

Michał Wiącek

Doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz student IV roku prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Ograniczenia swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – przypadek Romów we Francji w 2010 r.

1. Wprowadzenie

Swoboda przepływu osób jest jedną z czterech, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału, podstaw funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Wraz z pogłębianiem się procesu integracji rozszerzaniu ulegał krąg beneficjentów tej swobody. Początkowo dotyczyła ona pracowników zatrudnionych w innym państwie członkowskim oraz osób korzystających ze swobody przedsiębiorczości, następnie poszerzona została o członków rodzin migrujących pracowników oraz studentów. Dzięki powstaniu instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej ostatecznie objęła wszystkich obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin – obywateli państw trzecich¹. J. Molinier i N. de Grove-Valdeyron wyróżniają na podstawie kryterium historycznego i przedmiotowego pięć kategorii beneficjentów swobodnego przemieszczania się osób fizycznych wewnątrz UE: 1) osoby aktywne ekonomicznie, 2) członkowie ich rodzin, 3) osoby nieaktywne (osoby studiujące, emeryci), 4) członkowie rodzin osób nieaktywnych, 5) osoby korzystające z uprawnień obywatela UE². Ta ostatnia kategoria uwzględnia, że obok ekonomicznej swobody przepływu osób, zdecydowano się przyznać obywatelom Unii równocześnie

¹ Definicja „członka rodziny” obejmuje również zarejestrowanego partnera, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem.

² J. Molinier, N. de Grove-Valdeyron, *Droit du marché intérieur européen*, wyd. 2, Paris 2008, s. 112-123. Dla kategorii osób korzystających z praw obywatela UE autorzy stwierdzają, że prawa przemieszczania i pobytu nie wnoszą nic nowego. Pozwalają jednak powiększyć katalog beneficjentów swobody przemieszczania się o członków ich rodzin, którzy nie mieściliby się we wcześniejszych kręgach oraz wskazują na konsekwencje równego traktowania obywateli UE, korzystających ze swobody w dziedzinie świadczeń socjalnych, przywołując m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-456/02 *Trojani* [2004] Zb. Orz. s. I-07573, *ibidem*, s. 123.

prawo polityczne³ w postaci swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Niemniej jednak, w przypadku podmiotowego prawa ekonomicznego, obywatel UE niejako dorozumianie korzysta z politycznego prawa do swobodnego przemieszczania się. Co ciekawe, samo prawo polityczne w postaci uprawnienia do swobodnego przemieszczania się obywateli UE po terytorium państw członkowskich, Leczykiewicz proponuje traktować jako ograniczenie autonomii regulacyjnej państw członkowskich⁴.

Prawa wynikające ze swobody przepływu osób nie są prawami bezwzględными. Ich ograniczenia przewidują traktaty oraz prawo wtórne. W niniejszej pracy przedstawione zostaną dozwolone ograniczenia przedmiotowej swobody, a także okoliczności, w których konkretne wynikające z niej prawa były przywoływane w związku z wydarzeniami mającymi miejsce w sierpniu i wrześniu 2010 r. we Francji. Kraj ten podjął, na niespotykaną wcześniej skalę, akcję usuwania obozowisk Romów oraz wydalania części z nich (za zgodą i wynagrodzeniem lub bez niego) z własnego terytorium. Działania Francji odbiły się szerokim echem w europejskich mediach oraz ostatecznie zmusiły organy UE do zajęcia stanowiska.

W omawianym okresie władze Republiki Francuskiej zintensyfikowały działania zmierzające do usunięcia z terytorium kraju tych Romów, którzy utracili prawo pobytu we Francji. Spośród akcji podjętych przez Francję należy wyróżnić, ze względu na ich wyłącznie wewnętrzny charakter, działania władz, których celem była ochrona prawa własności. Działania te polegały na usuwaniu nielegalnych obozów. Obok nich odbywało się masowe wydalanie Romów (posiadających obywatelstwo Rumunii i Bułgarii) do kraju ich pochodzenia. W niniejszej pracy interesować mnie będzie jedynie ten drugi aspekt oraz pytanie, czy działania te miały charakter zbiorowego wydalania obywateli UE z terytorium państwa członkowskiego.

Badanie przedmiotowej sprawy rozpoczęte zostanie od określenia unijnych ram prawnych swobody przepływu osób i zidentyfikowania praw, które posiadają jej beneficjenci. Następnie omówione zostaną dopuszczalne ograniczenia i zasady, jakimi powinny się one cechować, zgodnie z wykładnią wypracowaną przez Trybunał Sprawiedliwości

³ T. Jurczyk wyróżnia trzy kategorie praw jednostki w prawie unijnym: polityczne, ekonomiczne i socjalne, zob. T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 48-74. Z. Hajn uznaje, że „w szerszym wymiarze swoboda ta [przepływu osób] jest szczególnym aspektem swobody przemieszczania się obywateli Unii i ich rodzin”, Z. Hajn, *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 2-3.

⁴ D. Leczykiewicz, *Obywatelstwo UE i prawo do swobodnego przemieszczania się jako instrumenty ograniczania autonomii regulacyjnej państw członkowskich*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przeływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 37-63.

Unii Europejskiej (dalej TSUE). W dalszej kolejności zostaną zbadane trzy okólniki (*la circulaire*) wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra ds. Imigracji, Integracji, Tożsamości Narodowej i Rozwoju Społecznego Republiki Francuskiej w 2010 r. dotyczące usuwania obozowisk Romów. Celem mojej pracy jest ocena, czy regulacje prawne i praktyka administracyjna Francji pozostawała w zgodzie z prawem Unii Europejskiej.

2. Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej

Poszukując podstaw funkcjonowania swobody przepływu osób należy w pierwszej kolejności przeanalizować prawo pierwotne, do którego zaliczymy Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ (dalej: TFUE), Kartę Praw Podstawowych⁶, a także traktat akcesyjny dotyczący Bułgarii i Rumunii, a w szczególności Akt przystąpienia, stanowiący załącznik do traktatu akcesyjnego⁷. Następnie, poszukując konkretyzacji zakresu przedmiotowej swobody, przywołać należy dyrektywę 2004/38 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 członkowskich⁸ oraz rozporządzenie Rady nr 1612/68⁹.

Artykuł 3 punkt 2 TUE stanowi, że Unia 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 kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Rozwinięcie powyższego artykułu zawarte jest w art. 20 TFUE, zgodnie z którym obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach.

⁵ Obydwa akty opublikowane w Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

⁶ Art. 45 KPP (Dz.Urz. UE C 303/1 z 4 grudnia 2007 r.) w związku z art. 6 ust. 1 TUE.

⁷ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej - Załącznik VI i VII: Wykaz, o którym mowa w artykule 23 Aktu przystąpienia: środki przejściowe dla Bułgarii/Rumunii - 1. Swobodny przepływ osób, Dz.Urz. UE L 157/203 z 21 czerwca 2005 r.

⁸ Dyrektywa 2004/38 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, Dz.Urz. UE L 158/77 z 30 kwietnia 2004 r.

⁹ Rozporządzenie Rady 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz.Urz. WE L 257/2, które obowiązywało w momencie omawianych zajęć we Francji w 2010 r. Zostało ono uchylone i zastąpione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz.Urz. UE L 141 z 27 maja 2011 r., które weszło w życie 16 czerwca 2011 r.

Mają oni między innymi prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 20 pkt 2 lit. a)¹⁰. Ten sam artykuł ustanawia obywatelstwo UE, przyjmując, że ma ono charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego oraz że nie zastępuje obywatelstwa państwa członkowskiego, a obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Dokładne powtórzenie tego prawa, ze wskazaniem jednak na możliwość jego ograniczania zawiera art. 21 (d. artykuł 18 TWE), który stanowi, że „każdy obywatel Unii ma 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 wykonania”.

Swoboda przepływu osób i przedsiębiorczości¹¹ w wymiarze ekonomicznym zawarta jest w artykule 45 TFUE, zgodnie z którym zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Obejmuje ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do pracowników państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. W szczególności zagwarantowane jest prawo do swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich w celu ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, przebywania w jednym z państw członkowskich aby podjąć tam pracę, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa oraz pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia¹². Ponadto należy pamiętać, że Unia Europejska dzieli kompetencje w dziedzinie rynku wewnętrznego z państwami członkowskimi (art. 4 pkt 2 lit. a TFUE).

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej przewiduje w załączniku VI (dla Bułgarii) i załączniku VII (dla Rumunii) derogację czasową praw wynikających ze swobody przepływu osób w stosunku do obywateli tych krajów na okres odpowiednio

¹⁰ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 18*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, D. Miąsik, N. Półtorak (red. tomu), Tom I, Warszawa 2008, s. 460-469.

¹¹ W dalszej części pracy pomijane będą prawa związane z aktywnością ekonomiczną beneficjentów swobody, tj. prawo do dostępu do rynku pracy oraz prawo do przedsiębiorczości (art. 49 TFUE i nast.), o ile nie dotyczą ściśle kwestii przemieszczania się jednostki.

¹² Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „obywatel UE, który nie korzysta już z prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim jako pracownik migrujący może, jako obywatel Unii, korzystać tam z prawa pobytu poprzez bezpośrednie zastosowanie art. 18 (1) TWE” (nowy art. 20 TFUE), sprawa C-413/99, *Baumbast i R. przeciwko Secretary of State for the Home Department* [2002] Zb. Orz. s. I-07091, pkt 94; zob. A. Czekał, *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Baumbast i R.*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, Vol. II, Kraków 2004, s. 186-203.

pięciu lub siedmiu lat¹³. W okresie przejściowym ograniczony został krąg beneficjentów tej swobody do pracowników, a także zakres uprawnień przewidzianych w rozporządzeniu nr 1612/68, na rzecz środków krajowych lub innych środków wynikających z umów dwustronnych regulujących dostęp obywateli rumuńskich i bułgarskich do rynków pracy poszczególnych państw członkowskich. Należy zauważyć, że w trakcie wydarzeń z sierpnia i września 2010 r. część obywateli Bułgarii i Rumunii mogła być objęta tym wyłączeniem we Francji. Jednak również w takiej sytuacji ciągle przysługiwałoby im „prawo polityczne” do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, w tym we Francji, od dnia 1 stycznia 2007 r.

Na podstawie upoważnienia zawartego w prawie pierwotnym europejski prawodawca przyjął w 2004 r. dyrektywę¹⁴ odnoszącą się do swobody przepływu osób. Dyrektywa ta uchyliliła dziewięć wcześniejszych dyrektyw, które dotyczyły konkretnych kategorii beneficjentów, czyniąc centralnym podmiotem swobody przepływu obywatela UE. Kategoria ta zastąpiła poprzednie, dlatego też dyrektywa owa zwana jest horyzontalną. Jak przyznano w preambule” „obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli Państw Członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu”. Uznano zatem, że należy skodyfikować i zeweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli UE.

Dyrektywa określa warunki korzystania ze swobody przez obywateli Unii oraz członków ich rodzin, ustanawia prawo stałego pobytu dla tych podmiotów, a także przewiduje ograniczenia w zakresie swobody uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Wśród praw przynależnych beneficjentom swobody przepływu osób wymienione zostały: prawo wjazdu i wyjazdu, prawo pobytu oraz prawo stałego pobytu.

Prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego jest podstawowym prawem przysługującym beneficjentowi swobody przepływu osób. Rozumiane jest ono jako przyznanie przez każde państwo członkowskie możliwości wjazdu na jego terytorium

¹³ Załącznik przewiduje, że artykuł 39 (art. 45 TFUE) i pierwszy ustęp artykułu 49 TWE (art. 56 TFUE) mają w pełni zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników oraz swobody świadczenia usług związanych z czasowym delegowaniem pracowników, określonym w artykule 1 dyrektywy 96/71/WE, między Bułgarią/Rumunią z jednej strony, a każdym z obecnych państw członkowskich z drugiej strony, wyłącznie z zastrzeżeniem postanowień przejściowych określonych w ustępach 2-14 danego Załącznika. Przywołane artykuły z TWE zostały niemal dokładnie powtórzone w TFUE – zmieniono jedynie nazwę Wspólnoty na Unię Europejską.

¹⁴ Zob. przypis 153.

obywatelom UE, którzy posiadają ważny dokumentem tożsamości lub paszport, a także członkom rodziny obywatela UE, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TSUE prawo to nie jest dostatecznie zagwarantowane, jeżeli nie uzna się, że tę samą rangę posiada prawo wyjazdu z terytorium państwa pochodzenia. Prawo wyjazdu to nic innego jak prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego. Podstawowe swobody gwarantowane traktatem zostałyby, w ocenie Trybunału, pozbawione znaczenia, gdyby państwo członkowskie pochodzenia mogło, bez dostatecznego uzasadnienia, zabronić swoim obywatelom opuszczania swego terytorium celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego¹⁵.

Na prawo pobytu przynależne beneficjentom swobody przepływu osób składają się trzy różne prawa, z których korzystanie wymaga spełnienia różnych warunków: prawo pobytu przez okres nie przekraczający trzech miesięcy, prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące oraz prawo stałego pobytu.

Spośród aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej podkreślić należy również wagę rozporządzenia Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, które m.in. wytycza ramy prawne przy okresach przejściowych, rozporządzenia Rady nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenia wykonawczego¹⁶ do tego rozporządzenia. Te dwa ostatnie akty prawne określają procedurę ograniczenia swobody przepływu osób.

3. Ograniczenia swobody przepływu osób

Traktat o funkcjonowaniu UE zakłada, że ekonomiczna swoboda przepływu osób nie jest prawem bezwarunkowym. Przewiduje on ograniczenia, które jednak muszą być uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Zgodnie z orzecznictwem TSUE dozwolone są również wymogi konieczne stosowane przez państwa członkowskie¹⁷. Ograniczenia swobody przemieszczania się

¹⁵ Por. sprawa C-33/07 *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașaport-arte București przeciwko Gheorghe Jipie* [2008] Zb. Orz. s. I-5157, pkt 18.

¹⁶ Rozporządzenie wykonawcze Rady nr 574/72 dotyczące ustalenia sposobów stosowania rozporządzenia nr 1408/71, Dz.Urz. L 74/1 z 27 marca 1972 r.

¹⁷ Pojęcie „wymogów koniecznych” jest dorobkiem orzecznictwa TSUE, a jego pojawienie wiąże się ze sprawą *Cassis de Dijon* (sprawa C-120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] Zb. Orz. s. 649) i rozważaniami na temat

wynikającej z obywatelstwa UE opierają się na art. 21 ust. 3 dyrektywy 2004/38 oraz orzecznictwie TSUE. W celu zapewnienia rzeczywistego funkcjonowania tej swobody, Trybunał Sprawiedliwości UE niejednokrotnie opowiedział się za rygorystycznym traktowaniem ograniczeń w odniesieniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego w kontekście zasady proporcjonalności (ograniczenia muszą być odpowiednie, konieczne i proporcjonalne *sensu stricto*).

Analizując swobodę przepływu osób i prawo do swobodnego przemieszczania się można podzielić istniejące i dopuszczalne ograniczenia w korzystaniu ze swobody przepływu osób na formalne i materialne.

3.1. Ograniczenia formalne

Ograniczenia formalne mają charakter administracyjny (z wyłączeniem elementu uznania administracyjnego), a wymagania stawiane podmiotom są zróżnicowane ze względu na ich kategorię.

Do katalogu podmiotów, którym przysługuje prawo wyjazdu zaliczamy, zgodnie z dyrektywą 2004/38, obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, którzy nie są obywatelami żadnego z państw członkowskich oraz, o ile to możliwe w danym państwie członkowskim, „zarejestrowanego” partnera. Podmioty te, aby skorzystać z prawa wyjazdu, muszą posiadać odpowiednie dokumenty: ważny dowód tożsamości lub paszport (obywatele UE) bądź ważny paszport (pozostali). Prawo to zabezpieczone jest zakazem stosowania przez państwa członkowskie UE wiz wyjazdowych lub innych środków równoważnych oraz nakazem skierowanym do państwa członkowskiego wydawania i odnawiania tych dokumentów. W przypadku, gdy przepisy krajowe nie przewidują wydawania dowodów osobistych, paszporty powinny być wydawane na co najmniej pięć lat (art. 4 dyrektywy 2004/38).

Chcąc skorzystać z prawa wjazdu członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami UE, muszą posiadać ważny paszport oraz są zobowiązani posiadać wizę wjazdową

możliwości wprowadzenia ograniczeń swobody przepływu towarów uzasadnionych innymi niż wskazane w traktacie ważnymi powodami. Najczęściej jako przykład podaje się w literaturze konieczność ochrony konsumenta lub środowiska. Takie wymogi muszą mieć charakter niedyskryminujący. TSUE O wymogach koniecznych w swobodzie przepływu osób zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 136-137, gdzie m.in. wymieniono przykładową listę takich wymogów: „zapewnienie poszanowania reguł deontologicznych, zawodowych i dyscyplinarnych, zapewnienie dobrej administracji sądowej, ochrona konsumenta, ochrona artystów, polityka językowa zmierzająca do faworyzowania języka narodowego, polityka dotycząca własności ziemskiej zapobiegająca spekulacjom oraz spójność systemu podatkowego”. Lista jest jednak otwarta.

zgodnie z rozporządzeniem nr 539/2001¹⁸ lub, w określonym przypadku, prawem krajowym. Wizy te powinny być wydawane nieodpłatnie i tak szybko jak to jest możliwe na podstawie procedury przyśpieszonej. Ponadto posiadanie przez te podmioty ważnej karty pobytu na terytorium państwa członkowskiego zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wizy (art. 5 ust. 2).

W przypadku obywatela UE bezwzględnie zabronione jest nakładanie obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub stosowanie równoważnych formalności (art. 5 ust. 1 akapit 2). Co więcej, w przypadku utraty dokumentów lub wiz obu kategoriom beneficjentów swobody przepływu osób państwo członkowskie musi stworzyć racjonalne możliwości uzyskania tych niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w możliwie krótkim czasie albo potwierdzić lub udowodnić w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu. Tak rozumiane prawo wjazdu nie wyklucza, iż państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i nie dyskryminującym terminie. Przy czym, niedopełnienie takiego wymogu może podlegać jedynie proporcjonalnym i niedyskryminującym karom (art. 5 ust. 4-5).

W przypadku pobytu w innym państwie członkowskim przez okres nie przekraczający trzech miesięcy wymogi stawiane obu kategoriom beneficjentów są tożsame z ograniczeniami prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego (art. 6).

Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące przynależne jest osobie, która spełnia co najmniej jeden z poniższych warunków: a) jest pracownikiem najemnym (termin prawa unijnego) lub osobą pracującą na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim, b) posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków swojej rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu oraz jest objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w państwie przyjmującym, c) jest zapisana do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym oraz jest objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w państwie przyjmującym i zapewni odpowiednią władzę krajową za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka, że posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie swojego pobytu,

¹⁸ Rozporządzenie Rady nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.Urz. UE L 81 z 21 marca 2001 r.

d) jest członkiem rodziny towarzyszącym lub dołączającym do obywatela UE, który spełnia chociażby jeden z warunków a)–c) (art. 7).

Prawo stałego pobytu przysługuje z kolei obywatelowi UE, który zamieszkuje legalnie w państwie przyjmującym przez nieprzerwany okres pięciu lat (z dopuszczalnymi wyjątkami określonymi w art. 16 ust. 3). W tym przypadku beneficjenci z obu kategorii nie muszą spełniać już żadnego z warunków a)–d) (art. 16 ust. 1 i 2). Dla pracowników-obywateli UE przewidziano krótsze terminy (art. 17). Dodatkowo po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w państwie przyjmującym przez okres przekraczający 730 dni (art. 16 ust. 4).

3.2. Ograniczenia materialne

Dotychczas przedstawione ograniczenia wydają się mieć charakter czysto formalny. Obok nich występują również ograniczenia, nazwijmy je materialnymi, które dotyczą porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Traktat o funkcjonowaniu UE dopuścił możliwości ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, które uzasadnione są tymi względami. W celu zapewnienia bardziej precyzyjnego określenia warunków i procedury przyjęto dyrektywę 2004/38, która zastąpiła w tej kwestii dyrektywę Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r.¹⁹

Ograniczenia materialne mają znaczenie głównie w kontekście prawa pobytu, przede wszystkim przekraczającego okres trzymiesięczny. Środki podjęte ze względu na zachowanie porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i muszą być uzasadnione wyłącznie indywidualnym zachowaniem danej osoby. Wcześniejsza karalność sama w sobie nie może stanowić podstawy do podjęcia takich środków. Indywidualne zachowanie danej osoby musi powodować rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie, narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Za niedopuszczalne uznaje się uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z konkretnym indywidualnym przypadkiem lub gdy opierają się one na względach prewencji ogólnej²⁰.

W orzeczeniu w sprawie *Jipa* (C-33/07)²¹ Trybunał stwierdza, że przepisy unijne nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwalałoby na ograniczenie prawa obywatela państwa członkowskiego do przemieszczania się na terytorium innego

¹⁹ Dyrektywę Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz.Urz. nr 56 z 4 kwietnia 1964 r., zmieniona dyrektywą 75/35 (Dz.Urz. nr 14 z 20 stycznia 1975 r.).

²⁰ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *op. cit.*, s. 178-180.

²¹ Sprawa C-33/07 *Jupa*, *op. cit.*, pkt 30.

państwa członkowskiego, w szczególności ze względu na to, że został on poprzednio stamtąd wydany, ponieważ „znajdował się w sytuacji sprzecznej z prawem”. Jednak prawo do przemieszczania się ograniczyć można jedynie pod trzema warunkami, gdy:

- indywidualne zachowanie tego obywatela stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych,
- środek w postaci ograniczenia prawa jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia,
- zapewni się sądową kontrolę (co do okoliczności faktycznych i prawnych) decyzji o ograniczeniu prawa wjazdu.

Co więcej, w celu ochrony beneficjentów swobody przepływu osób przed zbyt daleko idącym działaniem władz wprowadzono dodatkowe wymogi co do ewentualnego wydalenia z terytorium państwa przyjmującego. Mianowicie, przed podjęciem takiej decyzji państwo przyjmujące uwzględnia informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, stopień dotychczasowej integracji społecznej i kulturalnej oraz stopień jej więzi z krajem pochodzenia. Ponadto, co do zasady nie wolno wydać decyzji o wydaleniu osoby posiadającej prawo stałego pobytu na terytorium państwa członkowskiego, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (art. 28 ust. 2). Z kolei, gdy decyzja o wydaleniu dotyczy ma obywatela UE, który zamieszkiwał w państwie przyjmującym przez poprzednie dziesięć lat lub gdy jest on nieletni (z wyjątkiem przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.), uzasadniona musi być ona nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwo członkowskie (art. 28 ust. 3).

Dyrektywa przewiduje również sprecyzowane zabezpieczenia proceduralne w celu zapewnienia obywatelom Unii i członkom ich rodzin możliwości odwołania się na drodze sądowej w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim. Osoby, wobec których podjęto decyzje o wydaleniu, powinny być powiadomione pisemnie i w sposób dla nich zrozumiały. Samo powiadomienie powinno wskazywać przyczyny (o ile nie byłoby to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa) i sądową drogę odwoławczą oraz termin wykonania decyzji – czas przyznany na opuszczenie terytorium państwa członkowskiego, który nie może być krótszy niż miesiąc – „z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków” (art. 30).

W kontekście niniejszej pracy kluczowe jest podkreślenie, że zgodnie orzecznictwem TSUE „prawo wspólnotowe sprzeciwia się wydalaniu obywatela państwa członkowskiego, które to wydalenie uzasadniane byłoby względami prewencji ogólnej, tj. wydaleni, które

ma na celu odstraszenie innych cudzoziemców”²², szczególnie gdy decyzja o wydaleniu jest wydana automatycznie w następstwie skazania wyrokiem karnym bez uwzględnienia zachowania sprawcy przestępstwa i zagrożenia, jakie stanowi on dla porządku publicznego²³.

4. Analiza prawna procesu wydalania Romów z Francji we wrześniu 2010 r.

Podmiotami państwowymi, do których skierowane są unijne przepisy dotyczące wprowadzania dopuszczalnych ograniczeń swobody przepływu osób, są nie tylko ciała prawodawcze, lecz również administracja publiczna. Zgodnie z orzeczeniami TSUE praktyka administracyjna także może być sprzeczna z wymogami prawa unijnego. Ma to miejsce wtedy, gdy można jej przypisać cechy trwałości i powszechności²⁴. Wydaje się, że tak było w przypadku administracji Republiki Francuskiej w badanym kontekście.

W okólniku²⁵ z 24 czerwca 2010 r., skierowanym do prefektów, Minister Spraw Wewnętrznych wraz z Ministrem ds. Imigracji, Integracji, Tożsamości Narodowej i Rozwoju Społecznego zwracali uwagę, że w przypadku chęci wydalenia obywatela Unii Europejskiej, który nie posiada prawa stałego pobytu, francuskie prawodawstwo przewiduje dwa instrumenty: decyzję o doprowadzeniu na granicę państwową ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego lub naruszenie przepisów prawa pracy (art. L511-1 II 8° Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa do azylu)²⁶ oraz zobowiązanie do opuszczenia terytorium francuskiego ze względu na niewystarczające środki finansowe bądź nieposiadanie pełnego zabezpieczenia zdrowotnego (art. L511-1 I akapit 2 ww. kodeksu).

W myśl okólnika pierwszy mechanizm (*la Reconduite à la Frontière*) stosowany mógł być tylko w okresie pierwszych trzech miesięcy przebywania danych osób na terenie Francji. Przy czym, obowiązek ustalenia długości pobytu (zgodnie z opinią *Conseil*

²² Sprawa C-67/74 *Carmelo Angelo Bonsignore przeciwko Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975], Zb. Orz. s. I-297, pkt 7.

²³ Sprawa C-348/96 *Calfa* [1999], Zb. Orz. s. I-11, pkt 27; sprawa C-441/02 *Komisja WE przeciwko Niemcom* [2006], Zb. Orz. s. I-1 3449, pkt 93.

²⁴ Sprawa C-387/99 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004], Zb. Orz. s. I-3751, pkt 42; sprawa C-494/01 *Komisja przeciwko Irlandii* [2005], Zb. Orz. I s. I-3331, pkt 28, sprawa C-441/02 *Komisja przeciwko Niemcom*, *op. cit.*, pkt 78.

²⁵ *Circulaire* IOC/K/1016329/J, dostęp online: http://www.romeurope.org/IMG/pdf/Circulaire_du_24_juin_2010.pdf, 12 marca 2011 r.

²⁶ *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, zmieniony Ustawą nr 2007-1631 z dnia 20 listopada 2007 – art. 42 „*Journal Officiel de la République Française*” z dnia 21 listopada 2007 r.

d'Etat z 26 listopada 2008 r.)²⁷ spoczywa bezwzględnie na administracji. W celu zdefiniowania samego zagrożenia porządku publicznego wskazano na art. 27 ust. 2 akapit 2 dyrektywy 2004/38, podkreślając, że jest on zgodny z dotychczasową linią orzeczniczą TSUE i mówi, iż „indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych”. Podkreślono, że wymagane jest, by jednostka-obywatel UE stwarzała większe zagrożenie dla porządku publicznego niż musiałaby stwarzać jednostka nie-obywatel UE, a mniejsze niż wymagane jest przy zarządzeniu prefekturalnym o wydaleniu. Ponadto przywołano przykłady zagrożenia dla porządku publicznego, wynikające z francuskiego orzecznictwa: nielegalne zajęcie gruntu, prostytutka, kradzież ze sklepu, nieprzestrzeganie prawa pracy. Dodatkowo wskazano na konieczność przestrzegania miesięcznego okresu, który wynika z dyrektywy 2004/38, przed doprowadzeniem na granicę.

W przypadku zobowiązania do opuszczenia terytorium francuskiego (*l'Obligation de Quitter le Territoire Français – OQTF*) ze względu na niewystarczające środki finansowe bądź nie posiadanie pełnego zabezpieczenia zdrowotnego, ministrowie przypomnieli, że dotyczy ono obywateli UE, którzy przebywają w Republice Francuskiej powyżej trzech miesięcy. Administracja musi udowodnić, że jednostka przebywa na terenie Francji powyżej trzech miesięcy oraz że nie spełnia ona już wymagań do przyznania dalszego prawa pobytu. Następnie wyjaśniono, że w przypadku osoby nie wykazującej stałej aktywności zawodowej istnieje konieczność posiadania przez nią środków finansowych gwarantujących, że ani ona sama, ani członkowie jej rodziny nie staną się obciążeniem dla francuskiego systemu pomocy społecznej. Podkreślono również wymóg posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Zaznaczono, że niespełnienie jednego z tych warunków wystarczy do wydania zobowiązania do opuszczenia terytorium Francji. Poinformowano również prefektów, że obowiązek odczekania miesiąca przed dobrowolnym wyjazdem jest częścią składową samej decyzji i jako taki stanowi o jej legalności.

O ile w piśmie z czerwca 2010 r. ministrowie posługiwali się jedynie kategorią *gens du voyage*²⁸ (ludzie wędrujący), o tyle w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych

²⁷ CE, 26 listopada 2008, M. Silidor, nr 315441, „*Journal Officiel de la République Française*” nr 0299 z dnia 24 grudnia 2008 r., s. 19956, tekst nr 139.

²⁸ Początkowo pojęcie języka administracji (pierwszy raz pojawiło się w *la circulaire* nr 72-186 z 20 października 1972 r.), od 1990 r. pojęcie francuskiego języka prawnego. Obecnie zdefiniowane jest w artykule 1 ustawy 2000-614 z 5 lipca 2000 r. dotyczącej przyjmowania i osiedlania *des gens du voyage*, JORF nr 155 z 6 lipca 2000 r., s. 10189, jako: „*des personnes dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles*” (osoby, których tradycyjnym miejscem zamieszkania są przyczepy kempingowe). Pomimo zmiany ustawy, sama definicja nie ulegała zmianie.

z sierpnia 2010 r.²⁹ występowało wielokrotnie podkreślenie, iż bieżące działania zmierzające do usuwania nielegalnych obozowisk i wydalania dotyczą „głównie Romów”, „w szczególności Romów”, itd. Uzasadnieniem dla intensyfikacji działań było przytoczone w piśmie wystąpienie prezydenta Republiki Francuskiej w Grenoble z 28 lipca 2010 r., w którym prezydent wyznaczył ramy czasowe działań – koniec września 2010 r. Dodatkowo, wiele kontrowersji wzbudza zestaw tabel, które mają wypełniać prefekci, a które załączone zostały do tego pisma. Dla przykładu tabela „Stan nielegalnych obozowisk Romów na dzień...” składa się z kolumn: nazwa gminy, obozowisko na terenie publicznym/prywatnym, liczba osób (pełnoletnich, nieletnich), liczba osób wydalonych z Francji (liczba wydanych decyzji o doprowadzeniu na granicę państwową, liczba wydanych zobowiązań do opuszczenia terytorium francuskiego, liczba dobrowolnych decyzji o opuszczeniu Francji, pozostali), liczba osób jeszcze nie wydalona (liczba wszczętych postępowań w sprawach: karnych – nielegalne zajmowanie gruntu, administracyjnych, cywilnych, innych), czas trwania.

Wskazanie w pierwszym z przedmiotowych okólników tak skonstruowanego katalogu naruszeń porządku publicznego, a ponadto podkreślenie problemu żebractwa i zmuszania do żebractwa wśród *gens du voyage*, w zestawieniu z drugim pismem, które wyraźnie odnosi się do Romów, powoduje co najmniej stygmatyzację tej grupy w społeczeństwie. Można uważać, iż stanowiły one przejaw dyskryminacji czy też prewencji ogólnej, które należą do zabronionych praktyk ograniczenia swobody przepływu osób. Zachowanie takie można uznać za uchybienie Republiki Francuskiej wobec zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa unijnego w rozumieniu art. 258 TFUE.

Dodatkowo, po ujawnieniu obu pism przez media, na skutek ogólnonarodowego poruszenia, ówczesny Minister Spraw Wewnętrznych wydał 13 września 2010 r. nowy okólnik³⁰, który został od razu oficjalnie podany do publicznej wiadomości. Pismo to uchylało wcześniejszy okólnik z 24 czerwca 2010 r. Nakazywało jednak prefektom kontynuowanie podjętych akcji, przy ścisłym przestrzeganiu procedur. W nowym okólniku, ani razu nie pojawia się określenie „Romowie”. Odwołuje się on jedynie do „kogokolwiek, kto zamieszkuje nielegalne obozowiska”.

Niemniej jednak już trzy dni wcześniej, 10 września 2010 r., Minister ds. Imigracji, Eric Besson, wydał okólnik³¹ skierowany do prefektów regionów, dyrektorów regionalnych ds.

²⁹ *Circulaire* z 5 sierpnia 2010 r. IOC/K/1017881/J, dostęp online: http://ovh.softdom.com/Circulaire_du_5août_2010.pdf, 12 marca 2011 r.

³⁰ *Circulaire* z 13 września 2010 r. (brak oznaczenia kancelaryjnego), dostęp online: <http://www.vie-publique.fr/IMG/pdf/circulaire-hortefeux.pdf>, 12 marca 2011 r.

³¹ *Circulaire* z 10 września 2010 r. IMIM100016C, dostęp online: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/IMIM1000116C.pdf>, 12 marca 2011 r.

przedsiębiorstw, konkurencji, konsumpcji, pracy i zatrudnienia, dyrektorów ds. pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego i ich odpowiedników w departamentach, a także do prefektów policji. Na trzydziestu dwóch stronach Eric Besson przedstawił adresatom interpretacje warunków uznania prawa do pobytu we Francji obywateli UE i azylantów, które zostały zmodyfikowane na skutek transpozycji do prawa francuskiego dyrektywy 2004/38. Minister wskazał, że uznanie tego prawa dla konkretnej jednostki jest czymś innym, niż uzyskanie pozwolenia na pobyt (*le titre de séjour*), które to jest dla nich fakultatywne. W sytuacji, gdy obywatele UE złożą podanie o *titre de séjour*, te musi być im przyznane. Jednak członek rodziny obywatela Unii pochodzący z kraju trzeciego oraz obywatele UE, którzy pragną podjąć aktywność zawodową, a objęci są czasową derogacją (na skutek okresów przejściowych), zobowiązani są uzyskać pozwolenie na pobyt. Minister podkreślił, że ci ostatni muszą przestrzegać szczególnych unormowań do końca obowiązywania okresu przejściowego.

Jak zostało przedstawione, francuska administracja publiczna opowiedziała się ściśle za wąską wykładnią prawa do pobytu, dążąc do przyznania Romom statusu pracowników, pochodzących z innego państwa członkowskiego. Przyjęła taką politykę, pomimo że prawie niemożliwym jest oddzielenie korzystania przez obywatela Unii ze swobodnego pobytu na terenie innego państwa członkowskiego od skonsumowania uprawnień wynikających ze swobody przepływu osób (chyba że dana jednostka korzysta z pomocy socjalnej). Jednak jedynie taka interpretacja przepisów unijnych pozwoliła zachować pozory zgodności podjętych przez Francję czynności z prawem UE. Wykładnia, zgodnie z którą prawa pracowników stanowiące *lex specialis* wyłączają prawo pobytu obywatela UE, przyczyniając się do pogorszenia jego statusu w państwie członkowskim, stałaby w sprzeczności z linią orzeczniczą TSUE, która mówi, iż „status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków”³².

5. Podsumowanie

Zagwarantowanie swobody przepływu osób jest jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz idei politycznej jedności kontynentu europejskiego. W związku z celami Unii Europejskiej, określonymi w artykule 3 TUE, konieczne

³² Sprawa C-184/99 *Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] Zb. Orz. s. I-6193, pkt 31. Por. J. Molinier, N. de Grove-Valdeyron, *op. cit.*, s. 112.

jest bardzo restrykcyjne stosowanie ograniczeń tej swobody. Takie stanowisko prezentuje także orzecznictwo TSUE.

Kluczowymi prawami pochodnymi tej swobody są: prawo wyjazdu i wjazdu oraz prawo pobytu, które przynależą głównie obywatelom Unii. Prawa te podlegają niemniej jednak ograniczeniom formalnym (wymóg posiadania dokumentów) i materialnym. Przy czym najwięcej autonomii interpretacyjnej pozostawiono państwom członkowskim przy określaniu granic przesłanek porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Każde wprowadzone ograniczenie do korzystania przez obywatela UE z jego uprawnień powinno być jednak zgodne z zasadą proporcjonalności i odpowiedzialności indywidualnej konkretnej jednostki.

Działania Francji skierowane przeciw Romom cechowało dążenie do pominięcia praw przynależnym im na podstawie swobody przepływu osób (jeśli nie dosłownie, to na poziomie intencjonalnym). Analizując te działania, można powziąć wątpliwość nie tylko co do prawidłowości transpozycji prawa unijnego we francuski porządek prawny, ale także co do zgodności praktyki administracyjnej z prawem unijnym. Dodatkowo rzuca się w oczy niemal zupełne pominięcie podstawowej dla prawa UE zasady niedyskryminacji (co najmniej ze względu na pochodzenie etniczne), a ponadto sprzeczność z postanowieniami Karty Praw Podstawowych, przywołanymi w punkcie 31 preambuły dyrektywy 2004/38 (a w szczególności kryteriami pochodzenia etnicznego i społecznego oraz majątku).

Władze francuskie, chcąc doprowadzić do zaplanowanych przez siebie skutków (usunięcia obozowisk romskich i wydalenia ich z terytorium kraju), powinny były, w przypadkach gdy Romowie byli równocześnie beneficjentami swobody przepływu osób, każdorazowo działać w zgodzie z prawem unijnym. Wydaje się, że Republika Francuska błędnie określiła prawa przynależne Romom w tej sytuacji.

Wykaz literatury

Czekaj A., *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Baumbast i R*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, Vol. II, Kraków 2004, s. 186-203

Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009

Hajn Z., *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. II-1–II-22

Hołub-Śniadach O., *Nowy status obywatela jako przejaw aktualnych tendencji w swobodzie przepływu osób*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 54-63

Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009

Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 18*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, D. Miąsik, N. Półtorak (red. tomu), Tom I, Warszawa 2008, s. 460-469

Molinier J., de Grove-Valdeyron N., *Droit du marché interieur européen*, 2e éd., Paris 2008

Leczykiewicz D., *Obywatelstwo UE i prawo do swobodnego przemieszczania się jako instrumenty ograniczania autonomii regulacyjnej państw członkowskich*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej...*, Warszawa 2009, s. 37-63

The limitations of the freedom of movement of people within the European Union – the case of the Roma in France in 2010

This paper discusses the types of restrictions of the freedom of movement of people within the European Union. The rights derived from this freedom (right to exit, right to enter, right to short-term residence, right to long-term residence) are not absolute. There are some limitations laid down in the EU treaties and in the secondary EU legislation (mainly in the Directive 2004/38/EC). The author discusses these restrictions by distinguishing between formal and material restrictions, taking into account the jurisprudence of the European Court of Justice. The conclusions from this part are confronted with the events which were taking place in August and September 2010 in France. In that time, this member state took action, on an unprecedented scale, on the removal of Roma camps and expelled thousands of Roma migrants (with or without their consent). Three circulars issued by the ministers of the French Republic on the disposal of the Roma camps are analysed in this paper.

The author suggests that the actions of France could be characterised by the effort at the level of intention to overlook the rights of Roma migrants as citizens of the EU, who enjoyed the freedom of movement. He asks whether administrative practice in France had been compliant with EU law. In the author's opinion, the French action almost completely ignored the fundamental non-discrimination principle enshrined in the Charter of Fundamental Rights and in the thirty-first recital of the preamble to Directive 2004/38/CE.

