl art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 45 KPP każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A. Kuś, *Podstawowe założenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2011, s. 65; S.M. Grochalski, *Swoboda przemieszczania się i pobytu jako podstawowe prawo w wymiarze przedmiotowym obywatela Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015, s. 235.

<sup>2</sup> *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2012 C 326, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945), [dostęp: 1.04.2016]; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 2010/C 83/02, [https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/prawa\\_czlowieka/onz/karta.pdf](https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/karta.pdf), [dostęp: 1.04.2016].

Swoboda przemieszczania się pozostaje wobec tego podstawowym prawem obywatela unijnego w zakresie przedmiotowym. Potwierdza to zarówno art. 20 TFUE, jak i art. 45 KPP, który na pierwszym miejscu wymienia wskazane uprawnienie. Nie przypadkiem jednak przepisy o uprawnieniu do swobodnego przemieszczania się stanowią w koniunkcji z prawem do przebywania na terenie państw członkowskich. Uprawnienie do nieskrępowanego przemieszczania się bez prawa pobytu, pozostaje bowiem niepełne. Prawa do przemieszczania się oraz prawa do przebywania na terenie państw członkowskich nie można przy tym rozpatrywać w oderwaniu od swobód: przepływu pracowników, usług czy działalności gospodarczej – również zagwarantowanych w aktach prawa pierwotnego UE. Tym samym gwarancja niedyskryminacji obywateli unijnych w zakresie wykonywania usług, podejmowania pracy oraz działalności gospodarczej w dowolnym państwie członkowskim jest rozszerzeniem prawa do swobodnego poruszania się i prawa do pobytu na terenie Unii<sup>3</sup>.

Jednakże swobody: przemieszczania się, pobytu, wykonywania usług, podejmowania pracy oraz działalności gospodarczej, odnoszące się do obywateli UE, nie mają charakteru idealistycznego czy absolutnego. Swobody te pozostają ograniczone przepisami unijnych aktów prawa pierwotnego oraz przyjętymi w ramach ich zastosowania postanowieniami aktów prawa wtórnego. Każde z państw członkowskich może przy tym skutecznie ograniczyć wymienione swobody, uzasadniając to względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Państwo członkowskie stojące wobec realnego niebezpieczeństwa zamachu terrorystycznego, nawet ze strony obywateli unijnych, posiada instrumenty prawne by temu przeciwdziałać.

### *Swoboda przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym*

W przywołanym powyżej art. 3 ust. 2 TUE zapisano, że Unia Europejska zapewnia swoim obywatelom przestrzeń bez granic wewnętrznych. W wersji angielskiej Traktatu o Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do wersji polskiej, dla określenia terminu: „obywatel”, stosowane są dwa zwroty, a mianowicie: „citizen” i „national”. W art. 3 ust. 2 TUE użyty został ten pierwszy termin, choć już w art. 9 TUE, zdanie drugie, obywatel państwa członkowskiego określony jest sformułowaniem: „national of Member State”. Tym samym wersja angielska Traktatu o Unii Europejskiej pozwala na nomenklaturowe

<sup>3</sup> B. Bercusson, N. Bruun, *Free Movement of Services, Temporary Agency Work and the Acquis Communautaire*, „Transnational Labour Regulation. Case Study of Temporary Agency Work”, vol. 60, Bruxelles 2008, s. 270.

odróżnienie obywatela Unii Europejskiej od obywatela państwa członkowskiego tejeż organizacji<sup>4</sup>. Konstatując, wedle treści art. 3 ust. 2 TUE Unia Europejska zapewnia przestrzeń bez granic swoim obywatelom, tj. obywatelom Unii Europejskiej.

Obywatelstwo UE stanowi nową kategorię prawną, która została wprowadzona przez Traktat z Maastricht z dniem 1 listopada 1993 r. Traktat ten określił też zakres podmiotowy obywatelstwa unijnego<sup>5</sup>. Obecnie art. 9 TUE wskazuje, że po pierwsze, obywatelem Unii jest każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego, a po drugie, obywatelstwo to ma charakter dodatkowy i nie zastępuje obywatelstwa państwowego. W konsekwencji nie Unia Europejska, a państwa członkowskie decydują, w ramach własnego prawa wewnętrznego, o tym kto jest obywatelem unijnym<sup>6</sup>. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, w orzeczeniu wydanym 20 lutego 2001 r., w sprawie o sygn. C-192/99, prawo nadawania własnego obywatelstwa przez państwo członkowskie wynika z jego suwerenności i Unia Europejska nie ma kompetencji do ingerowania w takich przypadkach<sup>7</sup>. Państwa członkowskie tworząc Unię Europejską nigdy nie wyzbyły się owej suwerenności, lecz ją jedynie ograniczyły, przekazując tej organizacji część własnych uprawnień. Mamy zatem do czynienia z ewolucją suwerenności: od suwerenności absolutnej państw niezintegrowanych, poprzez suwerenną równość państw tworzących organizacje integrujące, aż do suwerennej współzależności państw członkowskich zintegrowanych w ramach Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Państwa członkowskie wciąż posiadają kompetencje wyłączne w zakresie nieprzekazanych Unii uprawnień wewnętrznych, takich jak wspomniane powyżej prawo do nadawania własnego obywatelstwa.

Natomiast postanowienia traktatowe stanowią jedynie, że obywatelami unijnymi są obywatele państw członkowskich, a obywatele państw trzecich – stale mieszkający na terenie Unii – mogą stać się obywatelami UE uzyskując wcześniej obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Ponadto treść

<sup>4</sup> R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – charakter i znaczenie instytucji*, [w:] *Obywatelstwo europejskie. Rozważania*, red. A. Zieleniec, Warszawa 2003, s. 21.

<sup>5</sup> P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2011, s. 819–820; S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii – nowa kategoria prawna*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 48–61.

<sup>6</sup> R. Wieruszewski, *op. cit.*

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. C-192/99, *The Queen versus Secretary of State for the Home Department*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-192/99> [dostęp: 2.04.2016].

<sup>8</sup> S.M. Grochalski, *Pojęcie, cechy, ewolucja suwerenności państwa*, [w:] *Niepodległość. Z historii polskiej myśli społecznej i politycznej*, red. W. Piątkowska-Stepaniak, L. Rubisz, Opole 1999, s. 37–44.

art. 9 TUE, zdanie trzecie, a także art. 20 ust. 1 TFUE, zdanie drugie, służy rozwianiu wątpliwości jakoby obywatelstwo państw członkowskich nie mogło współistnieć z przekraczającym granice tych państw „ponadnarodowym” obywatelstwem unijnym, gdyż wedle treści przytoczonych przepisów unijne obywatelstwo powinno uzupełniać, a nie zastępować obywatelstwo państwowe<sup>9</sup>.

Zakres przedmiotowy instytucji obywatelstwa unijnego określa obecnie treść art. 20 ust. 2 TFUE, zdanie drugie, w którym to przepisie na pierwszym miejscu wymienione jest prawo do swobodnego przemieszczania się oraz prawo do przebywania na terenie państw członkowskich UE. Prawa te, obok między innymi czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, uznawane są za fundamentalne prawa obywateli unijnych. Uznanie swobód przemieszczania się i pobytu za podstawowe prawa pośród innych uprawnień przysługujących obywatelom unijnym, nie jest pozbawione racji, chociażby w kontekście historycznym. O ile bowiem swobody przemieszczania się oraz pobytu, od samego początku powstania instytucji obywatelstwa unijnego, obowiązywały w granicach określonych przez Traktaty na terenie wszystkich państw członkowskich, a zatem dotyczyły wszystkich obywateli tychże państw, bez względu na płeć, wiek, stan zdrowia, status ekonomiczny czy społeczny, to ich zakres podmiotowo-przedmiotowy ewoluował na długo przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht.

W chwili obecnej przysługujące wszystkim obywatelom UE swobody przemieszczania się oraz pobytu nie są zależne od żadnych ekonomicznych przesłanek i wynikają wyłącznie z tytułu posiadania unijnego obywatelstwa<sup>10</sup>. Swobody te pozostają jednak historycznie ściśle powiązane z integracją europejską państw w ramach wspólnego, jednolitego rynku. Powstały one z potrzeby przyznania sile roboczej większej mobilności, a znalazły swój wyraz już w Traktacie paryskim, powołującym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). W myśl art. 69 ust. 1 przywołanego powyżej Traktatu EWWiS postanowiono zlikwidować wszelkie ograniczenia oparte na przynależności państwowej, w tym ograniczenia dotyczące przemieszczania się w ramach EWWiS wobec pracowników podejmujących zatrudnienie w przemyśle węglowym i stalowym<sup>11</sup>. Następnie w oparciu o Traktaty rzymskie, powołujące Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspól-

<sup>9</sup> J. Handoll, *Reshaping Existing Rights and Duties: Insufficiencies in the Status Quo*, „Rethinking European Citizenship” 2002, European Essay No. 24, s. 10–11.

<sup>10</sup> M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden-Boston 2008, s. 24.

<sup>11</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, Paryż, 18.04.1951 r., [http://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_EWWiS.pdf](http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_EWWiS.pdf) [dostęp: 1.04.2016].

notę Energii Atomowej (EWEA), utworzono wspólny obszar gospodarczy, a w jego ramach zagwarantowano swobodę przepływu i pobytu pracowników, aż wreszcie – na mocy Traktatu z Maastricht powołującego do życia Unię Europejską – prawo do swobodnego przemieszczania się oraz pobytu zostało nadane wszystkim obywatelom państw członkowskich, będących *ex lege* obywatelami Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Reasumując, swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich UE, jako prawa obywateli tychże państw, obowiązują od 1 listopada 1993 r., tj. od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht powołującego Unię Europejską. Jednakże uprawnienia te, w znacznie zawężonym wymiarze podmiotowo-przedmiotowym, funkcjonują znacznie dłużej, od 23 lipca 1952 r., tj. od chwili wejścia w życie Traktatu paryskiego ustanawiającego EWWiS. Zwracając przy tym uwagę na ewolucję zakresu podmiotowego praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu, które to prawa początkowo przysługiwały jedynie wybranym grupom pracowników pochodzących z państw członkowskich EWWiS, a w chwili obecnej dotyczą wszystkich obywateli UE, nie należy zapominać o rozwoju zakresu przedmiotowego tychże uprawnień, chociażby pod względem terytorialnym. Dość zaznaczyć, że EWWiS powołało do życia zaledwie 6 państw, natomiast obecnie UE skupia 28 państw członkowskich. Co więcej, swoboda przemieszczania się i pobytu, w odniesieniu do siły roboczej, aktualnie wykracza poza granice Unii Europejskiej. Na mocy art. 28 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) unijne zasady dotyczące swobodnego przepływu pracowników i ich pobytu znajdują zastosowanie wobec niektórych państw trzecich, takich jak: Islandia, Księstwo Liechtensteinu oraz Królestwo Norwegii. Analogiczne postanowienia zawiera także dwustronna umowa o swobodnym przepływie osób zawarta przez Unię Europejską z Konfederacją Szwajcarską<sup>13</sup>.

### *Ograniczenia traktatowe prawa obywateli unijnych do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich UE*

Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej, jak już wcześniej zostało wspomniane, zawiera postulat ułatwiania swobodnego przepływu osób. Ów postulat, wedle treści tejże preambuły, winien być jednak osiągnięty przy zapewnieniu bezpieczeństwa narodom państw członkowskich, a przede wszystkim zgodnie z postanowieniami TUE i TFUE. Ponadto w art. 3 TUE, w którym wyszcze-

<sup>12</sup> D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 278–280.

<sup>13</sup> L. Mitrus, *Komentarz do art. 45 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 766–767.

gólniono fundamentalne cele Unii Europejskiej, a jako jeden z nich zagwarantowanie swobody przepływu osób, wskazano także, że należy to uczynić za pomocą właściwych środków w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Wreszcie art. 20 ust. 2 TFUE, a także art. 21 ust. 1 TFUE, gwarantujące każdemu obywatelowi Unii prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, zawierają zarazem zastrzeżenia co do ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach oraz środkach przyjętych w celu ich wykonania.

Art. 21 ust. 1 TFUE stanowiąc, że przysługujące obywatelom UE prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich mogą być ograniczone przez przepisy zawarte w TUE i TFUE, jednocześnie nie precyzuje które z tychże przepisów należy uwzględnić. Jednakże zgodnie z dotychczasową praktyką orzecniczą oraz poglądami doktryny, należy w tym względzie wziąć pod uwagę ograniczenia istniejące dla swobód szczególnych związanych z przemieszczaniem się osób, jak przepływem pracowników, usług czy swobodą działalności gospodarczej. Ograniczenia te zostały określone w art. 45 ust. 3 TFUE, art. 52 ust. 1 TFUE oraz art. 62 TFUE. Państwa członkowskie mogą zatem wyłączyć lub ograniczyć możliwość korzystania przez obywateli Unii z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, za każdym razem gdy jest to uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego<sup>14</sup>.

Według wielu autorów, między innymi: Z. Hajna, F. Wollenslagera czy L. Mitrusa, prawa obywateli unijnych do swobodnego poruszania się i pobytu, ustalone w art. 21 ust. 1 TFUE, stanowią *lex generalis* wobec unormowań swobód: przepływu pracowników, usług oraz działalności gospodarczej ujętych kolejno w art. 45 ust. 3 TFUE, art. 52 ust. 1 TFUE czy art. 62 TFUE<sup>15</sup>. Z tego też względu, wedle zasady *lex specialis derogat legi generali*, przepisy o większym stopniu szczególności, art. 45 ust. 3 TFUE, art. 52 ust. 1 TFUE oraz art. 62 TFUE, należy stosować w pierwszej kolejności, przed postanowieniami wynikającymi z art. 21 ust. 1 TFUE.

Art. 21 ust. 1 TFUE stanowi także, że przysługujące obywatelom UE prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkow-

<sup>14</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 21 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 455–465.

<sup>15</sup> Z. Hajn, *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. II–5; F. Wollenslager, *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 6; L. Mitrus, *Równość traktowania (zakaz dyskryminacji) w zakresie zatrudnienia*, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. II–154–II–155.

skich mogą być ograniczone przez środki przyjęte w celu wykonania postanowień TUE i TFUE. Artykuł ten dopuszcza zatem możliwość przyjęcia aktów prawa wtórnego w wyznaczonym zakresie. Podobne rozstrzygnięcie zawierał przy tym art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)<sup>16</sup>, który to stanowił podstawę wydania wciąż obowiązującej dyrektywy 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. W trzecim akapicie preambuły przywołanej dyrektywy zapisano, że obywatelstwo Unii powinno stanowić o prawie do swobodnego przemieszczania się, a zatem należy skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty prawne, traktujące oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów oraz inne osoby niezatrudnione, aby w ten sposób uprościć, a także wzmocnić prawo do swobodnego przemieszczania się wszystkich unijnych obywateli. Owa dyrektywa ma więc zastosowanie do wszystkich unijnych obywateli<sup>17</sup>. Natomiast zgodnie z art. 27 ust. 1 analizowanej Dyrektywy, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli unijnych kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego<sup>18</sup>.

### *Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego*

Zastrzeżenia związane z ograniczeniami uzasadnionymi względami porządku i bezpieczeństwa publicznego po raz pierwszy zapisano w art. 48 Traktatu rzymskiego, powołującego do życia EWG<sup>19</sup>. Traktat ten nie posługiwał się jednak definicjami „porządku publicznego” czy „bezpieczeństwa publicznego”. Podobnie także późniejsze traktaty nie definiowały tych pojęć. Mający w chwili obecnej moc prawną, Traktat o Unii Europejskiej nie zawiera sformułowania: „bezpieczeństwo publiczne”<sup>20</sup>, a terminem „porządek publiczny”

<sup>16</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE 2006 C 321E, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14436&Itemid=436](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14436&Itemid=436) [dostęp: 1.04.2016].

<sup>17</sup> Z. Hajn, *op. cit.*, s. II-4.

<sup>18</sup> Dyrektywa 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, 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, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038> [dostęp: 1.04.2016].

<sup>19</sup> S. M. Grochalski, *Swoboda...*, *op. cit.*, s. 237–238.

<sup>20</sup> Art. 4 ust. 2 TUE, w zdaniu drugim, stanowi natomiast o „bezpieczeństwie narodowym”.

posługuje się tylko jednokrotnie. Natomiast w obowiązującym aktualnie Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej aż ośmiokrotnie stosowana jest klauzula odnosząca się do porządku publicznego i sześciokrotnie – w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego<sup>21</sup>. Tym niemniej postanowienia tego ostatniego Traktatu i tak nie definiują przedmiotowych pojęć. Definicji analizowanych terminów nie odnajdziemy też w treści dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Wobec braku definicji legalnych w doktrynie sformułowano definicję holistyczną, opartą o szereg rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości, w myśl której przez działania służące naruszeniu porządku i bezpieczeństwa publicznego należy rozumieć: indywidualne zachowanie konkretnej osoby stanowiące rzeczywiste, aktualne, realne i poważne zagrożenie dla istotnych wymogów porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>22</sup>. Niektórzy autorzy uzupełniają tę definicję dwoma przesłankami, a mianowicie: zachowanie naruszające porządek i bezpieczeństwo publiczne nie może być tolerowane w stosunku do własnych obywateli państwa przyjmującego, a ponadto nie może dotyczyć sytuacji, w której państwo członkowskie zarzuca danej osobie tego rodzaju zachowanie w ramach prewencji ogólnej<sup>23</sup>.

Niestety orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, będące podstawą do sformułowania wyżej przytoczonej definicji, nie w każdym aspekcie bywa spójne i jednolite. Tytułem przykładu należy przytoczyć dwa istotne orzeczenia podejmujące analizowaną problematykę. Pierwszym z nich jest wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. wydany w sprawie Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office o sygn. C 41/74. W myśl tego orzeczenia państwo, członkowskie powołując się na ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, ma prawo wziąć pod uwagę przynależność obywatela innego państwa członkowskiego do ugrupowania lub organizacji, której działalność uznawana jest przez to państwo za zagrożenie dla społeczeństwa, nawet gdy owa działalność nie jest zakazana, a obywatele państwa przyjmującego, wykonujący lub zamierzający prowadzić podobną działalność, nie podlegają żadnym ograniczeniom<sup>24</sup>. Natomiast wedle drugiego orzeczenia, wyroku z dnia

<sup>21</sup> Art. 72 TFUE i 276 TFUE posługują się, obok terminu: „porządek publiczny”, pojęciem: „bezpieczeństwo wewnętrzne”.

<sup>22</sup> L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 334–335; A. Kuś, *Podstawy prawa materialnego i swobód europejskich*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 442–443; M. Smusz-Kulesza, *Ograniczenia swobody przepływu pracowników*, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. II–104.

<sup>23</sup> E. Krzysztofik, *Ograniczenia swobód personalnych rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2011, s. 222.

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., wydany w sprawie Yvonne Van Duyn przeciwko



18 maja 1982 r., wydanego w sprawach połączonych: Rezguia Adoui przeciwko Królestwu Belgii i miastu Liège oraz Dominique Cornuaille przeciwko Królestwu Belgii, o sygn. C 115-116/81, państwo przyjmujące nie może wydalać obywateli innego państwa członkowskiego w oparciu o klauzulę porządku publicznego, jeżeli w przypadku podobnego zachowania własnych obywateli nie stosuje żadnych restrykcji<sup>25</sup>.

Ponadto przytoczona powyżej definicja, mimo że zawiera dość szczegółowe wyliczenie przesłanek charakteryzujących zarówno pojęcie naruszenia porządku publicznego, jak i pojęcie bezpieczeństwa publicznego, nie rozróżnia jednak tych dwóch zgoła odmiennych klauzul. Aby oddzielić znaczenie porządku publicznego od znaczenia bezpieczeństwa publicznego należy odwołać się do szczegółowych sytuacji, w ramach których władze krajowe podejmują konkretne działania<sup>26</sup>. W przywołanym powyżej orzeczeniu z dnia 4 grudnia 1974 r., wydanym w sprawie o sygn. C 41/74, za naruszanie porządku publicznego uznano przynależność do ugrupowania lub organizacji, której działalność traktowana jest przez państwo przyjmujące jako zagrożenie dla społeczeństwa. W tym konkretnym przypadku za szkodliwe ugrupowanie społecznie Zjednoczone Królestwo uznało Kościół scjentologiczny. Następnie, we wskazanym wcześniej orzeczeniu z dnia 18 maja 1982 r., o sygn. C 115-116/81, mianem naruszenia porządku publicznego określono pracę dwóch obywaterek innego państwa członkowskiego będących kelnerkami w lokalu o złej reputacji. Natomiast w orzeczeniu z dnia 27 października 1977 r., o sygn. C 30/77, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził swoje stanowisko zawarte w wyroku z dnia 4 grudnia 1974 r., wydanym w sprawie o sygn. C 41/74, wedle którego mamy do czynienia z naruszeniem porządku publicznego zawsze wtedy, gdy zagrożone są podstawowe interesy społeczeństwa. W tym konkretnym przypadku chodziło bowiem o nielegalne posiadanie narkotyków<sup>27</sup>.

Niestety orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie wprowadziło jednolitej definicji klauzuli zagrożenia bezpieczeństwa publicznego<sup>28</sup>. Można

---

Home Office, sygn. C 41/74, [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0041-1974-200406990-05\\_01.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0041-1974-200406990-05_01.html) [dostęp: 3.04.2016].

<sup>25</sup> Wyrok z dnia 18 maja 1982 r., wydany w sprawach połączonych: Rezguia Adoui przeciwko Królestwu Belgii i miastu Liège oraz Dominique Cornuaille przeciwko Królestwu Belgii, sygn. C 115-116/81, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61981CJ0115&from=EN> [dostęp: 3.04.2016].

<sup>26</sup> L. Mitrus, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 767–768.

<sup>27</sup> Wyrok z dnia z dnia 27 października 1977 r., wydany w sprawie Regina przeciwko Pierre Bouchereau, sygn. C 30/77, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89572&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part1&cid=256290> [dostęp: 3.04.2016].

<sup>28</sup> L. Mitrus, *Swoboda...*, *op. cit.*, s. 230.

jednak na zasadzie *a contrario* stwierdzić, że będzie to takie zachowanie, które z jednej strony godzi w bezpieczeństwo publiczne, lecz z drugiej – w sposób bezpośredni nie narusza podstawowych interesów społecznych. W doktrynie przyjmuje się, iż klauzula ta znajdzie zastosowanie w przypadku zachowania mającego na celu destabilizowanie podstawowych interesów państwa, w zakresie jego egzystencji, gospodarki i instytucji<sup>29</sup>. Godzić w bezpieczeństwo publiczne państwa i w jego funkcjonowanie można zatem poprzez działalność terrorystyczną, szpiegostwo czy prowadzenie działalności wywrotowej<sup>30</sup>.

Uzasadnione zastosowanie analizowanych klauzul derogacyjnych pozwala państwom członkowskim na ograniczanie swobody przemieszczania się i pobytu każdemu obywatelowi Unii. Ograniczenia te w szczególności mogą prowadzić do odmowy prawa wjazdu lub wydalenia obywatela innego państwa członkowskiego przez państwo przyjmujące<sup>31</sup>. W tym miejscu należy dokonać rozróżnienia pomiędzy przysługującym państwom członkowskim, w oparciu o klauzule derogacyjne, prawem do ograniczenia swobody przemieszczania się osób a środkami utrudniającymi tę swobodę. Środki te są sprzeczne z prawem unijnym, bowiem po pierwsze, utrudniają swobodę przepływu osób, a po drugie służą zniechęcaniu do migracji, powodując tym samym, że tytułowe swobody stają się mniej atrakcyjne<sup>32</sup>.

Postanowienia szczególne w zakresie prawa do ograniczenia swobody przemieszczania się oraz pobytu zawiera przywoływana wielokrotnie dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. Dyrektywa ta w dużej mierze potwierdza rozwiązania wypracowane w judykaturze, a także w doktrynie, które były już rozważane w niniejszym artykule. W drodze uzupełnienia warto jednak przytoczyć treść jednego zobowiązania oraz jednego uprawnienia przysługującego wszystkim państwom członkowskim. Zgodnie z art. 27 ust. 3 owej dyrektywy państwo członkowskie, które wydało paszport lub dowód tożsamości nie może odmówić jego posiadaczowi wjazdu na swoje terytorium w sytuacji, gdy zostanie on wydalony z innego państwa członkowskiego. Natomiast w myśl art. 27 ust. 2 tegoż aktu państwo członkowskie ma prawo wystąpić do innego unijnego państwa o dostarczenie posiadanych informacji policyjnych dotyczących każdej przybywającej osoby. Pierwszy z wymienionych przepisów świadczy o tym, że obywatele UE nie są bezbronni wobec klauzul bezpieczeństwa i porządku publicznego, nawet jeśli klauzule te dają niezwykle szerokie uprawnienia państwom członkowskim w zakresie ograniczania unijnych swobód obywatelskich. Drugi przepis dowo-

<sup>29</sup> A. Kuś, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 443.

<sup>30</sup> J. Handoll, *Free Movement of Person in the EU*, New York 1995, s. 231.

<sup>31</sup> M. Smusz-Kulesza, *op. cit.*, s. II–99.

<sup>32</sup> F. Wollenslager, *op. cit.*, s. 4–14.

dzi natomiast, że państwa członkowskie zanim podejmą decyzję o ograniczeniu swobody przepływu i pobytu obywateli UE winny najpierw podjąć celowe, proporcjonalne i adekwatne działania uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. W myśl art. 4 ust. 3 TUE, zdanie ostatnie, państwa członkowskie ułatwiają Unii wypełnianie jej zadań, a także powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków zagrażających unijnym celom.

### *Podsumowanie*

Swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej stanowią dla jej obywateli prawa o znaczeniu fundamentalnym. Zdecydowane ograniczenie tych praw jeszcze do niedawna mogłoby zostać niechętnie przyjęte przez społeczeństwa państw członkowskich utożsamiające się z podstawową unijną ideą „Europy bez granic”. Jednakże, kiedy 13 listopada 2015 r. w środkach masowego przekazu powszechnie donoszono o serii zamachów terrorystycznych w Paryżu, a następnie 22 marca 2016 r. światowe media poinformowały o aktach terrorystycznych – tym razem w Brukseli, nawet najbardziej sceptyczni obywatele UE wobec ograniczania swobód unijnych zostali niemalże pozbawieni argumentów. Trudno przy tym bronić nieskrępowanego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu chociażby tylko samych obywateli unijnych, zważywszy że – jak donosi prasa – niektórzy z zamachowców posiadali obywatelstwo państw członkowskich<sup>33</sup>, a zatem *ex lege* byli też obywatelami Unii.

Zarówno akty unijnego prawa pierwotnego, jak i wtórnego pozwalają państwom członkowskim na legalne ograniczanie swobód przemieszczania się oraz pobytu – także grupie osób najbardziej uprzywilejowanych, tj. obywatelom UE. Akty prawa pierwotnego i wtórnego stanowią bowiem o dwóch klauzulach derogacyjnych odnoszących się do porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, które uzasadniają ograniczenia wszelkich uprawnień wynikające z prawa do nieskrępowanego przemieszczania się i przebywania na terenie UE. W ocenie autora zagrożenie zamachami terrorystycznymi wypełnia znamiona przede wszystkim uzasadnionego naruszenia bezpieczeństwa publicznego. Z drugiej jednak strony, zamachowcy swoimi czynami, w sposób bezpośredni, także mogą naruszać podstawowe interesy

<sup>33</sup> A. Słowieńska, *Zamachowcy z Brukseli w rękach policji*, „Rzeczpospolita”, publikacja: 10.04.2016, <http://www.rp.pl/Terroryzm/304109956-Zamachowcy-z-Brukseli-w-rekach-policji.html?template=restricted> [dostęp: 13.04.2016]; *Francja: druga osoba poszukiwana przez władze w związku z zamachami*, Polska Agencja Prasowa, publikacja: 17.11.2015, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,432834,francja-druga-osoba-poszukiwana-przez-wladze-w-zwiazku-z-zamachami.html#sthash.2Ic6FLPJ.dpuf> [dostęp: 13.04.2016].

społeczne. Tym niemniej tego rodzaju działania stanowią rzeczywiste, aktualne, realne i poważne zagrożenie dla istotnych wymogów porządku, a także bezpieczeństwa publicznego.

Warto w tym miejscu raz jeszcze przytoczyć art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, w myśl którego państwo członkowskie ma prawo wystąpić do innego unijnego państwa o dostarczenie posiadanych informacji policyjnych dotyczących każdej przybywającej na jej terytorium osoby. Przepis ten z jednej strony daje państwom członkowskim niezbędne w chwili obecnej instrumenty pozwalające osiągnąć zapisany w preambule TUE postulat zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom Unii Europejskiej, a z drugiej – od tych państw wymaga celowych, proporcjonalnych i adekwatnych działań wyprzedzających ograniczanie fundamentalnych unijnych swobód.

### **Abstract**

#### **Restrictions on freedom of movement and residence of EU citizens on grounds of public policy and security**

The EU freedom of movement of persons is identified with the essence of the European Union in both intuitive and legal terms. This freedom is a fundamental right of EU citizens in the objective scope Freedom of movement of EU citizens is in fact limited by the provisions of primary law and adopted within the framework of primary law – secondary legislation. Each EU member state has the ability to effectively limit the freedom on the grounds of public policy and security. This limitation has an increasing approval of European societies.

**Key words:** freedom of movement and residence, citizenship of the European Union, public policy and security

### **Streszczenie**

#### **Ograniczenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE uzasadnione względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego**

Unijna swoboda przemieszczania się osób utożsamiana jest z istotą Unii Europejskiej zarówno w ujęciu intuicyjnym jak i prawnym. Swoboda ta pozostaje wobec tego podstawowym prawem obywatela unijnego w zakresie przedmiotowym. Nie ma ona jednak charakteru idealistycznego czy absolutnego. Swoboda przemieszczania się obywateli unijnych pozostaje bowiem ograniczona przepisami unijnych aktów prawa pierwotnego oraz przyjętymi w ramach ich zastosowania postanowieniami aktów prawa wtórne- go. Każde z państw członkowskich może przy tym skutecznie ograniczyć wymienioną swobodę uzasadniając to względami porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, na co, w chwili obecnej, jest coraz większe przyzwolenie pośród europejskich społeczeństw.

**Słowa kluczowe:** swoboda przepływu i pobytu, obywatelstwo Unii Europejskiej, porządek i bezpieczeństwo publiczne