



Bruksela, dnia 25.11.2013 r.  
COM(2013) 837 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Swobodny przepływ obywateli UE i ich rodzin – pięć skutecznych działań**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Swobodny przepływ obywateli UE i ich rodzin – pięć skutecznych działań**

1. Swoboda przemieszczania się w UE

1.1. Podstawowe prawo obywateli UE

Prawo obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i pobytu wraz z członkami rodziny w dowolnie wybranym państwie UE jest jedną z czterech podstawowych swobód zapisanych w prawie UE i stanowi fundament europejskiej integracji.

Unijni pracownicy korzystają z tej swobody od lat 1960.<sup>1</sup> Dwadzieścia lat temu traktat z Maastricht przyznał prawo do swobodnego przemieszczania się wszystkim obywatelom UE, bez względu na to, czy prowadzą oni działalność gospodarczą, czy też nie. Od tego momentu możliwość swobodnego przemieszczania się w celach niezwiązanych z pracą, na przykład w celu przejścia na emeryturę, podjęcia studiów lub towarzyszenia członkom rodziny, jest nieodłącznym elementem obywatelstwa UE<sup>2</sup>.

W 2004 r. ujednolicono prawodawstwo i orzecznictwo dotyczące warunków i ograniczeń wykonywania prawa pobytu. W 2009 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich na temat prawidłowego stosowania zasad w tej dziedzinie i od tej pory prowadzi rygorystyczną politykę egzekwowania przepisów, w wyniku której rozwiązano prawie 90 % problemów związanych z transpozycją. Obecnie zaś należy skoncentrować się na stosowaniu prawa w praktyce.

Wszystkim obywatelom UE przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się. Nadanie prawa do swobodnego przemieszczania się obywatelom państwa członkowskiego następuje bezpośrednio w konsekwencji przystąpienia tego państwa do UE. Decyzje w tej dziedzinie są podejmowane za jednomyślną zgodą państw członkowskich.

W ramach jednolitego rynku swobodny przepływ pracowników wywiera pozytywny wpływ na gospodarkę i rynki pracy. Nierozzerwalnie związane ze sobą cztery podstawowe swobody tworzą warunki sprzyjające bardziej efektywnej alokacji zasobów na terenie Unii Europejskiej. Swobodny przepływ osób na terenie UE pobudza wzrost gospodarczy, umożliwiając obywatelom podróżowanie, studiowanie i pracę poza granicami kraju, a pracodawcom – czerpanie z szerszej puli wykwalifikowanych pracowników. W kontekście poważnych zaburzeń na rynkach pracy w Europie i spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym mobilność pracowników przyczynia się do rozwiązania problemu niedostosowania umiejętności do potrzeb.

Szacuje się, że w wyniku mobilności pracowników po rozszerzeniu UE (2004–2009) PKB UE-15 wzrósł o prawie 1 % w perspektywie długoterminowej<sup>3</sup>.

Dla obywateli UE prawo do swobodnego przemieszczania się to prawo najściślej związane z obywatelstwem UE<sup>4</sup>. W oczach 56 % obywateli europejskich jest to najbardziej pozytywne

---

<sup>1</sup> Artykuły 45 i 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>2</sup> Artykuł 21 TFUE.

<sup>3</sup> Sytuacja w dziedzinie zatrudnienia i sytuacja społeczna w Europie (2011), Mobilność pracowników w UE oraz skutki rozszerzenia, s. 274.

osiągnięcie UE<sup>5</sup>. Ponadto 67 % obywateli UE uważa, że swobodny przepływ przynosi korzyści gospodarcze ich państwu<sup>6</sup>.

Niezależnie od tego, że swoboda przemieszczania się jest źródłem korzyści dla obywateli oraz dla całej gospodarki UE, może ona prowadzić do sytuacji, w której do społeczności lokalnych napływa duża liczba nowych osób. Kryzys gospodarczy zaostrzył w niektórych państwach członkowskich debatę na temat skutków wywieranych przez swobodny przepływ osób na krajowe systemy społeczne i lokalne usługi społeczne.

Jednocześnie wszystkie państwa członkowskie potwierdziły poparcie dla swobodnego przemieszczania się, uznając wzajemne korzyści, jakie ono przynosi. Opinia ta została potwierdzona wielokrotnie, np. w czasie ostatniej debaty w ramach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 8 października 2013 r.

Niniejszy komunikat ma na celu doprecyzowanie praw i obowiązków obywateli UE oraz warunków i ograniczeń przewidzianych w prawie UE, a także rozwianie obaw zgłaszanych przez niektóre państwa członkowskie. W komunikacie określono pięć działań mających wspomóc państwa członkowskie i ich władze lokalne w jak najlepszym stosowaniu unijnych przepisów i przewidzianych w nich instrumentów. Obejmuje to pełne wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych i funduszy inwestycyjnych.

## 1.2. Kim są mobilni obywatele UE?

Pod koniec 2012 r. 14,1 mln obywateli UE zamieszkiwało w innym państwie członkowskim niż ich państwo pochodzenia ( stanowi to 2,8 % całkowitej liczby ludności). Odsetek ten jest niższy niż odsetek osób niebędących obywatelami UE zamieszkujących w państwach UE (wynoszący 4,0 %). Począwszy od końca 2004 r., kiedy to odsetek ten wynosił około 1,6 %, udział mobilnych obywateli UE wzrósł w trakcie 4 kolejnych lat do 2,4 % (koniec 2008 r.), a następnie wzrastał powoli (do 2,8 % na koniec 2012 r.<sup>7</sup>), co było spowodowane recesją gospodarczą i stopniowym zmniejszaniem się potencjału mobilności w środkowej i wschodniej części UE<sup>8</sup>.

Obywatele UE korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się przede wszystkim ze względów związanych z życiem zawodowym<sup>9</sup>, a na drugim miejscu ze względów rodzinnych<sup>10</sup>. Spośród wszystkich obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim UE, zwanych dalej „mobilnymi obywatelami UE”, w 2012 r. ponad trzy czwarte (78 %) było w wieku produkcyjnym (15-64 lat). Dla porównania należy wskazać, że odsetek ten wśród obywateli zamieszkałych w swoim własnym kraju wynosi 66 %. Średnia

<sup>4</sup> Badanie Flash Eurobarometr 365, luty 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>5</sup> Standard Eurobarometr 79, maj 2013 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>6</sup> Badanie Flash Eurobarometr 365, cytowane powyżej.

<sup>7</sup> Komisja Europejska, DG ds. Zatrudnienia, szacunki oparte na danych Eurostatu na temat migracji oraz unijnym badaniu aktywności ekonomicznej ludności (EU-LFS).

<sup>8</sup> Komisja Europejska, Kwartalny przegląd zatrudnienia i sytuacji społecznej w UE, czerwiec 2013, s. 42-43, w oparciu o informacje Eurostatu, EU-LFS.

<sup>9</sup> ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence* (Analiza mająca na celu ustalenie faktów w sprawie wpływu uprawnień do specjalnych świadczeń pieniężnych o charakterze nieskładkowym i opieki zdrowotnej przysługujących nieaktywnym migrantom wewnątrzunijnym na podstawie miejsca pobytu na systemy zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, rozdział 4 oraz s. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

<sup>10</sup> Eurostat, EU-LFS, Moduł 2008 dotyczący sytuacji migrantów na rynku pracy, tabela online: lfso\_08cobr.

stopa zatrudnienia mobilnych obywateli UE (wynosząca 67,7 %) była wyższa niż wśród obywateli zamieszkałych w swoim własnym kraju (64,6 %).

Niezatrudnieni mobilni obywatele UE<sup>11</sup> stanowią jedynie niewielką część wszystkich mobilnych obywateli UE<sup>12</sup>, a należy również dodać, że 64 % z nich było wcześniej zatrudnionych w państwie pochodzenia<sup>13</sup>. 79 % żyje we wspólnym gospodarstwie domowym z przynajmniej jedną osobą pozostającą w stosunku zatrudnienia<sup>14</sup>. Między 2005 a 2012 r. zmniejszyła się ogólna wartość wskaźnika bierności zawodowej wśród obywateli mobilnych wewnątrz UE<sup>15</sup>.

### 1.3. Wpływ mobilnych obywateli UE na system opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego

Uśredniając należy powiedzieć, że wśród mobilnych obywateli UE istnieje większe prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia niż w przypadku obywateli przyjmującego państwa członkowskiego<sup>16</sup>. Napływ mobilnych obywateli UE ma pozytywny wpływ na gospodarkę państw przyjmujących, ponieważ wypełnia niedobory siły roboczej i rozładuje ograniczenia na rynku pracy<sup>17</sup>. W większości państw członkowskich mobilni obywatele UE są płatnikami netto systemu opieki społecznej państwa przyjmującego – odprowadzają oni więcej podatków i składek na zabezpieczenie społeczne niż otrzymują świadczeń. Mobilni obywatele UE są również często płatnikami netto kosztów usług publicznych, z których korzystają w przyjmującym państwie członkowskim<sup>18</sup>. Zazwyczaj nie stanowią zatem obciążenia dla systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Tezę tę potwierdzają ostatnie niezależne badania<sup>19</sup> oraz najnowsze przedstawione Komisji przez państwa członkowskie dane, z których wynika, że mobilni obywatele UE nie korzystają ze świadczeń socjalnych w większym zakresie niż obywatele państw przyjmujących<sup>20, 21</sup>.

<sup>11</sup> Zwykle są to studenci, emeryci, osoby poszukujące pracy i nieaktywni zawodowo członkowie rodziny.

<sup>12</sup> ICF GHK Milieu, wspomniane wyżej sprawozdanie, rozdział 3, s. 16, w oparciu o informacje Eurostatu, EU-LFS.

<sup>13</sup> ICF GHK Milieu, wspomniane wyżej sprawozdanie, rozdział 3, s. 25, w oparciu o informacje Eurostatu, EU-LFS.

<sup>14</sup> ICF GHK Milieu, wspomniane wyżej sprawozdanie, s. 24, w oparciu o informacje Eurostatu, EU-LFS.

<sup>15</sup> Eurostat, EU-LFS. Odsetek biernych zawodowo mobilnych obywateli UE w wieku 15 lat i starszych zmniejszył się z 34,1 % w 2005 r. do 30,7 % w 2012 r.

<sup>16</sup> Eurostat, EU-LFS.

<sup>17</sup> Sytuacja w dziedzinie zatrudnienia i sytuacja społeczna w Europie (2011), Mobilność pracowników w UE oraz skutki rozszerzenia, s. 268-276.

<sup>18</sup> Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OECD, *Fiscal Impact of Migration*, w OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

<sup>19</sup> OECD, *Fiscal Impact of Migration*, w OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; sprawozdanie ICF GHK Milieu cytowane powyżej; Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (rozdziały 1 i 7); *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_23\\_13.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf).

<sup>20</sup> Informacje zebrane przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego wskazują na faktyczne i prawne trudności w stosowaniu przepisów koordynujących oraz przyznawaniu osobom nieaktywnym świadczeń opartych na miejscu zamieszkania pochodzących ze środków publicznych. Nie ma jednak dostępnych dowodów na występowanie szeroko zakrojonych nadużyć.

<sup>21</sup> Zob. załącznik statystyczny, wykres 2. Na wniosek Rady Komisja zwróciła się do państw członkowskich w czerwcu 2013 r. o przekazanie między innymi informacji o mobilnych obywatelach

Badanie UE dotyczące dochodów i warunków życia potwierdza także, że w większości państw prawdopodobieństwo, że mobilni obywatele UE będą pobierali świadczenia społeczne jest takie samo lub mniejsze niż w przypadku własnych obywateli tego państwa.

Ze względu na wiek i status względem zatrudnienia mobilni obywatele UE w ramach świadczeń socjalnych najczęściej korzystają ze świadczeń dla bezrobotnych, dodatków mieszkaniowych i rodzinnych, a rzadziej ze świadczeń z tytułu starości, choroby lub inwalidztwa. Mimo to stanowią tylko małą część osób otrzymujących takie świadczenia, ze względu na ich stosunkowo niski udział w ogólnej liczbie ludności w większości państw członkowskich.

Z danych wynika, że mobilni obywatele UE stanowią bardzo małą część beneficjentów specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, które łączą w sobie cechy świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej: odsetek ten wynosi poniżej 1 % wszystkich beneficjentów (będących obywatelami UE) w 6 państwach członkowskich (Austria, Bułgaria, Estonia, Grecja, Malta i Portugalia); między 1 % a 5 % w pięciu państwach (Niemcy, Finlandia, Francja, Niderlandy i Szwecja) oraz ponad 5 % w Belgii i Irlandii (dane dla Irlandii są szacunkowe)<sup>22</sup>.

Ostatnie badania<sup>23</sup> pokazują, że nie ma statystycznej zależności między „hojnością” systemów opieki społecznej a napływem mobilnych obywateli UE.

---

UE, którzy zwrócili się o przyznanie świadczeń społecznych lub pobierali takie świadczenia. Z 21 państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi, Austria, Belgia, Szwecja, Węgry, Polska i Zjednoczone Królestwo poinformowały, iż nie są w stanie dostarczyć takich danych. Litwa dostarczyła dane dotyczące wywozu świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Dane z pozostałych 13 państw członkowskich dotyczą różnych świadczeń i nie można ich ze sobą porównać. Zostały one przedstawione w formie graficznej osobno dla poszczególnych państw.

<sup>22</sup> ICF GHK Milieu, wspomniane wyżej sprawozdanie, rozdział 5, s. 84.

<sup>23</sup> Zob. na przykład bibliografia w sprawozdaniu ICF-GHK Milieu i sprawozdaniu CEPS, *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

## 2. Prawa i obowiązki obywateli UE wynikające z unijnych przepisów

Warunki wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i realizacji uprawnień do korzystania z pomocy socjalnej i świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego są określone w unijnych przepisach, ale niezależnie od nich państwa członkowskie mogą przewidywać własne bardziej korzystne warunki. Prawo UE ma na celu ułatwienie mobilności transgranicznej, z obopólną korzyścią dla tych, którzy się przemieszczają, i dla tych, którzy z tej możliwości nie korzystają.

Warunki i ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE są określone w dyrektywie 2004/38/WE, zwanej dalej „dyrektywą”<sup>24</sup>. Szczególne prawa pracowników określono w rozporządzeniu (UE) nr 492/2011<sup>25</sup>. Prawa do zabezpieczenia społecznego mobilnych obywateli UE na poziomie UE są regulowane przepisami rozporządzeń (WE) nr 883/2004 i 987/2009, zwanych dalej „rozporządzeniami”<sup>26,27</sup>.

### 2.1. Komu przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się?

Każdy obywatel UE ma prawo do przebywania na terytorium innego kraju UE przez trzy miesiące bez żadnych dodatkowych warunków czy formalności poza posiadaniem ważnego dowodu tożsamości lub paszportu<sup>28</sup>.

Po pierwszych trzech miesiącach, aby uzyskać prawo pobytu, obywatele Unii muszą spełnić określone warunki, które zależą od ich statusu w państwie przyjmującym. Studentom i innym osobom nieaktywnym zawodowo, takim jak emeryci, i ich rodzinom, przysługuje prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, pod warunkiem że posiadają kompleksowe ubezpieczenie zdrowotne i wystarczające zasoby finansowe dla siebie i rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Osoby poszukujące pracy mogą bezwarunkowo przebywać przez okres do sześciu miesięcy, a nawet ewentualnie dłuższy, jeśli wykażą, że posiadają realne szanse znalezienia pracy<sup>29</sup>.

Po pięciu latach obywatele UE i członkowie ich rodzin uzyskują prawo stałego pobytu<sup>30</sup>.

### 2.2. Komu przysługują świadczenia z pomocy społecznej?

Świadczenia z pomocy społecznej to zwykle świadczenia, jakie państwo członkowskie przyznaje osobom, które nie posiadają wystarczających środków do zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Mobilni pracownicy UE i członkowie ich rodzin mają od początku pobytu prawo do takich samych świadczeń z pomocy społecznej, jak obywatele przyjmującego państwa

<sup>24</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 (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz.U. L 141 z 27.5.2011, s. 1.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1.

<sup>27</sup> Szczegółowe przepisy dotyczące praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej są zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 1.

<sup>28</sup> Art. 6 dyrektywy.

<sup>29</sup> Motyw 9 oraz art. 7 i art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy.

<sup>30</sup> Art. 16 dyrektywy.

członkowskiego<sup>31</sup>. Inni obywatele UE, którzy legalnie przebywają w innym państwie członkowskim UE, muszą być również traktowani na równi z obywatelami tego państwa<sup>32</sup>, ale istnieją środki bezpieczeństwa chroniące przyjmujące państwa członkowskie przed nieuzasadnionymi obciążeniami finansowymi.

W ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane przez prawo UE do udzielania świadczeń z pomocy społecznej nieaktywnym zawodowo obywatelom UE. Nie jest także zobowiązane do udzielania świadczeń z pomocy społecznej osobom po raz pierwszy poszukującym pracy<sup>33</sup>.

W praktyce jest mało prawdopodobne, aby w okresie pobytu nieprzekraczającym pięciu lat obywatele UE kwalifikowali się do świadczeń z pomocy społecznej, ponieważ aby nabyć prawo pobytu musieliby oni udowodnić organom krajowym, że posiadają wystarczające środki – orientacyjnie równe lub wyższe niż próg dochodu, poniżej którego udziela się pomocy społecznej<sup>34</sup>.

Jeżeli jednak nieaktywni zawodowo obywatele UE ubiegają się o świadczenia z pomocy społecznej, na przykład w przypadku gdy ich sytuacja ekonomiczna ulegnie zmianie, ich wnioski należy ocenić w świetle prawa do równego traktowania. W szczególnych przypadkach wnioski o świadczenia z pomocy społecznej mogą po stronie władz krajowych budzić uzasadnione obawy, że dana osoba stała się nieuzasadnionym ciężarem dla systemu pomocy społecznej<sup>35</sup>.

W tym kontekście państwa członkowskie mogą zdecydować o przyznaniu pomocy społecznej lub specjalnego świadczenia o charakterze nieskładkowym<sup>36</sup> obywatelowi innego państwa członkowskiego UE, pod warunkiem że obywatel spełnia wymogi uzyskania prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące<sup>37</sup>. Państwa członkowskie nie mogą jednak automatycznie odmówić nieaktywnym zawodowo obywatelom UE przyznania tych świadczeń ani nie mogą automatycznie uznać, że osoby wnioskujące o te świadczenia nie posiadają wystarczających zasobów i w związku z tym nie mają prawa pobytu<sup>38</sup>. Organy krajowe powinny oceniać poszczególne sytuacje indywidualnie, biorąc pod uwagę szereg czynników, takich jak kwota, czas trwania, tymczasowy charakter trudnej sytuacji lub ogólne obciążenie świadczeń dla krajowego systemu pomocy<sup>39</sup>. Jeżeli na tej podstawie władze stwierdzą, że dana osoba stała się nieuzasadnionym ciężarem, mogą pozbawić ją prawa pobytu<sup>40</sup>.

Po pięciu latach legalnego pobytu obywatele UE są uprawnieni do pomocy społecznej na takich samych zasadach jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego.

### 2.3. Komu przysługują świadczenia z zabezpieczenia społecznego?

<sup>31</sup> Art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 492/2011, cytowanego powyżej.

<sup>32</sup> Art. 24 dyrektywy.

<sup>33</sup> Za „pomoc społeczną” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy nie można uznawać świadczeń pieniężnych, które niezależnie od ich kwalifikacji w ustawodawstwie krajowym mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy w państwie przyjmującym, sprawy połączone C-22/08 i C-23/08, *Vatsouras i Koupatantze*, pkt 45.

<sup>34</sup> Art. 8 ust. 4 dyrektywy.

<sup>35</sup> Art. 14 ust. 2 dyrektywy.

<sup>36</sup> Objęte rozporządzeniem nr 883/2004, zob. rozdział 1.3 powyżej; sprawa C-140/12, *Brey*.

<sup>37</sup> Sprawa C-140/12 *Brey*, pkt. 38 i 42.

<sup>38</sup> Art. 14 ust. 3 dyrektywy.

<sup>39</sup> Art. 15 dyrektywy oraz sprawa C-140/12 *Brey*, pkt 72.

<sup>40</sup> Art. 14 ust. 1 dyrektywy.

Rozporządzenie gwarantuje obywatelom UE zachowanie praw nabytych podczas przemieszczania się w obrębie UE. Typowe świadczenia z zabezpieczenia społecznego to emerytury, renty rodzinne, renty inwalidzkie, świadczenia chorobowe, zasiłki z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenia dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne i świadczenia w zakresie opieki zdrowotnej.

Pracownicy – osoby zatrudnione lub samozatrudnione – oraz członkowie ich rodzin są objęci systemem zabezpieczeń społecznych państwa przyjmującego na takich samych zasadach jak jego obywatele: podobnie jak pracownicy krajowi płacą składki i podatki, z których finansowane są świadczenia.

W UE nie istnieje jednak żadna harmonizacja w tej dziedzinie. Przysługujące świadczenia, warunki, okres ich przyznawania oraz wysokość określa prawo państwa przyjmującego. W związku z tym uprawnienia do świadczeń mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich.

Zagwarantowanie zabezpieczenia społecznego należy do państwa zatrudnienia, a w przypadku nieaktywnych zawodowo obywateli UE – do państwa pobytu.

W rozumieniu przepisów koordynujących może istnieć tylko jedno miejsce zamieszkania i odpowiada ono ośrodkowi interesów życiowych danej osoby (państwo członkowskie miejsca zwykłego pobytu). Dla osób nieaktywnych zawodowo jedynym sposobem uzyskania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego jest pomyślnie przejście dokładnego testu miejsca zwykłego pobytu, który potwierdzi, że mają oni rzeczywisty związek z danym państwem członkowskim. Badanie to obejmuje ogólną ocenę indywidualnej sytuacji wnioskodawcy według ściśle określonych kryteriów (czas pobytu, motywacja, sytuacja rodzinna i zamiary)<sup>41</sup>. Osoby, które przeprowadzają się na jakiś czas do innego kraju i utrzymują swoje poprzednie miejsce pobytu w kraju pochodzenia, zazwyczaj nie zmieniają miejsca zwykłego pobytu.

### 3. Warunki i ograniczenia przewidziane w prawie UE

Prawo UE przewiduje szereg solidnych zabezpieczeń, które mają pomóc państwom członkowskim w zwalczaniu nadużyć. W obowiązku państw członkowskich leży pełne wykorzystanie tych zabezpieczeń. Komisja wspiera ich wysiłki.

#### 3.1. Zwalczanie nadużyć i oszustw na mocy dyrektywy

Do celów dyrektywy nadużycia i oszustwa mogą być zdefiniowane<sup>42</sup> w poniższy sposób.

- *Oszustwo*: umyślne wprowadzenie w błąd lub podstęp w celu uzyskania na mocy przepisów UE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Często zdarza się fałszowanie dokumentów tożsamości lub dokumentów pobytu lub nieprawdziwe przedstawienie istotnego faktu w odniesieniu do warunków związanych z prawem pobytu, takie jak fałszywe stwierdzenie dotyczące posiadania wystarczających środków lub prowadzenia działalności na własny rachunek.
- *Nadużycie*: nieprawdziwe zachowanie wyłącznie w celu uzyskania na mocy przepisów UE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, które to zachowanie, choć formalnie nie jest niezgodne z zasadami UE, nie jest jednak zgodne z celem tego prawa.

<sup>41</sup> Zob. sprawy C-76/76 *Di Paolo*, C-102/91 *Knoch* i C-90/97 *Swaddling*.

<sup>42</sup> COM(2009) 313, rozdział 4.1.



Typowymi przykładami nadużycia są małżeństwa dla pozorów. Z danych dostarczonych przez państwa członkowskie na temat wykrytych małżeństw dla pozorów<sup>43</sup> wynika, że zjawisko to występuje w państwach członkowskich w bardzo różnym zakresie. Same dane liczbowe zdają się nieznaczące, ale niepokojący jest udział w tym procesie przestępczości zorganizowanej. Zdaniem Europolu<sup>44</sup>, niektóre zorganizowane sieci przestępcze aranżują małżeństwa dla pozorów obywateli państw trzecich z mobilnymi obywatelami UE w celu uzyskania możliwości wjazdu i legalnego pobytu w UE. W tej dziedzinie władze krajowe mogą liczyć na wsparcie Europolu i Eurojustu, szczególnie w przypadkach związanych z handlem ludźmi.

### 3.2. Przewidziane w dyrektywie ograniczenia swobodnego przemieszczania się ze względów porządku publicznego

Unijne przepisy w zakresie swobodnego przemieszczania się umożliwiają państwom członkowskim podjęcie skutecznych działań w celu zwalczania nadużyć i oszustw poprzez ograniczenie praw przyznanych na mocy dyrektywy, w szczególności poprzez odmowę lub cofnięcie tych praw.

Wszelkie środki, które ograniczają swobodny przepływ, mogą być uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy są zgodne z zasadą proporcjonalności. Zasada ta<sup>45</sup>, zawarta bezpośrednio w Traktacie, ma zastosowanie do wszystkich podstawowych wolności i jest odpowiednio odzwierciedlona w dyrektywie<sup>46</sup>. Nie można nakładać ograniczeń z ogólnych względów prewencyjnych, takich jak wydalenie i zakaz ponownego wjazdu dla wszystkich osób w danej sytuacji, bez uwzględnienia proporcjonalności, indywidualnych okoliczności i wagi naruszenia przepisów.

Ograniczenia te mają w poszczególnych państwach członkowskich różną postać, lecz zwykle obejmują:

<sup>43</sup> Na wniosek Rady Komisja poprosiła państwa członkowskie o przekazanie informacji na temat nadużywania swobody przemieszczania się poprzez zawieranie małżeństw dla pozorów. 12 państw członkowskich przekazało dane statystyczne dotyczące **wykrytych** przypadków zawarcia takich małżeństw. W latach 2010-2012 na Cyprze odnotowano 174 takie małżeństwa, a w Portugalii 144; w tych samych latach w Polsce dwukrotnie odmówiono na tej podstawie przyznania prawa pobytu (na 391 wniosków); w Republice Czeskiej odnotowano 51 małżeństw dla pozorów w 2012 r. oraz 22 między styczniem a lipcem 2013 r.; w 2012 r. w Danii wykryto 8 małżeństw dla pozorów, a w Finlandii odrzucono na tej podstawie 10 (z 650) wniosków wizowych; w latach 2012-2013 Szwecja odrzuciła z powodów związanych z małżeństwami dla pozorów i fałszowaniem dokumentów 30 (z 26 546) wniosków o przyznanie prawa pobytu; w Niderlandach od 2007 r. wykryto 368 przypadków małżeństw dla pozorów (w ramach trzech projektów pilotażowych sprawdzono 550 przypadków); w Irlandii odnotowano 9 małżeństw dla pozorów w 2010 r.; między majem a październikiem 2011 r. w Zjednoczonym Królestwie odrzucono w związku z podejrzeniami zawarcia małżeństwa dla pozorów 176 wniosków o wydanie zezwolenia na prawo pobytu EOG (w 256 przypadkach podejrzewano nadużycie, co stanowi ok. 2 % wszystkich złożonych w tym okresie wniosków); w Estonii i Rumunii nie wykryto żadnych przypadków małżeństw dla pozorów w okresie odpowiednio od stycznia 2011 r. – do czerwca 2013 oraz od stycznia 2007 r. W dwóch przypadkach przekazano dane na temat **podejrzewanych** małżeństw dla pozorów: w Zjednoczonym Królestwie – dane przekazane przez urzędy stanu cywilnego: 934 (2010), 1 741 (2011) i 1 891 (2012) podejrzanych przypadków; w Niemczech – 250 obecnie podejrzanych przypadków we wszystkich landach, w 2012 r. 167 przypadków (Hesja), 43 (Berlin) i 71 (Monachium).

<sup>44</sup> *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*, rozdział 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *2011 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, rozdział „Facilitated Illegal Immigration”, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

<sup>45</sup> Sprawy C-55/94 *Gebhard*, pkt 37, oraz C-100/01 *Olazabal*, pkt 43.

<sup>46</sup> Motywy 16 i art. 15 ust. 1 i 3 oraz art. 27 ust. 2.

- odmowę wjazdu lub wydalenie osoby ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Pojęcia „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo publiczne” określają na własne potrzeby same państwa członkowskie. Należy je jednak interpretować w sposób ścisły<sup>47</sup> i założyć obecne, rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych<sup>48</sup>. W pewnych okolicznościach powtarzające się drobne przestępstwa mogą stanowić zagrożenie dla porządku publicznego, mimo że każde z tych przestępstw/wykroczeń, ocenione oddzielnie, nie stanowiłoby dostatecznie poważnego zagrożenia. Niezależnie od tego samo występowanie kilku wyroków skazujących nie wystarcza, aby stanowić poważne zagrożenie dla porządku publicznego. Organy krajowe muszą wykazać, że indywidualne zachowanie danej osoby stanowi zagrożenie dla porządku publicznego<sup>49</sup>. Ponadto postępowanie, które państwo członkowskie akceptuje ze strony swoich własnych obywateli, nie może prowadzić do środków ograniczających<sup>50</sup>. Środki ograniczające nie mogą być podejmowane z ogólnych względów prewencyjnych<sup>51</sup> lub z przyczyn gospodarczych<sup>52</sup>.

- Zakaz ponownego wjazdu<sup>53</sup> może zostać nałożony razem z nakazem wydalenia jedynie w poważnych przypadkach, gdy zostanie wykazane, że przestępca prawdopodobnie w przyszłości będzie w dalszym ciągu stanowić poważne zagrożenie dla porządku publicznego. Powyższe środki nie mogą być automatycznie nakładane przy wyroku skazującym<sup>54</sup>.

Osoby, które są objęte zakazem ponownego wjazdu, mogą po upływie pewnego czasu starać się o jego cofnięcie<sup>55</sup>.

W przypadkach, w których prawo do swobodnego przemieszczania się jest nadużywane lub uzyskane w sposób stanowiący nadużycie, od powagi wykroczenia zależeć będzie, czy osobę można uznać za poważne zagrożenie dla porządku publicznego, które może uzasadniać wydalenie, a w niektórych przypadkach zakaz ponownego wjazdu.

### 3.3. Zwalczanie nadużyć i błędów w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego

Do celów koordynacji zabezpieczenia społecznego nadużycia i błędy określa się w następujący sposób.

- *Nadużycie świadczeń z zabezpieczenia społecznego*: wszelkie działanie lub zaniechanie podjęcia działania w celu uzyskania lub otrzymania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub w celu uniknięcia zobowiązań dotyczących płatności składek na zabezpieczenie społeczne, sprzeczne z prawem państwa członkowskiego<sup>56</sup>.

<sup>47</sup> Sprawy 41/74 *Van Duyn*, pkt 18, C-348/09 *P. I.*, pkt 23, oraz C-434/10 *Aladzhov*, pkt 34.

<sup>48</sup> Art. 27 ust. 1 dyrektywy i sprawy 30/77 *Bouchereau*, pkt 35, oraz C-348/09 *P. I.*, pkt 34.

<sup>49</sup> Sprawa C-349/06 *Polat*, pkt 39; Komunikat „Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE”, COM(2009) 313, koniec pkt 3.2.

<sup>50</sup> Sprawy połączone 115 i 116/81 *Adoui i Cornouaille*, pkt 8, oraz sprawa C-268/99 *Jany*, pkt 61.

<sup>51</sup> Art. 28 ust. 1 dyrektywy oraz sprawa 67/74 *Bonsignore*, pkt 6.

<sup>52</sup> Sprawy C-434/10 *Aladzhov*, pkt 29 i 30, oraz C-249/11 *Byankov*, pkt 35 i 36.

<sup>53</sup> W niniejszym komunikacie termin „zakazu ponownego wjazdu” odnosi się do „zarządzenia o wydaleniu” na mocy art. 32 dyrektywy.

<sup>54</sup> Sprawa C-348/96 *Calfa*, pkt. 27 i 28.

<sup>55</sup> Art. 32 ust. 1 dyrektywy oraz sprawy połączone 115/81 i 116/81 *Adoui i Cornouaille*, pkt 12.

<sup>56</sup> Rezolucja Rady z dnia 22 kwietnia 1999 r. część A, sekcja 2 lit. a), Dz.U. C 125 z 6.5.1999, s. 1.

- *Błąd*: niezamierzony błąd lub pominięcie przez urzędników lub obywateli<sup>57</sup>.

Komisja wspiera państwa członkowskie w ich wysiłkach mających na celu walkę z nadużyciami i błędami w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W celu poprawy współpracy między państwami członkowskimi funkcjonuje sprawny system w ramach Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego. W tych ramach państwa członkowskie ustanowiły sieć punktów kontaktowych, która ma przyczynić się do poprawy współpracy i służyć przekazywaniu rocznych sprawozdań w sprawie nadużyć i błędów.

Za nadużycia świadczeń z zabezpieczenia społecznego mogą również zostać nałożone sankcje – karne lub administracyjne – w ramach systemów prawnych państw członkowskich. Nadużycia finansowe na szkodę zabezpieczenia społecznego nie stanowią same w sobie nadużycia lub oszustwa dotyczącego prawa do swobodnego przemieszczania się w rozumieniu art. 35 dyrektywy. Jeżeli jednak legalnie zamieszkujący mobilny obywatel UE w sposób nieuczciwy uzyskuje korzyść z fałszywych oświadczeń, wydalenie oraz nałożenie zakazu ponownego wjazdu jest możliwe w ramach przepisów ogólnych dyrektywy, gdy ten obywatel UE zostanie uznany za poważne zagrożenie dla porządku publicznego, zgodnie z wyżej wspomnianą zasadą proporcjonalności.

#### 4. Włączenie społeczne

Niektóre państwa członkowskie poinformowały o trudnej sytuacji w niektórych miastach. Niektóre zjawiska, takie jak małe szanse na zatrudnienie i inne trudne sytuacje, dotyczą tylko niewielkiego odsetka mobilnych obywateli UE, ale w rejonach, w których panują szczególnie trudne warunki, mogą one stanowić znaczące obciążenie, szczególnie w odniesieniu do lokalnych usług społecznych, takich jak szkoły, opieka zdrowotna i mieszkalnictwo. W państwach członkowskich jest coraz więcej ludzi bezdomnych. Mimo że wartości bezwzględne są niewielkie, zjawisko to budzi niepokój jako poważny wyraz wykluczenia społecznego<sup>58</sup>.

Polityka integracji społecznej obywateli skupia się na zwalczaniu przeszkód w dostępie do edukacji, zatrudnienia i usług, usług finansowych oraz świadczeń rodzinnych i na dzieci. Komisja nadal wspiera państwa członkowskie w procesie wdrażania zintegrowanych strategii aktywnego włączenia<sup>59</sup>, które mogą odegrać pozytywną rolę w integrowaniu mobilnych obywateli UE w społeczeństwie przyjmującym.

W tym kontekście pomocne jest finansowanie przez UE integracji społecznej. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) może być wykorzystywany przez państwa członkowskie przy opracowywaniu programów wsparcia dla władz lokalnych, których dotyczy problem marginalizacji obywateli – zarówno własnych, jak i obywateli z innych państw

<sup>57</sup> Decyzja Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr H5 z dnia 18 marca 2010 r. dotycząca współpracy w zwalczaniu nadużyć finansowych i błędów, w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 149 z 8.6.2010, s. 5.

<sup>58</sup> Zob: dokument roboczy służb Komisji *Confronting homelessness in the European Union*, SWD (2013) 42 final, załączony do komunikatu Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. zatytułowanego *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności – w tym wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego 2014-2020*, COM(2013) 83 final.

<sup>59</sup> Komunikat Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie zalecenia Komisji dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, COM(2008) 639 final; Komunikat Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności – w tym wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego 2014-2020 przytoczony powyżej; Komunikat Komisji z dnia 5 kwietnia 2011 r.: Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., COM(2011) 173 final.

członkowskich UE. W budżecie EFS na integrację społeczną przeznaczono w latach 2007–2013 kwotę 12,9 mld EUR. Mobilni obywatele UE mogą korzystać z innych działań w ramach EFS, takich jak uczenie się przez całe życie, pomoc w dostępie do zatrudnienia i zwiększanie zdolności zainteresowanych stron. W latach 2007–2013 na infrastrukturę opieki społecznej udostępniona zostanie łączna kwota 17,8 mld EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), która będzie przeznaczona na wspieranie budownictwa mieszkaniowego oraz inwestycji w kształcenie, ochronę zdrowia i opiekę nad dziećmi. Zachęca się państwa członkowskie do wykorzystywania możliwości oferowanych przez EFS i EFRR, aby nadal wspierać działania związane z integracją społeczną w okresie programowania 2014–2020.

Komisja zaproponowała powołanie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym na lata 2014–2020. Celem funduszu jest minimalizacja najcięższych form ubóstwa poprzez zapewnianie pomocy o charakterze niefinansowym osobom najbardziej potrzebującym, aby wpływać na zmniejszenie niedoboru żywności oraz skali bezdomności i deprivacji materialnej dzieci.

## 5. Pięć działań

Aby wspomóc krajowe i lokalne organy w skutecznym stosowaniu unijnych zasad dotyczących swobodnego przemieszczania się i w efektywnym wykorzystywaniu dostępnych środków finansowych, Komisja przedstawia pięć konkretnych działań, które są obecnie wdrażane wspólnie z państwami członkowskimi.

### ***1. Pomoc państwom członkowskim w zwalczaniu małżeństw dla pozorów***

*Komisja pomoże organom krajowym wdrożyć przepisy UE, które pozwolą im walczyć z nadużywaniem prawa do swobodnego przemieszczania się. Pomoc ta przyjmie formę podręcznika na temat rozwiązywania problemów związanych ze zjawiskiem małżeństw dla pozorów.*

Podręcznik ten, który obecnie jest w przygotowaniu przy pomocy państw członkowskich, będzie jasno przedstawiał ramy prawne, w których mogą działać organy krajowe podczas badania podejrzanych przypadków oraz przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym cofnięciu praw związanych ze swobodnym przemieszczaniem się lub odmowie korzystania z tych praw ze względu na zawarcie małżeństwa dla pozorów. Podręcznik ten powinien pomóc w przewycięzeniu wszystkich przypadków nadużyć tego rodzaju, nie ograniczając jednak zasadniczego celu, jakim jest zabezpieczenie i ułatwienie swobodnego przepływu obywateli UE i członków ich rodzin, korzystających z prawa UE w dobrej wierze.

## **2. Wspomaganie organów krajowych w stosowaniu unijnych przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego**

*Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi w celu poprawy stosowania przepisów w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście w opracowaniu jest obecnie praktyczny przewodnik, który ma wyjaśnić pojęcie „miejsca zwykłego pobytu”, wykorzystywane w unijnych przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego.*

Zorganizowanie skuteczniejszej i ściślejszej współpracy między instytucjami zabezpieczenia społecznego jest istotnym czynnikiem mającym wpływ na to, czy poszczególne osoby będą mogły korzystać ze swoich praw w sposób możliwie szybki na jak najlepszych warunkach, ale odgrywa również istotną rolę w zapobieganiu nadpłatom i nieuzasadnionym roszczeniom. Władze i instytucje reprezentowane w Komisji Administracyjnej współpracują na rzecz zapewnienia jednolitości, skuteczności, wymiany informacji i niezbędnych procedur stosowanych przy wdrażaniu tych przepisów. Obecnie trwają dyskusje na temat tak ważnych narzędzi, jak system elektronicznej wymiany informacji między instytucjami, który powinien obejmować również bezpieczną elektroniczną platformę wymiany danych osobowych w celu zwalczania nadużyć i błędów.

Komisja ściśle współpracuje z władzami państw członkowskich w ramach Komisji Administracyjnej przy pracach nad praktycznym przewodnikiem, który będzie stanowił pomoc w stosowaniu tego rozporządzenia. Zostanie on opublikowany na stronie internetowej Komisji przed końcem 2013 r.

Praktyczny przewodnik będzie wyjaśniał pojęcie „zwykłego miejsca pobytu” na potrzeby tego rozporządzenia i będzie zawierał wskazówki i instrukcje dla państw członkowskich<sup>60</sup>.

## **3. Wspomaganie organów krajowych w sprostaniu wyzwaniom integracji społecznej**

*Komisja zaproponowała, aby w okresie programowania 2014–2020 co najmniej 20 % środków z EFS w każdym państwie członkowskim było przeznaczane na promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.*

*Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz budowania potencjału władz lokalnych w zakresie wykorzystywania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w sposób skuteczny.*

W nowym okresie programowania 2014–2020 co najmniej 20 % całej alokacji EFS w każdym państwie członkowskim (w porównaniu z obecnym udziałem ok. 17 %) musi być przeznaczane na wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa oraz wszelkich form dyskryminacji. Ponadto EFS będzie także w stanie finansować budowanie potencjału wszystkich zainteresowanych stron na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Zarówno te państwa członkowskie, które są państwami pochodzenia mobilnych obywateli UE, jak i te, które są państwami docelowymi, uzyskają wytyczne dotyczące opracowania programów integracji społecznej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Szczególną uwagę zwraca się na integrację społeczną osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym Romów. Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi i wzywa je do ambitnego podejścia do konkretnych wyzwań w tej dziedzinie w umowach o partnerstwie, a następnie w odpowiednich programach operacyjnych, jak również do zagwarantowania odpowiedniego finansowania. Ponadto, aby przezwyciężyć problemy w zakresie potencjału,

<sup>60</sup> Praktyczny przewodnik będzie dotyczył tylko stosowania rozporządzenia; nie będzie on dotyczył stosowania dyrektywy.

takie jak brak know-how oraz niski potencjał administracyjny instytucji zarządzających, Komisja wzywa państwa członkowskie, aby rozważyły powierzenie zarządzania i wdrożenia niektórych części swoich programów podmiotom pośredniczącym z udokumentowanym doświadczeniem i wiedzą na temat podmiotów w terenie. Koncentrując się na obszarach, gdzie pomoc jest potrzebna, Komisja, w koalicji z innymi organizacjami międzynarodowymi<sup>61</sup>, bada konkretne działania mające na celu zaoferowanie obszernego pakietu dodatkowego wsparcia dla gmin, które zobowiązują się do poprawy integracji zmarginalizowanych społeczności, zwłaszcza Romów, na swoich terytoriach. Komisja wspiera również współpracę między europejskimi miastami w sprawie włączenia Romów poprzez program PROGRESS.

Ponadto Komisja będzie publikować broszury dla poszczególnych krajów przedstawiające dostępne fundusze inwestycyjne i strukturalne, aby przybliżyć władzom lokalnym i regionalnym możliwości zdobycia finansowania dla projektów promujących włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa.

#### **4. Sprostanie potrzebom władz lokalnych poprzez promowanie wymiany najlepszych praktyk**

*Komisja pomoże władzom lokalnym w wymianie najlepszych praktyk opracowanych w całej Europie w zakresie wdrażania zasad swobodnego przemieszczania się, a także przeciwdziałania problemom związanym z włączeniem społecznym.*

Do końca 2013 r. Komisja przedstawi analizę skutków swobodnego przemieszczania się w sześciu dużych miastach<sup>62</sup> w całej Europie, które realizują politykę polegającą na wspieraniu i ułatwianiu swobodnego przepływu i włączenia społecznego mobilnych obywateli UE, np. zapewniając kompleksowe punkty informacyjne dla nowo przybyłych. Na tej podstawie Komisja zorganizuje w lutym 2014 r., we współpracy z Komitetem Regionów, pierwszą konferencję z udziałem przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych, w celu wymiany najlepszych praktyk.

#### **5. Wspomaganie władz lokalnych w stosowaniu na swoich terytoriach unijnych przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się**

*Komisja stworzy internetowy moduł szkoleniowy mający pomóc pracownikom lokalnym w pełnym zrozumieniu i stosowaniu przysługującego obywatelom UE prawa do swobodnego przemieszczania się.*

*Komisja zaproponowała wprowadzenie wsparcia prawnego oraz utworzenie organów informacyjnych dla mobilnych pracowników UE we wszystkich państwach członkowskich, a obecnie pracuje nad poprawą funkcjonowania sieci EURES w odniesieniu do pomocy udzielanej osobom szukającym pracy i pracodawcom w dopasowaniu osób poszukujących pracy do istniejących wakatów.*

Jak wskazano w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE w 2013 r.<sup>63</sup>, administracje lokalne odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu prawa do swobodnego przemieszczania się, gdyż są one często dla obywateli pierwszym poziomem kontaktu w nowym miejscu zamieszkania. Skargi wpływające do Komisji pokazują, że w niektórych przypadkach urzędnicy nie są w

<sup>61</sup> Np. Norweski Fundusz EOG, Rada Europy, UNDP, Fundacja Społeczeństwa Otwartego oraz Agencja Praw Podstawowych UE.

<sup>62</sup> Barcelona, Dublin, Hamburg, Lille, Praga i Turyn.

<sup>63</sup> Sprawozdanie Komisji *EU citizenship Report 2013 — EU citizens: your rights, your future*, COM(2013) 269 final, 8.5.2013.

wystarczającym stopniu zaznajomieni z prawem do swobodnego przemieszczania się. Do końca 2014 r. Komisja opracuje, we współpracy z państwami członkowskimi, internetowe narzędzia szkoleniowe (działanie 10) w celu poprawy wiedzy władz lokalnych o prawie swobodnego przemieszczania się obywateli UE oraz będzie je wspomagać w sytuacjach niejednoznacznych i złożonych.

W kwietniu 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie działań w celu ułatwienia wykonywania praw przyznanych mobilnym pracownikom UE. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do przyjęcia tego wniosku możliwie najszybciej<sup>64</sup>. Dyrektywa ma służyć zagwarantowaniu, by organy krajowe zapewniały mobilnym pracownikom i członkom ich rodzin doradztwo i pomoc w egzekwowaniu ich praw.

Komisja przedstawi również – zgodnie z programem prac Komisji na 2013 r. i działaniem 2 – sprawozdanie na temat obywatelstwa UE za 2013 r.<sup>65</sup> – propozycję modernizacji sieci Europejskie Służby Zatrudnienia EURES w celu zwiększenia roli i wpływu służb zatrudnienia na poziomie krajowym, poprawy koordynacji mobilności siły roboczej w UE i przekształcenia EURES w prawdziwe europejskie narzędzie pośrednictwa pracy i rekrutacji.

---

<sup>64</sup> COM(2013) 236 z 26.4.2013.

<sup>65</sup> COM(2013) 269 final z 8.5.2013.

## 6. Podsumowanie

Swoboda przemieszczania się jest najbardziej cenionym przez obywateli prawem traktatowym, uznawanym za jedno z najważniejszych osiągnięć europejskiej integracji. Jest ono podstawą obywatelstwa Unii.

Państwa członkowskie i UE ponoszą wspólną odpowiedzialność za wprowadzenie w życie przepisów dotyczących swobodnego przepływu z korzyścią dla obywateli, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

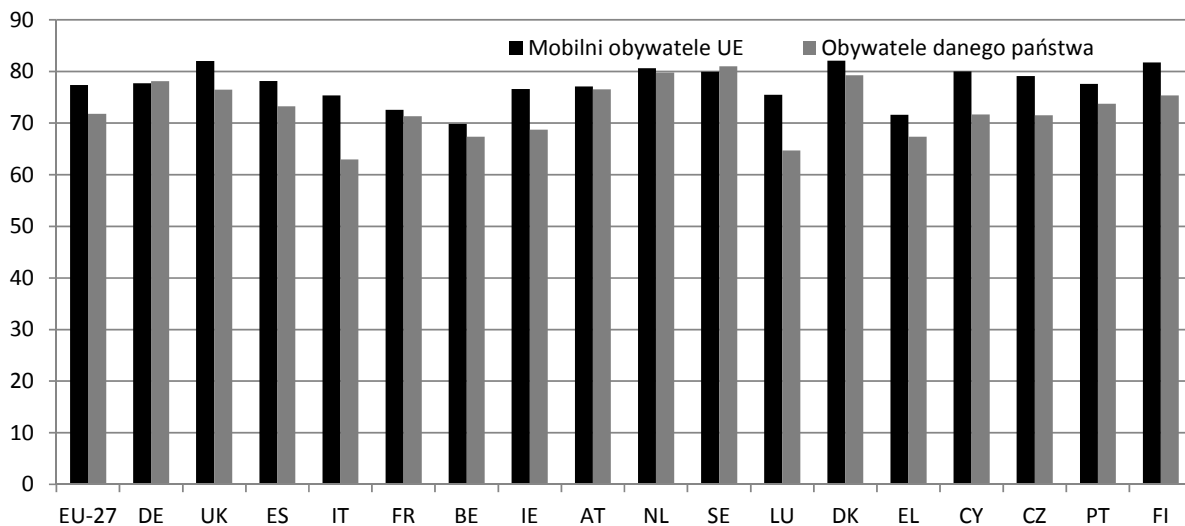
Przepisy UE w sprawie swobodnego przemieszczania się i dostępu do pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego ułatwiają skuteczne wykonywanie tego prawa oraz chronią osoby, które faktycznie z niego korzystają. Jednocześnie przepisy te zawierają solidne zabezpieczenia, aby zagwarantować, że prawa przysługujące obywatelom UE nie są nadużywane, obowiązki wynikające z prawa UE są wykonywane, a systemy pomocy społecznej przyjmujących państw członkowskich nie odczuwają nadmiernych obciążeń. Ochrona prawa do swobodnego przemieszczania się mieści się w zakresie wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich i instytucji UE i polega również na zapobieganiu błędnemu postrzeganiu tego prawa, nieopartemu na faktach lub realiach ekonomicznych. Wykonując to zadanie, władze krajowe mogą liczyć na wsparcie ze strony Komisji na podstawie podejścia oraz pięciu działań przedstawionych w niniejszym komunikacie.



## ZAŁĄCZNIK STATYSTYCZNY

### Wykres 1: Wskaźnik aktywności zawodowej wśród mobilnych obywateli UE i pozostałych obywateli (w wieku 15-64 lat), 2012

Wykres jest uporządkowany według wieku produkcyjnego (15-64) mobilnych obywateli UE zamieszkałych w danym kraju.



Źródło: Eurostat, Badanie siły roboczej w UE (tabela lfsa\_argan). Uwaga: na wykresie przedstawiono tylko główne kraje docelowe dla mobilnych obywateli UE. Tych 17 państw członkowskich było obiektem zainteresowania 99 % mobilnych obywateli UE w 2012 r.

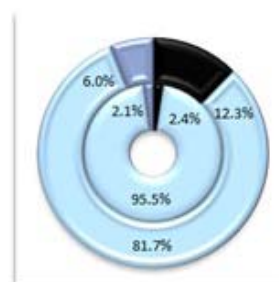
## Wykres 2: Korzystanie ze świadczeń społecznych przez mobilnych obywateli UE w niektórych państwach członkowskich

Pierścień zewnętrzny: odsetek mobilnych obywateli UE w porównaniu z ludnością kraju; pierścień wewnętrzny: odsetek beneficjentów pomocy społecznej, którzy są obywatelami danego kraju i mobilnymi obywatelami UE. W kolorze **jasnoniebieskim** przedstawiono własnych obywateli, w kolorze **czarnym** – mobilnych obywateli UE, a w kolorze **fioletowym** – osoby niebędące obywatelami UE (jeżeli dane na ich temat są dostępne).

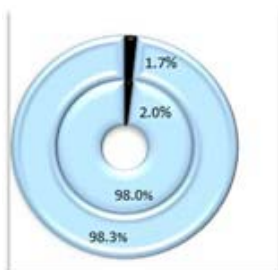
Dane dotyczące odsetka ludności: Dane statystyczne Eurostatu z 2012 r. na temat migracji, uzupełnione przez przeprowadzone przez Eurostat badanie aktywności ekonomicznej ludności, krajowe źródła danych i oszacowania własne.

Dane na temat korzystania ze świadczeń społecznych przekazane przez państwa członkowskie, zebrane przez Komisję za pośrednictwem grupy ekspertów FREEMO. Dane te nie są porównywalne, również w przypadku braku harmonizacji świadczeń na poziomie UE.

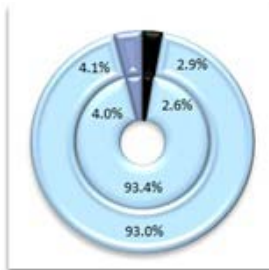
Cypr – świadczenia społeczne w lipcu 2013 r.



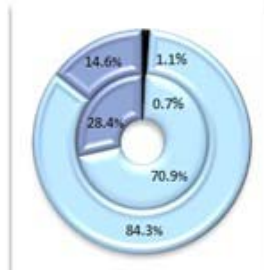
Republika Czeska – świadczenia z tytułu innego niż ubezpieczenia społeczne (*niedatowane*)



Dania – odbiorcy świadczeń społecznych lub dochodów z zatrudnienia w 2012 r.



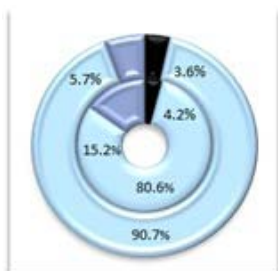
Estonia – świadczenia społeczne w 2012 r.



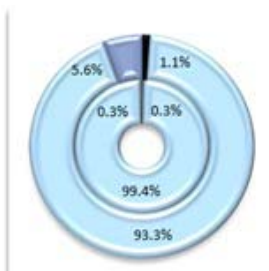
Finlandia – świadczenia społeczne w 2012 r.



Niemcy – świadczenia społeczne dla osób poszukujących pracy w 2012 r.



Grecja – emerytury w czerwcu 2013 r.



Irlandia – świadczenia dla osób poszukujących pracy, świadczenia mieszkaniowe i świadczenia na dzieci (rodziny i dzieci) w 2013 r.



Niderlandy – świadczenia społeczne w 2012 r.



Portugalia – świadczenia integracyjne, świadczenia rodzinne i dla osób starszych



Rumunia – świadczenia społeczne w czerwcu 2013 r. (dla mobilnych obywateli UE i obywateli państw trzecich)



Słowacja – świadczenia społeczne w maju 2013 r.



Słowenia – pomoc społeczna w sierpniu 2013 r.

