KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.12.2008
KOM(2008) 840 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich

SPRAWOZDANIE KOMISJI
DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie wyczerpujących informacji odnośnie transpozycji dyrektywy 2004/38/WE[1] do prawa krajowego oraz jej zastosowania w życiu codziennym. Komisja wypełnia niniejszym swój obowiązek wynikający z art. 39 ust. 1 dyrektywy, polegający na sporządzaniu sprawozdania ze stosowania dyrektywy i przedkładaniu go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie[2].

Komisja będzie sprawować stałą kontrolę nad tym zagadnieniem i w odpowiednim czasie przedłoży kolejne sprawozdania i wytyczne.

Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód obowiązującą na rynku wewnętrznym, która przynosi korzyści obywatelom UE oraz państwom członkowskim, a także przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej. Jest to jedno z praw zapisanych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (*art. 45*). W pierwszym okresie europejskiego przedsięwzięcia jedynie pracownicy najemni mogli korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się (*art. 39 Traktatu WE*). Na przestrzeni lat prawo to objęło wszystkich obywateli UE. W oparciu o obywatelstwo Unii Europejskiej każdy obywatel UE otrzymuje podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktacie oraz środków przyjętych w celu jego wykonania (*art. 18 Traktatu WE*). Takie ograniczenia i warunki można odnaleźć w dyrektywie 2004/38/WE. W dyrektywie tej skodyfikowano istniejące prawodawstwo oraz orzecznictwo obowiązujące w zakresie swobodnego przepływu, przedstawiając je w uproszczonej formie – dla ułatwienia zrozumienia i zachowania przejrzystości.

Obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w ostatnich latach, w pełni korzystają z nieograniczonego prawa do swobodnego przemieszczania się. Jedynie w zakresie dostępu do rynków pracy obowiązują przepisy przejściowe.

---

[1] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 oraz 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).

[2] Zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 15 listopada 2007 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38/WE – P6_TA(2007)0534.

Wymieniona dyrektywa ma podstawowe znaczenie nie tylko dla ponad ośmiu milionów[3] obywateli UE zamieszkujących w innym państwie członkowskim oraz dla członków ich rodzin, ale także dla milionów obywateli UE, którzy każdego roku podróżują na terenie UE.

O tym, jakie znaczenie ma prawo do swobodnego przemieszczania się, przekonują oczekiwania obywateli UE. Ostatnie badania[4] wykazały, że 88 % respondentów jest świadomych tego prawa[5]; jest to wzrost o 4 % od ostatniego takiego badania, które miało miejsce w 2002 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone w oparciu o liczne źródła, wśród których znalazło się badanie[6] analizujące zgodność przepisów krajowych z dyrektywą, kwestionariusz dotyczący praktycznego wdrażania dyrektywy, skierowany do państw członkowskich, postępowania wyjaśniające prowadzone przez Komisję, skargi indywidualne, współpraca z Parlamentem Europejskim, rezolucje Parlamentu, pytania, petycje oraz dyskusje podejmowane z państwami członkowskimi na temat praktycznych kwestii wiążących się ze stosowaniem dyrektywy.

2. NADZOROWANIE TRANSPOZYCJI DYREKTYWY

Zgodnie z przepisami art. 40 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do wykonania dyrektywy, do dnia 30 kwietnia 2006 r.

W czerwcu 2005 r. oraz w styczniu 2006 r. Komisja zorganizowała dwa spotkania z państwami członkowskimi, które dotyczyły interpretacji dyrektywy.

W wielu przypadkach państwa członkowskie informowały o krajowych przepisach wykonawczych w sposób niepełny lub z opóźnieniem. W okresie od czerwca 2006 r. do lutego 2007 r. Komisja wszczęła – na mocy art. 226 Traktatu WE – postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko 19 państwom członkowskim[7]; państwa te nie przekazały treści przepisów prawa krajowego, przyjętych w celu transpozycji dyrektywy. Od tamtej pory wszystkie państwa członkowskie stopniowo przyjęły środki transpozycji, w związku z czym zamknięto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom ze względu na brak informacji.

---

3 Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. - 30 czerwca 2007 r.) – COM(2008)85 wersja ostateczna.

4 Badanie Flash Eurobarometer nr 213, zorganizowane w listopadzie 2007 r. Podczas badania przeprowadzono rozmowę z ponad 27 000 obywateli UE, którzy zostali wybrani losowo.

5 Zgodnie z ostatnim kwartalnym sprawozdaniem z działalności, obejmującym okres od stycznia do marca 2008 r. (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_pl.htm), największy udział zapytań, jakie napłynęły do serwisu EUROPE DIRECT, dotyczył kwestii transgranicznych *(podróż do innego państwa członkowskiego, praca, pobyt lub studia w innym państwie członkowskim)* – 22 %. 84 % zapytań, na które w okresie od stycznia do października 2006 r. odpowiedziało Biuro Porad dla Obywatela dotyczyło tych praw (sprawozdania zawierające opinie użytkowników „O czym informuje nas baza danych" – ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_pl.htm).

6 Badanie odzwierciedla, w jakim zakresie transpozycja została dokonana na dzień 1 sierpnia 2008 r.

7 Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG oraz RO.

Dyrektywa została już włączona[8] do Porozumienia EOG, jednak nie jest ona stosowana w państwach EOG, nie będących państwami UE, ponieważ nie spełniono jeszcze wymogów konstytucyjnych w Norwegii.

3. ZGODNOŚĆ ŚRODKÓW TRANSPOZYCJI

Ogólnie transpozycja dyrektywy 2004/38/WE jest raczej niezadowalająca. W żadnym państwie członkowskim nie udało się transponować skutecznie i poprawnie całości dyrektywy. Żaden z artykułów dyrektywy nie został transponowany skutecznie i poprawnie we wszystkich państwach członkowskich.

Z drugiej strony w niektórych obszarach państwa członkowskie przyjęły środki transpozycji, które są dla obywateli UE i członków ich rodzin korzystniejsze, niż wymaga tego dyrektywa[9].

Na Cyprze, w Grecji, Finlandii, Luksemburgu, na Malcie, w Portugalii oraz Hiszpanii problemy dotyczące zgodności wiążą się jedynie z niektórymi przepisami dyrektywy, jednak w większości państw członkowskich niepoprawnie transponowano znaczące części dyrektywy oraz jej zasadnicze postanowienia.

Poniższa część sprawozdania zawiera kwestie dotyczące zgodności, zaprezentowane zgodnie ze strukturą dyrektywy.

3.1. Członkowie rodzin

Transpozycja definicji członka rodziny, zgodnie z art. 2 ust. 2, jest – ogólnie mówiąc – zadowalająca.

Mniej zadowalająca jest transpozycja w odniesieniu do praw innych członków rodziny, określonych na mocy art. 3 ust. 2. W trzynastu[10] państwach członkowskich art. 3 ust. 2 nie został poprawnie transponowany. Z drugiej strony w dziesięciu państwach członkowskich[11] dokonano transpozycji w sposób bardziej korzystny, rozszerzając automatyczne prawo wspólnego pobytu z obywatelem UE tak, że objęło ono również tę kategorię członków rodziny.

W trzynastu państwach członkowskich[12] związki osób tej samej płci korzystają z pełnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu; w państwach tych uznaje się partnerów w zarejestrowanych związkach za członków rodziny.

W następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 września 2003 r.[13] w Danii, Irlandii, Finlandia oraz w Zjednoczonym Królestwie uzależniono prawo pobytu członka rodziny pochodzącego z kraju trzeciego od tego, czy wcześniej legalnie przebywał na terenie innego państwa członkowskiego. Taką samą wykładnię przyjęto – na mocy wytycznych administracyjnych – w siedmiu kolejnych państwach członkowskich[14].

---

8 Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 158/2007 z dn. 7 grudnia 2007 r.
9 Więcej informacji zawierają wykresy zamieszczone w załączniku.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE oraz UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO oraz SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE oraz UK.
13 Sprawa C-109/01 *Akrich.*
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT oraz NL.

Zastosowanie tego dodatkowego wymagania, które nie zostało przewidziane w dyrektywie, spowodowało dużą liczbę skarg.

W dniu 25 lipca 2008 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie C-127/08 *Metock*, że wymaganie wcześniejszego, legalnego pobytu jest sprzeczne z dyrektywą. Należy podkreślić, że – zgodnie z odsyłającym sądem krajowym – żadne z małżeństw w sprawie *Metock* nie było małżeństwem fikcyjnym. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że na mocy przepisów art. 35 dyrektywa nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w zwalczaniu przypadków nadużycia prawa wspólnotowego, między innymi poprzez zawieranie fikcyjnych małżeństw.

Przytoczony wyrok wywołał liczne kontrowersje w niektórych państwach członkowskich, przede wszystkim w Danii. Pojawiły się tam opinie, iż w przepisach imigracyjnych powstała luka, która może ułatwiać obywatelom państw trzecich „regulowanie" swojej sytuacji poprzez zawarcie małżeństwa z obywatelem UE (*zob. punkt 3.8.3 poniżej*).

3.2. Prawo wjazdu

Często niepoprawna lub niepełna jest transpozycja art. 5 ust. 2. Luki prawne powodują liczne przypadki naruszania prawa członków rodziny, zwłaszcza tych, którzy są obywatelami krajów trzecich.

Jedynie w siedmiu państwach członkowskich[15] wprowadzono specjalne przepisy umożliwiające członkom rodziny uzyskanie wizy wjazdowej. Wydaje się, że w Bułgarii i w Niemczech możliwość taka istnieje w praktyce. W pięciu państwach członkowskich[16] nie ma możliwości uzyskania zwolnienia z obowiązku posiadania wizy przez członków rodziny, którzy posiadają kartę pobytową wydaną przez inne państwo członkowskie.

Dodatkowe problemy praktyczne, na które napotykają członkowie rodzin pochodzący z kraju trzeciego, są spowodowane tym, że nie ma rozróżnienia między obywatelami kraju trzeciego a członkami rodzin obywateli UE, pochodzącymi z kraju trzeciego, którym przysługują na mocy dyrektywy określone prawa. W dalszym ciągu często wymaga się, aby ci ostatni wraz ze swoim wnioskiem o wizę wjazdową przedstawiali szereg dokumentów, takich jak dowód zakwaterowania, potwierdzenie posiadania wystarczających środków finansowych, zaproszenie lub bilet powrotny.

Często niepoprawnie transponuje i stosuje się art. 5 ust. 4. Stanowi on o prawie wjazdu obywateli UE oraz członków ich rodzin, którzy pojawiają się na granicy bez niezbędnych dokumentów podróży lub – jeżeli jest to wymagane – bez wiz wjazdowych. Artykuł ten został niepoprawnie transponowany w Belgii, na Łotwie i w Szwecji. Zawarte w nim przepisy nie zostały w ogóle transponowane w sześciu państwach członkowskich[17].

3.3. Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy

W większości państw członkowskich art. 6 został transponowany prawidłowo. Wystąpiły jednak pewne problemy dotyczące zgodności. We Włoszech, na Węgrzech, w Słowenii oraz w Hiszpanii prawo pobytu zostało uzależnione od tego, czy członek rodziny pochodzący z kraju trzeciego przekroczył granicę zgodnie z prawem. W Grecji, Luksemburgu oraz Słowenii

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO oraz ES.
16 AT, DK, ES, IE oraz UK.
17 AT, DK, EE, IT, LT oraz DE.

powiązano prawo pobytu z okresem ważności wizy wjazdowej. Zgodnie z prawem wspólnotowym nie można odmówić prawa pobytu jedynie ze względu na to, że członek rodziny przekroczył granicę państwa członkowskiego niezgodnie z prawem, lub że okres ważności jego wizy wjazdowej dobiegł końca; postanowienie to znalazło swoje potwierdzenie w orzecznictwie[18].

Jedynie w Danii, Finlandii, na Malcie oraz w Szwecji we właściwy sposób – zgodnie z art. 6 w świetle motywu nr 9 – zapewniono bardziej uprzywilejowane traktowanie osób poszukujących pracy w połączeniu z prawem pobytu, czyli bez konieczności dopełniania określonych formalności.

3.4. Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące

3.4.1. Warunki związane z powyższym prawem

W większości państw członkowskich art. 7 ust. 1 został transponowany prawidłowo. W Estonii oraz w Hiszpanii nie wymaga się od obywateli UE spełnienia jakichkolwiek warunków określonych w art. 7 ust. 1, zaś prawo pobytu przyznawane jest wyłącznie w oparciu o posiadanie obywatelstwa Unii.

W Republice Czeskiej prawo pobytu zostaje przyznane jedynie wtedy, gdy rodzina dysponuje zadowalającym zakwaterowaniem. Na Malcie od obywateli UE, którzy ubiegają się o prawo pobytu jako pracownicy najemni[19], wymaga się uzyskania zezwolenia na pracę. Takie wymagania są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Obywatele UE jako członkowie rodziny obywatela innego państwa UE nie mają prawa pobytu w Słowenii oraz na Słowacji, co utrudnia im uzyskanie prawa pobytu w tych państwach.

Jeżeli chodzi o członków rodzin studentów, w dwunastu państwach członkowskich[20] nie skorzystano z możliwości, jaką daje art. 7 ust. 4, aby ograniczyć zasięg jego obowiązywania jedynie do współmałżonka oraz dzieci pozostających na utrzymaniu. W pozostałych państwach członkowskich wykorzystano tę możliwość, jednak w ośmiu[21] z nich niepoprawnie transponowano zobowiązanie do ułatwienia wjazdu oraz pobytu bezpośrednim wstępnym i zstępnym studentów.

Art. 7 ust. 3, który stanowi o zachowaniu statusu pracownika najemnego, nie został poprawnie transponowany w siedemnastu państwach członkowskich[22], przede wszystkim ze względu na fakt, że prawo stanowi o zachowaniu prawa pobytu, nie zaś statusu pracownika najemnego, co stanowi bardziej obszerne pojęcie. Zachowanie statusu pracownika najemnego ma wpływ nie tylko na prawo pobytu, ale stanowi również dodatkową ochronę przeciwko wydaleniu, daje możliwość uzyskania prawa pobytu stałego na korzystnych warunkach, a także nieograniczone prawo do równego traktowania.

---

18 Sprawa C-459/99 *MRAX.*

19 Wymaganie uzyskania zezwolenia na pracę przed możliwością podjęcia pracy nie może być postrzegane jako automatyczne wystawienie zezwolenia na pracę, dopuszczane na mocy przepisów przejściowych dotyczących swobodnego przepływu pracowników najemnych.

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI oraz SK.

21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO oraz SE.

22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE oraz UK.

3.4.2. Formalności administracyjne dla obywateli UE

Na mocy art. 8 ust. 1 państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli UE zameldowania się. Jedynym państwem członkowskim, w którym nie ma systemu meldunkowego, jest Irlandia.

W Republice Czeskiej, na Słowacji oraz w Zjednoczonym Królestwie funkcjonuje rozwiązanie opcjonalne. W pozostałych państwach członkowskich od obywateli UE wymaga się zameldowania. Ogólnie rzecz biorąc dyrektywa została poprawnie transponowana do przepisów tych państw.

Jednak w dwunastu państwach członkowskich[23] niepoprawnie lub niejednoznacznie transponowano pojęcie „wystarczających zasobów". Problemy wiążą się w większości z określeniem kwoty minimalnej, która uważana jest za wystarczającą, a także z brakiem możliwości podejmowania decyzji w oparciu o sytuację indywidualną danego obywatela.

W Belgii, na Węgrzech, w Holandii oraz Szwecji przyjęto szczegółowe wytyczne związane z oceną wystarczających zasobów. Na Łotwie oraz w Republice Czeskiej obowiązują szczegółowe wytyczne odnośnie tego, jak ocenić pojęcie „nieuzasadnionego obciążenia".

3.4.3. Formalności administracyjne dla członka rodziny pochodzącego z kraju trzeciego

W tym przypadku transpozycja dotyczy przede wszystkim karty pobytowej, wydawanej członkom rodziny pochodzącym z kraju trzeciego, jej ważności oraz dokumentów uzupełniających, które należy przedłożyć wraz z wnioskiem.

Poważnym problemem jest to, że w wielu państwach członkowskich karta pobytowa nie jest określana „kartą pobytową członka rodziny obywatela Unii", jak wymaga tego art. 10. Zainteresowani członkowie rodziny mogą mieć trudności z udowodnieniem, że ich przypadek objęty jest przepisami dyrektywy, nie zaś przepisami krajowymi dotyczącymi obcokrajowców, które są bardziej restrykcyjne.

3.5. Zachowanie prawa pobytu w przypadku śmierci, wyjazdu lub rozwodu

Jeżeli chodzi o zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny, którzy również są obywatelami UE, transpozycja jest zadowalająca. Nie dotyczy to przypadków, w których członek rodziny pochodzi z kraju trzeciego. Tutaj transpozycja często wiąże się z pewnymi problemami.

W Austrii, Danii, Irlandii, na Łotwie, w Słowenii oraz Słowacji nie dokonano pełnej transpozycji art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 2 dyrektywy, pomijając możliwość zachowania prawa pobytu przez członków rodziny osoby, która spełnia wymogi niezbędne dla zachowania tego prawa. Z drugiej strony w Polsce przyjęto przepisy korzystniejsze, które pozwalają członkom rodziny zachować prawo pobytu bez konieczności udowodnienia, że członek rodziny jest pracownikiem najemnym, osobą prowadzącą działalność na własny rachunek lub samowystarczalną.

---

[23] BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE oraz SI.

3.6. Zachowanie prawa pobytu – artykuł 14

Jedynie w dziesięciu państwach członkowskich[24] dokładnie transponowano przepisy zakazujące systematycznej weryfikacji warunków, których spełnienie jest niezbędne dla uzyskania prawa pobytu.

W trzynastu państwach członkowskich[25] nie wyklucza się możliwości wydalenia jako automatycznej konsekwencji skorzystania z systemu pomocy społecznej.

3.7. Prawo stałego pobytu

Obok kilku mniejszych problemów związanych z transpozycją prawa stałego pobytu zgodnie z art. 16 występują również problemy bardziej znaczące, najczęściej związane z nabyciem prawa stałego pobytu po pięciu latach nieprzerwanego przebywania na terenie danego państwa. Na Węgrzech prawo to niesłusznie uzależniono od warunków związanych z prawem pobytu. W Belgii oraz w Zjednoczonym Królestwie nie bierze się pod uwagę okresów pobytu nabytych przez obywateli UE w okresie, zanim ich państwa przystąpiły do UE, co również jest niesłuszne.

W licznych państwach członkowskich[26] wystąpiły problemy dotyczące transpozycji art. 17, który ustanawia korzystniejsze zasady odnośnie do nabywania prawa stałego pobytu przez osoby, które już nie pracują.

3.8. Ograniczenie prawa wjazdu i prawa pobytu ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne

Rozdział IV dyrektywy stanowi o prawie państw członkowskich do odmowy wjazdu lub wydalenia obywateli UE oraz członków ich rodziny. Jest to jednak powiązane z rygorystycznymi zabezpieczeniami materialnymi i proceduralnymi, których celem jest zagwarantowanie odpowiedniej równowagi między interesami państw członkowskich a interesami obywateli UE. Jest to jeden z rozdziałów dyrektywy, którego transpozycja jest często niewystarczająca lub niepełna.

Osoby, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się, mają określone obowiązki wobec przyjmującego je państwa członkowskiego, przede wszystkim obowiązek przestrzegania prawa tego państwa. Dyrektywa pozwala państwom członkowskim na wydalanie przestępców. Zagwarantowano w niej, że zawsze dokonywana jest analiza danego przypadku, oraz że środki stosowane ze względu na porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne podejmowane są przy poszanowaniu zasady proporcjonalności i opierają się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Takie zachowanie musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społecznych. Wcześniejsze wyroki karne same w sobie nie mogą stanowić względów uzasadniających podejmowanie wymienionych powyżej działań. Ponadto władze danego państwa muszą wziąć pod uwagę, jak długo dany obywatel UE przebywał na terytorium tego państwa, jaki jest jego wiek, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i finansowa, na ile udała się jego integracja społeczna i kulturowa oraz jak silne są jego kontakty z krajem pochodzenia.

---

[24] BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL oraz PT.
[25] AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO oraz SK.
[26] AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI oraz SK.

We Włoszech i w Finlandii[27] wydalenie obywatela UE, który popełnił przestępstwo o dostatecznym znaczeniu, następuje automatycznie.

We Włoszech wprowadzono również system, w ramach którego wydłużony zostaje czas zatrzymania sprawców nielegalnie przebywających na terenie państwa w momencie, w którym popełnili przestępstwo. Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie orzekł, że obywatel UE, który nie działał zgodnie z procedurami administracyjnymi związanymi z prawem pobytu, może zostać ukarany jedynie w proporcjonalny i niedyskryminujący sposób.

3.8.1. Zabezpieczenia materialne (art. 27-28)

Biorąc pod uwagę znaczenie zabezpieczeń, określających warunki, na których państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo do swobodnego przemieszczania się, rozczarowujące jest, że poprawna transpozycja tych zabezpieczeń miała miejsce jedynie w czterech państwach członkowskich[28].

Problemy dotyczące transpozycji często wiążą się z tym, że nie transponowano zasad ograniczających margines uznania administracji, stanowiących np. iż nie należy dokonywać ograniczeń z przyczyn gospodarczych. Istnieją pewne okoliczności łagodzące niezadowalającą transpozycję w tym przypadku; wydaje się bowiem, iż środki zostały poprawnie zastosowane przez sądy i władze krajowe. Dzieje się tak mimo braku jasnych i ścisłych wytycznych odnośnie do stosowania swobody uznania sądowego i administracyjnego. Jest to jedna z najsłabszych stron transpozycji.

Niezależnie od praktycznego zastosowania zabezpieczeń ogromnie ważne jest, aby zostały one transponowane w sposób jednoznaczny, choćby po to, aby umożliwić obywatelom UE dostęp do jasnego i wyczerpującego opisu przysługujących im praw. Ponadto państwa członkowskie powinny dołożyć większych starań, aby uprościć środki transpozycji, jako że nierzadko ich skutek może być zrozumiały jedynie dla eksperta.

W dyrektywie wzmocniono ochronę przeciw wydaleniu tych obywateli UE, którzy przebywali w przyjmującym państwie członkowskim przez dłuższy czas; jest to wyrazem zasady proporcjonalności, która leży u podstaw dyrektywy. Podczas gdy obywatele UE, którzy posiadają prawo pobytu, mogą być wydaleni jedynie ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, osoby które posiadają prawo stałego pobytu mogą być wydalone jedynie z poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego *(artykuł 28 ust. 2)* Osoby, które przebywały w przyjmującym państwie członkowskim przez ostatnie dziesięć lat, mogą być wydalone jedynie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. Taką samą ochronę przyznaje się osobom małoletnim, z wyjątkiem przypadków, gdy – zgodnie z Konwencją o prawach dziecka – wydalenie jest konieczne dla ich dobra (*art. 28 ust. 3*).

Określenie i weryfikowanie pojęć porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego pozostawia się w kompetencji państw członkowskich. Na etapie realizacji nie można jednak bagatelizować różnicy między zakresem obowiązywania art. 28 ust. 2 oraz art. 28 ust. 3, ani też rozszerzać pojęcia bezpieczeństwa publicznego na działania, które powinny być objęte pojęciem porządku publicznego.

---

[27] W Finlandii możliwe jest automatyczne wydalenie w oparciu o nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego.

[28] CY, EL, MT oraz PT.

3.8.2. Zabezpieczenia proceduralne (art. 30-31)

Transpozycja zabezpieczeń proceduralnych jest niezadowalająca. Jedynie w czterech państwach członkowskich[29] transpozycja tych zabezpieczeń odbyła się w sposób poprawny. Wydaje się, że większość problemów w tym obszarze spowodowana jest niedokładną transpozycją.

We Francji nie stosuje się zabezpieczeń proceduralnych w sytuacjach niezwykle pilnych. Obywatel UE nie otrzymuje pisemnego zawiadomienia o decyzji dotyczącej wydalenia, nie jest informowany o przyczynach podjęcia takiej decyzji oraz nie ma prawa do odwołania się, zanim decyzja wejdzie w życie.

W ponad połowie państw członkowskich nie transponowano poprawnie przepisów dotyczących czasu przeznaczonego na opuszczenie terytorium państwa w przypadku wydalenia.

Ogólnie poprawna jest transpozycja odnośnie do dostępu do możliwości odwołania się na drodze sądowej lub administracyjnej. W Zjednoczonym Królestwie prawo do odwołania przyznawane jest jedynie tym obywatelom UE i członkom ich rodzin, którzy udowodnią, że mają prawo do swobodnego przemieszczania się. Osoby, odnośnie których władze Zjednoczonego Królestwa uznają, że nie przedstawiono takich dowodów, nie są informowane o prawie do odwołania się. Dyrektywa wymaga, aby istniała możliwość odwołania się od każdej decyzji.

3.8.3. Nadużycie i oszustwa (art. 35)

Prawo wspólnotowe nie powinno być nadużywane. Na mocy art. 35 państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu zapobiegania nadużyciom, takim jak fikcyjne małżeństwa, co zostało potwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Metock*. Jeżeli istnieje podejrzenie, że małżeństwo jest małżeństwem fikcyjnym, państwo członkowskie może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy nie wystąpiło nadużycie praw nadanych na mocy dyrektywy, na przykład w celu obejścia krajowych przepisów imigracyjnych. Jeżeli udowodniono nadużycie – państwo może odmówić lub cofnąć prawo wjazdu. Dyrektywa wymaga przestrzegania zasady proporcjonalności oraz zabezpieczeń proceduralnych, określonych w art. 30 i 31.

Mimo swojego ogromnego znaczenia art. 35 nie został transponowany we wszystkich państwach członkowskich.

4. OCENA PRAKTYCZNEGO STOSOWANIA

W ciągu trzydziestu miesięcy od dnia, w którym dyrektywa weszła w życie, Komisja otrzymała ponad 1 800 indywidualnych skarg, 40 zapytań z Parlamentu oraz 33 petycje dotyczące stosowania dyrektywy. Zarejestrowano 115 skarg[30] oraz wszczęto pięć spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niepoprawnym stosowaniem dyrektywy.

---

[29] CY, LT, ES oraz PT.

[30] 106 skarg jest jeszcze rozpatrywanych.

Problemy zgłaszane przez skarżących do Komisji, Parlamentu oraz za pośrednictwem sieci SOLVIT[31] są zbliżone do problemów określonych w niniejszym sprawozdaniu.

Problemy, które ujawniają utrzymujące się łamanie podstawowych praw obywateli UE, dotyczą przede wszystkim:

- prawa wjazdu i pobytu członków rodzin, którzy pochodzą z kraju trzeciego (*problemy z wizą wjazdową lub przy przekraczaniu granicy, warunki związane z prawem pobytu, których nie przewidziano w dyrektywie, oraz opóźnione wydawanie kart pobytowych*),

- wymagania wobec obywateli UE, którzy wraz z wnioskiem o przyznanie prawa pobytu muszą dostarczyć dodatkowe dokumenty, które nie zostały przewidziane w dyrektywie.

5. DZIAŁANIA, JAKIE NALEŻY PODJĄĆ

Odpowiedzialność za poprawną transpozycję i realizację dyrektywy oraz za informowanie obywateli UE o ich prawach ponoszą państwa członkowskie. Brak transpozycji niektórych przepisów lub ich częściowa transpozycja może powodować sytuację niepewności prawnej, w której przyjmowane są rozwiązania administracyjne lub prawne mogące stanowić zagrożenie dla praw obywateli UE oraz członków ich rodzin.

Komisja zwiększy wysiłki w celu zapewnienia odpowiedniej transpozycji dyrektywy oraz jej realizacji na terenie państw UE. W celu osiągnięcia powyższego Komisja skorzysta z pełni praw nadanych jej na mocy Traktatu i uruchomi w przypadkach, w których okaże się to konieczne, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Najpoważniejsze problemy określone w rozdziale 4 niniejszego sprawozdania będą traktowane priorytetowo.

Ponadto Komisja w dalszym ciągu będzie współpracować z państwami członkowskimi na płaszczyźnie technicznej. We wrześniu 2008 r. Komisja powołała grupę ekspertów z państw członkowskich, których celem jest określenie trudności i wyjaśnienie kwestii związanych z interpretacją dyrektywy. Podczas dwóch spotkań grupy ekspertów określono liczne zagadnienia, które wymagają dalszych dyskusji i wyjaśnień, w szczególności związane z przestępczością i nadużyciami. Przygotowano kwestionariusz, aby lepiej zrozumieć wątpliwości państw członkowskich oraz zgromadzić dane statystyczne i metody, które sprawdziły się w praktyce. Grupa w dalszym ciągu będzie się regularnie spotykać.

Komisja zamierza zaoferować zarówno państwom członkowskim jak i obywatelom UE informacje oraz wsparcie. W tym celu w pierwszej połowie 2009 r. Komisja wyda wytyczne dotyczące licznych kwestii określonych jako problematyczne na etapie transpozycji lub stosowania, takich jak wydalenie lub zwalczanie nadużyć, udzielając w ten sposób wskazówek odnośnie do możliwych rozwiązań takich sytuacji.

---

[31] SOLVIT to internetowa sieć służąca rozwiązywaniu problemów, w ramach której państwa członkowskie UE współpracują w rozwiązywaniu problemów wynikających z niewłaściwego stosowania prawa UE z zakresu rynku wewnętrznego przez organy administracji publicznej; w ramach tej sieci rozwiązano 133 ze 199 spraw dotyczących zezwolenia na pobyt oraz 43 z 65 spraw dotyczących wiz. W 2007 r. swobodny przepływ osób był trzecim pod względem wielkości problemem, jeżeli chodzi o ilość spraw wpływających do sieci SOLVIT (*15 %*)

Państwa członkowskie i Parlament Europejski nie są jedynymi zainteresowanymi stronami, z którymi Komisja musi intensywnie współpracować. Również obywatele UE muszą być w dalszym ciągu informowani prawach przysługujących im na mocy dyrektywy. W tym celu Komisja w dalszym ciągu priorytetowo traktować będzie kwestię udzielania informacji o dyrektywie. Komisja będzie udostępniać uproszczone wytyczne dla obywateli UE[32], korzystając w możliwie najlepszy sposób z Internetu, przede wszystkim za pośrednictwem portalu „Twoja Europa", artykułu w Wikipedii dotyczącego prawa do swobodnego przemieszczania się oraz prostych „zestawień faktów", wyjaśniających prawa obywateli.

Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do uruchamiania – zgodnie z wymaganiami art. 34 – kampanii uświadamiających, informujących obywateli UE o ich prawach na mocy dyrektywy, a także wspierać je w realizacji tych kampanii. W tym celu grupa ekspertów zajmie się sprawdzeniem i rozpowszechnianiem metod postępowania, które sprawdziły się w praktyce.

6. WNIOSKI

Na tym etapie nie ma konieczności złożenia wniosku o zmiany w dyrektywie. Dyrektywa musi być realizowana przez państwa członkowskie w bardziej efektywny sposób. Powstałe dotychczas kwestie dotyczące interpretacji, które sprawiają trudności, można rozwiązać w zadowalający sposób poprzez dyskusje i wyjaśnienia, a następnie wydanie wytycznych.

W odpowiednim czasie sporządzone zostanie drugie sprawozdanie ze stosowania dyrektywy.

---

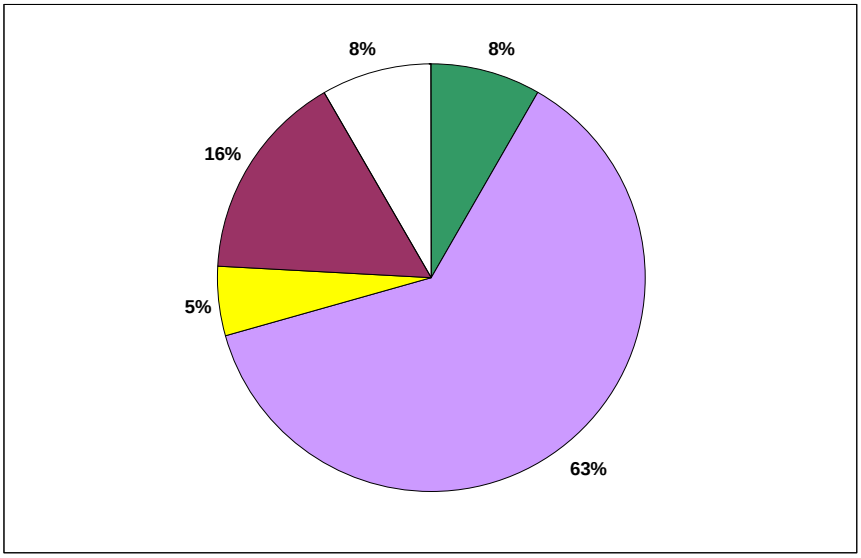
[32] Wytyczne dotyczące tego, jak w najlepszy sposób skorzystać z dyrektywy 2004/38/WE, dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

ZAŁĄCZNIK

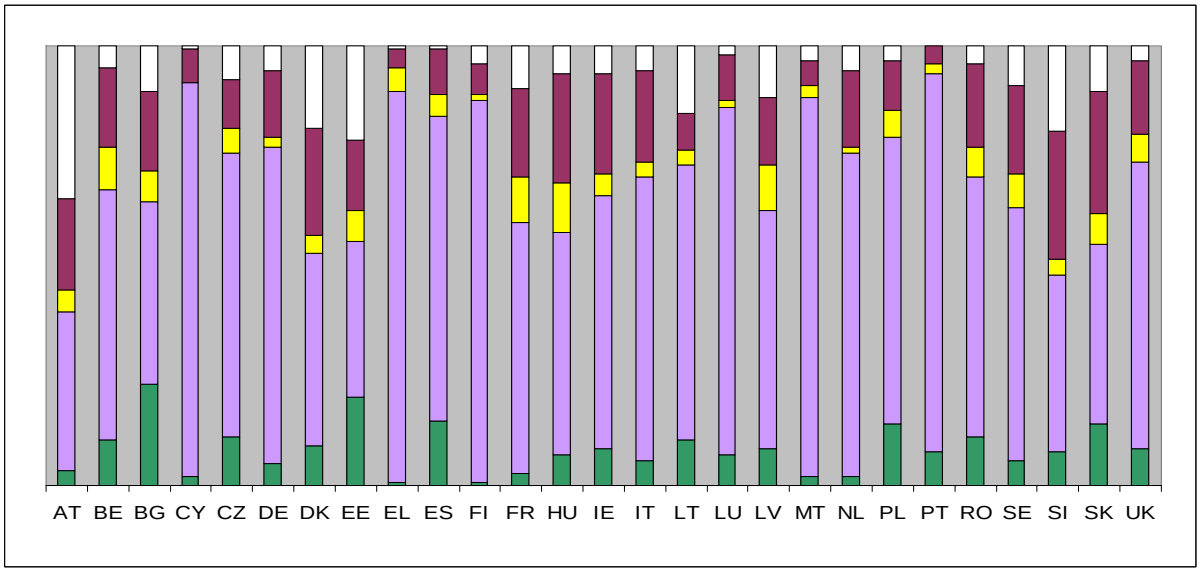
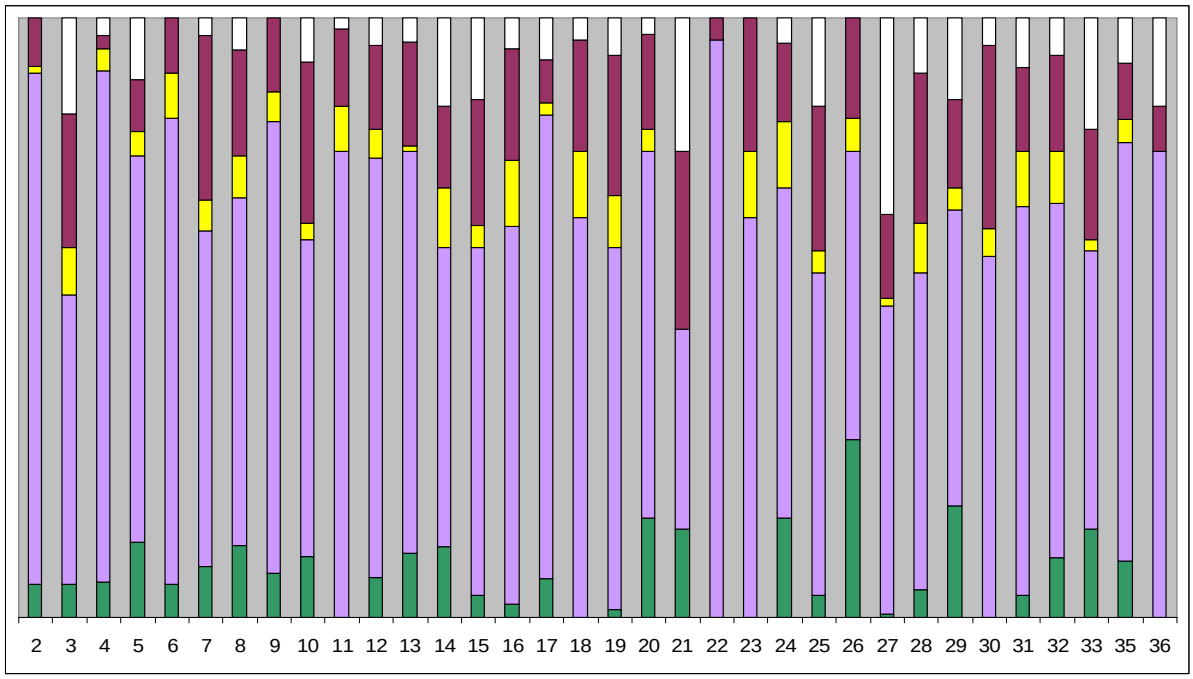
STAN TRANSPOZYCJI DYREKTYWY 2004/38

Legend	
	More favourable treatment
	Correct and complete
	Ambiguous
	Incorrect and/or incomplete
	Not transposed at all

1. Liczby ogólne dotyczące transpozycji dyrektywy 2004/38



2. Sytuacja wg państw członkowskich



3. Sytuacja wg artykułów