



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.3.2019 r.
COM(2019) 161 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wdrażania dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw
trzecich będących rezydentami długoterminowymi**

I. WPROWADZENIE

Pierwsze sprawozdanie Komisji („sprawozdanie z 2011 r.”)¹ w sprawie wdrażania dyrektywy 2003/109/WE² („dyrektywa”) opublikowano w dniu 28 września 2011 r. zgodnie z obowiązkiem sprawozdawczym określonym w art. 24 dyrektywy. W sprawozdaniu tym ujawniono ogólny brak informacji wśród obywateli państw trzecich na temat statusu rezydenta długoterminowego i związanych z nim praw, jak również liczne braki w zakresie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego (np. restrykcyjna interpretacja zakresu dyrektywy, dodatkowe warunki zezwolenia na pobyt, wysokie opłaty administracyjne, niezgodne z prawem przeszkody dla mobilności wewnątrz UE, osłabienie prawa do równego traktowania i ochrony przed wydaleniem).

Niniejsze drugie sprawozdanie zawiera zaktualizowany przegląd sposobu, w jaki państwa członkowskie³ transponują i wdrażają dyrektywę, w tym po raz pierwszy informacje na temat wdrażania dyrektywy 2011/51/UE⁴, która zmieniła dyrektywę 2003/109/WE, rozszerzając jej zakres na osoby objęte ochroną międzynarodową. Państwa członkowskie miały obowiązek transponować dyrektywę 2011/51/UE do przepisów krajowych do dnia 20 maja 2013 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 11 państwom członkowskim, które nie transponowały dyrektywy w terminie lub które nie zawiadomiły Komisji należycie o przyjęciu przepisów krajowych. Osiem takich spraw zamknięto.

Niniejsze sprawozdanie opracowano na podstawie badania przeprowadzonego przez zewnętrznego wykonawcę w latach 2014–2016, a także innych źródeł, w tym skarg⁵, petycji, wymian informacji z państwami członkowskimi i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Przegląd danych statystycznych

W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono nieznaczące skutki dyrektywy w wielu państwach członkowskich, wydano bowiem niewiele zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, przy czym za wydanie 80 % z nich odpowiadają zaledwie cztery państwa członkowskie⁶. W 2017 r., chociaż można zauważyć ogólny wzrost liczby wydanych zezwoleń (3 055 411 zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE w porównaniu z 1 208 557 zezwoleniami wydanymi w 2008 r.), te same cztery państwa odpowiadały za wydanie jeszcze większego odsetka zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE (90 %), przy czym same Włochy wydały około 73 % zezwoleń⁷. Tak niewielka liczba wydanych zezwoleń może wynikać z braku dostępu do informacji na temat statusu rezydenta długoterminowego nie tylko wśród obywateli państw trzecich, ale też wśród krajowych organów administracji odpowiedzialnych za migrację. Kolejną przyczyną może być „konkurencja”, jaką stanowią istniejące od dawna krajowe programy, które są dopuszczone na mocy art. 13 dyrektywy (21 z 25 państw członkowskich zachowało swoje krajowe programy).

¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, COM(2011) 585 final.

² Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44.

³ Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo nie są związane przepisami dyrektywy.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz.U. L 132 z 9.5.2011, s. 1.

⁵ Większość skarg otrzymanych przez Komisję dotyczy: wniosków odrzuconych z różnych przyczyn (np. niespełnienie warunków przyznania statusu rezydenta długoterminowego, w szczególności dotyczących stałych i regularnych dochodów oraz okresów nieobecności); nieproporcjonalnych opłat administracyjnych; równego traktowania; wzoru zezwolenia; uznawania kwalifikacji zawodowych; mobilności wewnątrzunijnej.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Dane Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

II. ZGODNOŚĆ ŚRODKÓW TRANSPOZYCJI

Zakres podmiotowy – art. 3

W art. 3 zdefiniowano zakres dyrektywy i szereg wyłączeń (tj. przypadków, w których nie stosuje się dyrektywy). W sprawozdaniu z 2011 r. zwrócono uwagę na jeden szczególnie problem w zakresie wdrażania w kilku państwach członkowskich związany z wyłączeniem dotyczącym obywateli państw trzecich, którym zezwolono jedynie na pobyt tymczasowy (art. 3 ust. 2 lit. e)), który wynika z tego, że niektóre państwa członkowskie stosują bardzo szeroką interpretację tego wyłączenia. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wyjaśnił znaczenie tego przepisu, orzekając, że z zakresu dyrektywy wyłączono „pobyty obywateli państw trzecich, które, będąc legalnymi i ewentualnie nieprzerwanymi, nie wskazują *a priori* na *chęć* stałego osiedlenia się na terytorium państw członkowskich”; oraz że „okoliczność, że zezwolenie na pobyt zawiera formalne ograniczenia, sama w sobie nie pozwala na ustalenie, czy obywatel ów może ewentualnie osiedlić się na stałe w państwie członkowskim, i to niezależnie od istnienia tego rodzaju ograniczenia”⁸. Chociaż TSUE ostatecznie stwierdził, że indywidualna ocena legalności takich wyłączeń należy do właściwości sądów krajowych, Komisja nie otrzymała skarg w sprawie domniemanego nadużywania tego wyłączenia przez państwa członkowskie.

Pierwotne wyłączenie uchodźców z zakresu dyrektywy uchylono w 2011 r.⁹, dyrektywy nadal nie stosuje się jednak do obywateli państw trzecich objętych formą ochrony inną niż forma ustanowiona w dyrektywie w sprawie kwalifikowania¹⁰ (art. 3 ust. 2 lit. c)). W orzecznictwie TSUE ani sądów krajowych nie wyjaśniono jak dotąd w pełni, w jaki sposób należy rozróżnić krajowe statusy ochrony od innych krajowych statusów legalnego pobytu.

Czas zamieszkania – art. 4

Wymaga się, by przed złożeniem wniosku o status rezydenta długoterminowego obywatele państw trzecich zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na terytorium państwa członkowskiego przez pięć lat. W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono, że niektóre państwa członkowskie mogą stosować pojęcie „legalnego pobytu” w sposób zawężający, w szczególności przez wykluczenie posiadaczy określonych wiz lub dokumentów pobytowych. Komisja zbadała jeden z takich przypadków dotyczący prawa krajowego, na mocy którego wymaga się, aby wnioskodawcy ubiegający się o status rezydenta długoterminowego byli posiadaczami krajowego dokumentu pobytowego ze stałym okresem ważności. W następstwie wymiany informacji z Komisją wspomiane państwo członkowskie zmieniło przepisy krajowe i dostosowało je do dyrektywy.

W odniesieniu do osób objętych ochroną międzynarodową dyrektywa przewiduje, że uwzględnia się przynajmniej połowę okresu pomiędzy datą złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej a datą przyznania zezwolenia na pobyt w charakterze osoby objętej ochroną międzynarodową, jeżeli okres ten nie przekracza 18 miesięcy (art. 4 ust. 2). Większość państw członkowskich uwzględnia połowę tego okresu, natomiast inne¹¹ twierdzą, że uwzględniają cały ten okres.

⁸ Wyrok z dnia 18 października 2012 r. w sprawie C-502/10 (Singh).

⁹ Dyrektywą 2011/51/UE.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona).

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Komisja nie otrzymała dotychczas żadnych skarg dotyczących nieprawidłowego wdrożenia art. 4 ust. 1a, który stanowi, że państwa członkowskie nie przyznają statusu rezydenta długoterminowego w pewnych przypadkach cofnięcia ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą w sprawie kwalifikowania.

Warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego – art. 5

W art. 5 określono warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, mianowicie obowiązek udowodnienia przez wnioskodawcę posiadania stałych i regularnych dochodów, ubezpieczenia zdrowotnego i (ewentualnie) spełnienia warunków integracji.

Większość państw członkowskich ustanowiła krajowe minimalne wynagrodzenie lub minimum środków utrzymania jako próg na potrzeby oceny warunku posiadania stałych i regularnych dochodów. Niektóre państwa członkowskie określają również kwotę środków finansowych wymaganych w odniesieniu do członków rodziny rezydentów długoterminowych. Zgodnie z przedstawionym przez TSUE wyjaśnieniem dotyczącym dyrektywy 2003/86/WE¹² w sprawie łączenia rodzin państwa członkowskie nie mogą narzucić kwoty dochodu minimalnego, poniżej którego wszystkie wnioski byłyby rozpatrywane odmownie, i to niezależnie od konkretnego zbadania indywidualnego przypadku. Interpretację tę można stosować również w odniesieniu do dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych.

Komisja ustaliła w odniesieniu do kilku państw członkowskich, że podczas oceny warunków dotyczących dochodów przeprowadza się ocenę proporcjonalności. W jednym z takich przypadków po przeprowadzeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dane państwo członkowskie (MT) zmieniło swoje przepisy, wprowadzając klauzulę elastyczności zobowiązującą właściwe organy krajowe do uwzględnienia *wszystkich istotnych okoliczności* dotyczących konkretnego przypadku przed podjęciem decyzji o odrzuceniu lub przyjęciu wniosku.

Kilkanaście państw członkowskich wymaga, by wnioskodawcy ubiegający się o zezwolenie na pobyt długoterminowy spełniali warunki integracji¹³, obejmujące na ogół wymóg znajomości języka urzędowego danego państwa. Kilka państw członkowskich wymaga również uczestnictwa w kursach edukacji obywatelskiej¹⁴. W sprawie P i S¹⁵ TSUE rozważył możliwość ustanowienia przez państwa członkowskie wymogów integracji *po* uzyskaniu przez obywatela statusu rezydenta długoterminowego, orzekając, że w dyrektywie nie zakazano wprowadzenia tych wymogów, o ile nie powodują one cofnięcia statusu.

Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne – art. 6

Wszystkie państwa członkowskie transponowały tę fakultatywną przyczynę odmowy, często stosując jednak inną terminologię i ustanawiając inne progi dotyczące wcześniejszych wyroków skazujących. Nie wszystkie państwa członkowskie¹⁶ dokonały jednak wyraźnej transpozycji kryteriów równoważących ustanowionych w art. 6 ust. 1 akapit drugi, w którym nałożono wymóg, by przy podejmowaniu decyzji uwzględniać sytuację osobistą wnioskodawcy. Może to prowadzić do problemów ze zgodnością w zakresie faktycznego wydawania decyzji odmownych przez właściwe organy. Jak dotąd Komisja nie otrzymała jednak skarg dotyczących tej kwestii.

Dowody w postaci dokumentów – art. 7 ust. 1

¹² Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 (Chakroun).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Flandria, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie C-579/13 (P i S).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono – jako problematyczną kwestię wynikającą z niektórych przepisów krajowych – fakt, że nieprzedstawienie dokumentacji dowodowej potwierdzającej posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych uznaje się za przesłankę odrzucenia wniosku. Z dostępnych informacji dotyczących wdrażania tego przepisu w tych państwach członkowskich, które zdecydowały się wprowadzić taki wymóg dotyczący dokumentacji, wynika, że w większości przypadków dowód posiadania odpowiednich warunków mieszkaniowych uznaje się za warunek uzyskania statusu. Wobec braku wyjaśnienia tej kwestii przez TSUE stanowiska prezentowane w literaturze przedmiotu na temat spójności takiego wdrażania z dyrektywą są podzielone¹⁷.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Malcie, której przepisy zawierały wymóg, że zakwaterowania nie można dzielić z innymi osobami niebędącymi członkami rodziny, Malta zmieniła przepisy krajowe, aby zapewnić ich spójność z dyrektywą.

Termin rozpatrzenia wniosku – art. 7 ust. 2

Chociaż wszystkie państwa członkowskie prawidłowo transponowały sześciomiesięczny termin rozpatrzenia wniosków przewidziany w art. 7 ust. 2, wiele z nich nie przestrzega tego terminu w praktyce. W szczególności dłuższe opóźnienia zgłoszono w następstwie trwającego od 2015 r. kryzysu uchodźczego w tych państwach członkowskich, w których właściwe organy krajowe odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o pobyt długoterminowy są również odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu (np. w Szwecji).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy wszelkie konsekwencje niepodjęcia decyzji w terminie sześciu miesięcy muszą zostać określone w przepisach krajowych. Większość państw członkowskich transponowała ten przepis prawidłowo: w większości przypadków przez odniesienie do ogólnych przepisów administracyjnych; w innych przypadkach¹⁸ – za pośrednictwem przepisów szczegółowych. Jak podkreślono jednak w sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy 2011/98/UE¹⁹ w sprawie jednego zezwolenia, w praktyce środki odwoławcze stosowane w niektórych państwach członkowskich nie wydają się wystarczające i mogą prowadzić do braku pewności prawa i zbyt długiego okresu rozpatrywania wniosków.

Oplaty za złożenie wniosku

W odróżnieniu od nowszych dyrektyw dotyczących legalnej migracji dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych nie zawiera żadnych przepisów regulujących opłaty za złożenie wniosku. W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono jednak, że nadmiernie wygórowane opłaty z tytułu rozpatrzenia wniosku należy uznać za niezgodne z zasadą proporcjonalności i równoważne z bezprawnym, dodatkowym warunkiem uzyskania zezwolenia na pobyt, co zagraża skuteczności dyrektywy.

TSUE potwierdził tę interpretację w dwóch wyrokach²⁰, orzekając, że „ustalona wysokość [...] opłat nie może mieć na celu stworzenia przeszkody w uzyskaniu przyznanego przez tę dyrektywę statusu rezydenta długoterminowego ani nie może skutkować stworzeniem takiej przeszkody, w przeciwnym razie naruszone zostałyby zarówno cel, do którego dąży [...]

¹⁷ Zob. Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, wydanie drugie, s. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Sprawozdanie z wdrażania dyrektywy 2011/98/UE, COM(2019) 160.

²⁰ Wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r., C-508/10 (Komisja/Niderlandy), i wyrok z dnia 2 września 2015 r., C-309/14 (CGIL i INCA).

dyrektywa, jak i jej duch²¹”. Trybunał dodał, że aby ocenić proporcjonalność takich opłat, należy wziąć pod uwagę różne elementy, w tym: 1) obciążenie finansowe, jakie opłaty mogą stanowić dla wnioskodawcy oraz 2) faktyczne koszty administracyjne rozpatrzenia wniosku i wydania zezwolenia, również w porównaniu z opłatami za wydanie podobnych dokumentów obywatelom danego państwa i obywatelom Unii.

Na tej podstawie Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieproporcjonalnymi opłatami (w stosownych przypadkach obejmujące również inne dyrektywy w sprawie legalnej migracji)²² przeciwko kilku państwom członkowskim, tj. Niderlandom, Włochom, Bułgarii i Grecji – sprawy zamknięto po zmianie przepisów krajowych, na mocy których obniżono opłaty do proporcjonalnego poziomu; oraz Portugalii – sprawa jest nadal w toku.

Zezwolenie na pobyt długoterminowy UE – art. 8

Wszystkie państwa członkowskie prawidłowo transponowały przepisy art. 8 dotyczące formy i okresu ważności zezwolenia na pobyt długoterminowy UE. Jeżeli chodzi o okres ważności zezwolenia, większość państw członkowskich²³ zdecydowała się na pięcioletni okres ważności, inne natomiast – na dziesięcioletni lub nieograniczony okres ważności²⁴.

Chociaż w art. 8 przewidziano, że okres ważności zezwolenia musi wynosić co najmniej pięć lat, raz uzyskany status rezydenta długoterminowego ma charakter stały, z zastrzeżeniem warunków cofnięcia określonych w art. 9.

Uwagi, jakie należy wpisać w zezwoleniach na pobyt rezydenta długoterminowego UE dla osób objętych ochroną międzynarodową – art. 8 ust. 4–6 i art. 19a

W przypadku gdy status rezydenta długoterminowego przyznaje się osobie objętej ochroną międzynarodową, w zezwoleniu należy wpisać uwagę, w tym nazwę państwa członkowskiego, które przyznało ochronę (lub któremu przekazano odpowiedzialność za ochronę w przypadkach mobilności wewnątrzunijnej). W następstwie wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niezgłoszeniem środków transpozycji dyrektywy 2011/51/UE kilka państw członkowskich zmieniło swoje przepisy w celu zapewnienia pełnej transpozycji przedmiotowych przepisów. Jak dotąd Komisja nie otrzymała żadnych skarg dotyczących prawidłowości wdrożenia tych przepisów.

Cofnięcie lub utrata statusu – art. 9

Ogólnie rzecz biorąc, poza pewnymi niewielkimi problemami ze zgodnością państwa członkowskie transponowały przepisy art. 9 prawidłowo.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 państwa członkowskie mogą przewidzieć, że nieobecność na ich terytorium przekraczająca 12 kolejnych miesięcy bądź nieobecność z przyczyn szczególnych lub wyjątkowych nie powoduje cofnięcia lub utraty statusu rezydenta długoterminowego. Kilkanaście państw członkowskich²⁵ skorzystało z tej możliwości, określając, że przekraczająca 12 kolejnych miesięcy nieobecność na terytorium UE prowadzi co do zasady do utraty statusu, ale przewidując również możliwość zezwolenia na dłuższą nieobecność z powodu wyjątkowych okoliczności. Inne państwa członkowskie co do zasady zdecydowały

²¹ C-508/10, pkt 69.

²² W szczególności dyrektywę 2004/114/WE w sprawie studentów, dyrektywę 2005/71/WE w sprawie naukowców, dyrektywę 2009/50/WE w sprawie niebieskiej karty UE, dyrektywę 2011/98/UE w sprawie jednego zezwolenia, dyrektywę 2014/36/UE w sprawie pracowników sezonowych i dyrektywę 2014/66/UE w sprawie osób przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

się jednak na dłuższy okres (np. Finlandia na okres dwóch lat, który może zostać następnie przedłużony w przypadku zaistnienia szczególnych i wyjątkowych okoliczności, zaś Francja – na okres trzech lat).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 państwa członkowskie mogą cofnąć status rezydenta długoterminowego, w przypadku gdy rezydent długoterminowy stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, lecz takie zagrożenie nie jest powodem do wydalenia na podstawie art. 12. Na skorzystanie z tej możliwości zdecydowała się mniej niż połowa państw członkowskich²⁶.

Zgodnie z art. 9 ust. 3a państwa członkowskie mogą cofnąć status rezydenta długoterminowego, w przypadku gdy uzyskano go na podstawie ochrony międzynarodowej, która została cofnięta na mocy niektórych przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikowania (ponieważ beneficjenta należało wykluczyć z możliwości otrzymania ochrony międzynarodowej lub ponieważ zniekształcił on lub pominął fakty, które były decydujące dla przyznania mu tego statusu). Komisja nie otrzymała dotychczas żadnych skarg dotyczących nieprawidłowego wdrożenia tego przepisu przez państwa członkowskie.

W art. 9 ust. 5 wprowadzono „uproszczoną procedurę” ponownego uzyskania statusu rezydenta długoterminowego. Państwa członkowskie dysponują szeroką swobodą decyzyjną we wdrażaniu tego przepisu, ponieważ warunki i procedura muszą być określone w prawie krajowym. W niektórych przypadkach warunki takie obejmują jednak dodatkowe wymogi, które wydają się niezgodne z celem uproszczonej procedury (np. Belgia wymaga przed wyjazdem 15-letniego okresu pobytu).

Gwarancje proceduralne – art. 10

Jeżeli chodzi o gwarancje proceduralne na mocy art. 10, kilka państw członkowskich²⁷ przewiduje rozwiązania administracyjne dla rezydentów długoterminowych w krajowych przepisach imigracyjnych, inne²⁸ natomiast włączają jedynie odniesienie do ogólnych przepisów prawa administracyjnego. Komisja wszczęła ostatnio postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Rumunii w związku z domniemanym naruszeniem obowiązku przedstawiania uzasadnienia w przypadku decyzji odmownej wydanej ze względów bezpieczeństwa publicznego, argumentując, że nawet w przypadkach, gdy informacje takie są objęte tajemnicą państwową, wnioskodawca ma prawo do poznania ich istoty, aby móc skorzystać z prawa do zaskarżenia takiej decyzji.

Równe traktowanie – art. 11

Jak podkreślono w sprawozdaniu z 2011 r., szereg państw członkowskich nie wprowadziło do przepisów krajowych w zakresie imigracji szczegółowych środków transpozycji dotyczących zasady równego traktowania, lecz opiera się raczej na ogólnych przepisach regulujących zatrudnienie, edukację czy zabezpieczenie społeczne, często w połączeniu z ogólną zasadą niedyskryminacji. Brak wyraźnych środków transpozycji może powodować trudności w prawidłowym wdrożeniu zasady równego traktowania na szczeblu krajowym, co potwierdziły liczne skargi, które Komisja otrzymała w tym obszarze.

Jeżeli chodzi o dostęp do zatrudnienia i prowadzenie działalności na własny rachunek, większość państw członkowskich²⁹ ustanowiła przepisy, które ograniczają dostęp do działalności związanej nawet okazjonalnie z wykonywaniem władzy publicznej. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko niektórym państwom członkowskim, gdy uznała, że

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

przepisy te wykraczały poza zakres odstępstwa. W wyniku wymiany informacji między Komisją a organami krajowymi w 2014 r. pewne państwo członkowskie wprowadziło zmianę do przepisów krajowych, na mocy której obywatele państw trzecich, w tym rezydenci długoterminowi, nie mieli dostępu do sektora transportu publicznego oraz krajowej służby cywilnej. W 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom w związku z obowiązującym tam prawem krajowym uniemożliwiającym rezydentom długoterminowym dostęp do zawodu weterynarza.

Jeżeli chodzi o dostęp do zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej oraz ochrony socjalnej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił³⁰ zakres zastosowania odstępstwa dotyczącego „podstawowych świadczeń” określonego w art. 11 ust. 4, stwierdzając, że należy rozumieć, iż umożliwia ono państwom członkowskim ograniczenie równego traktowania, z wyjątkiem świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej, które przyczyniają się do zaspokojenia przez jednostkę elementarnych potrzeb, takich jak wyżywienie, mieszkanie lub zdrowie.

Żaden specjalny wymóg dotyczący transpozycji nie był konieczny w odniesieniu do przepisu wprowadzonego na mocy ust. 4a, zgodnie z którym ograniczenia dotyczące równego traktowania pozostają bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Komisja nie otrzymała dotychczas żadnych skarg dotyczących nieprawidłowego wdrożenia tego przepisu.

Ochrona przed wydaleniem – art. 12

Większość państw członkowskich transponowała art. 12 dyrektywy prawidłowo. Kilka³¹ państw członkowskich nie transponowało jednak wyraźnie wymogu, że zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinno być faktyczne i wystarczająco poważne. Ponadto kilkanaście państw członkowskich³² nie dokonało pełnej transpozycji wszystkich czynników równoważących przewidzianych w ust. 3. W niedawnej sprawie³³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że hiszpańskie ustawodawstwo nie jest zgodne z dyrektywą w zakresie, w jakim nie przewidziano w nim oceny czynników określonych w art. 12 ust. 3 w odniesieniu do decyzji o wydaleniu w następstwie skazania za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku.

W art. 12 ust. 3a, 3b, 3c oraz 6 ustanowiono przepisy szczegółowe dotyczące decyzji o wydaleniu w przypadku osób posiadających zezwolenie na pobyt długoterminowy w jednym z państw członkowskich, które uzyskały status ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim. Komisja nie otrzymała żadnych skarg dotyczących nieprawidłowego wdrożenia tych przepisów.

Korzystniejsze przepisy / związek z krajowym dokumentem pobytowym ze stałym okresem ważności – art. 13.

W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono ryzyko rywalizacji między krajowymi i unijnymi dokumentami pobytowymi, co niekoniecznie przekłada się na stosowanie korzystniejszych przepisów wobec obywatela państwa trzeciego, jako że porównanie zalet i wad obu rodzajów dokumentów nastręcza trudności. Problem ten potwierdziły wyniki ankiety *ad hoc* przeprowadzonej przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM) w 2016 r.³⁴, które wskazują na to, że krajowe zezwolenia na pobyt długoterminowy, mimo iż są przyznawane na

³⁰ Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., sprawa C-571/10 (Kamberaj).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Wyrok z dnia 7 grudnia 2017 r., sprawa C-636/16 (Wilber López Pastuzano).

³⁴ Ankieta *ad hoc* ESM nr 2016.1000 dotycząca krajowych dokumentów pobytowych ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności.

korzystniejszych warunkach (np. pobyt krótszy niż pięć lat czy brak wymogu dotyczącego dochodu), zapewniają mniej praw w zakresie równego traktowania lub mniejszą ochronę przed wydaleniem.

W międzyczasie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił³⁵ zasady interpretacji art. 13, który pomimo swojego tytułu nie daje państwom członkowskim możliwości przyznania statusu rezydenta długoterminowego na korzystniejszych warunkach, lecz umożliwia raczej współistnienie odrębnych statusów rezydenta ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem czterech (Austrii, Luksemburga, Rumunii i Włoch) posiadają równoległe systemy.

Warunki zamieszkania i pracy w innym państwie członkowskim – art. 14, 15, 16, 18

W sprawozdaniu z 2011 r. podkreślono, że transpozycja i wdrożenie przepisów dyrektywy dotyczących mobilności wewnątrzunijnej należą do jednych z najbardziej problematycznych kwestii. Ponadto przedstawiono w nim bardzo niską liczbę rezydentów długoterminowych, którzy skorzystali z prawa pobytu w innym państwie członkowskim (poniżej 50 osób na państwo członkowskie). Zgodnie z dostępnymi (częściowymi) danymi ESM³⁶ wydaje się, że prawa dotyczące mobilności wewnątrzunijnej wynikające z dyrektywy nadal nie są w pełni wykorzystywane. Może być to spowodowane częściowo faktem, że prawo to nie jest automatyczne, lecz wymaga spełnienia szeregu szczegółowych warunków (zob. poniżej). Liczne skargi otrzymane przez Komisję potwierdzają, że warunki te oraz ich ścisłe stosowanie przez większość państw członkowskich sprawiają często, iż faktyczne korzystanie z praw dotyczących mobilności wewnątrzunijnej jest w praktyce bardzo trudne.

Art. 14 ust. 2 stanowi, że rezydenci długoterminowi w pierwszym państwie członkowskim mają prawo do zamieszkiwania w drugim państwie członkowskim z trzech głównych przyczyn: wykonywania działalności gospodarczej; podjęcia studiów lub kształcenia zawodowego; z innych przyczyn. Kilka państw członkowskich³⁷ nie odnosi się do „innych przyczyn”, inne³⁸ natomiast przekazują wyczerpującą listę tych przyczyn, co może skutkować ograniczeniami w stosowaniu tego przepisu.

Na podstawie art. 14 ust. 3 kilkanaście państw członkowskich³⁹ zdecydowało się zastosować testy rynku pracy w odniesieniu do rezydentów długoterminowych z innych państw członkowskich, którzy ubiegają się o pobyt w celu wykonywania działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 dyrektywy państwa członkowskie mogą ograniczyć całkowitą liczbę osób uprawnionych do uzyskania prawa pobytu, pod warunkiem że takie ograniczenia są już określone w obowiązującym ustawodawstwie w chwili przyjęcia dyrektywy. Z możliwości tej skorzystały tylko trzy państwa⁴⁰.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 akapit drugi państwa członkowskie mogą zezwolić na pobyt rezydentów długoterminowych z innych państw członkowskich w charakterze pracowników sezonowych. Kategoria ta nie jest objęta dyrektywą 2014/36/UE w sprawie pracowników sezonowych, która ma zastosowanie jedynie do obywateli państw trzecich zamieszkujących poza UE. Z możliwości tej skorzystały tylko cztery państwa członkowskie⁴¹.

³⁵ Wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., sprawa C-469/13 (Tahir).

³⁶ Mobilność wewnątrzunijna obywateli państw trzecich, badanie ESM z 2013 r., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, s. 48–49.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

Wszystkie państwa członkowskie postanowiły skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy, dotyczącej warunków, jakie musi spełnić wnioskodawca, aby potwierdzić posiadanie stałych i regularnych dochodów. Szereg państw członkowskich⁴² określiło stałe kwoty (odpowiadające krajowemu dochodowi minimalnemu), które – aby były zgodne z zasadą proporcjonalności potwierdzoną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Chakroun⁴³ – muszą być stosowane z uwzględnieniem szczególnych okoliczności w każdym indywidualnym przypadku.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie mogą zobowiązać rezydentów długoterminowych ubiegających się o zezwolenie na pobyt do uczestniczenia w działaniach integracyjnych, jeżeli warunki integracji nie zostały zastosowane do rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim. Z możliwości tej postanowiło skorzystać pięć państw członkowskich⁴⁴.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy małżonkowie oraz małoletnie dzieci są uprawnieni do towarzyszenia rezydentowi długoterminowemu i do połączenia się z nim, jeżeli jego rodzina już istniała w pierwszym państwie członkowskim. Niektóre państwa członkowskie ustanowiły dodatkowe wymogi, które mogą stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa do mobilności. Na przykład Republika Czeska zobowiązuje członków rodziny do złożenia wniosku wraz z dodatkowymi dokumentami, mianowicie wypisem z rejestru karnego oraz szczegółowym orzeczeniem lekarskim. W Niemczech członkowie rodziny mogą połączyć się z rezydentem długoterminowym jedynie wówczas, gdy posiada on wystarczające warunki mieszkaniowe; w Estonii małżonek ma prawo połączyć się z rezydentem długoterminowym jedynie wówczas, gdy był już rezydentem w pierwszym państwie członkowskim.

Art. 16 ust. 2 dyrektywy daje możliwość rozszerzenia prawa do towarzyszenia rezydentom długoterminowym i do połączenia się z nimi na członków rodziny innych niż małżonek i małoletnie dzieci. Kilkanaście państw członkowskich skorzystało z tej możliwości⁴⁵.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 dyrektywy, jeżeli spełnione są warunki, drugie państwo członkowskie musi zawsze wydać rezydentowi długoterminowemu dokument pobytowy, który będzie mógł zostać odnowiony, i musi poinformować pierwsze państwo członkowskie o swojej decyzji. Szereg państw członkowskich⁴⁶ nie transponowało jednak do prawa krajowego takiego obowiązku informacyjnego.

Równe traktowanie w drugim państwie członkowskim – art. 21

Zgodnie z art. 21 dyrektywy po otrzymaniu dokumentu pobytowego w drugim państwie członkowskim posiadacze dokumentu i członkowie ich rodzin mają prawo do równego traktowania w dziedzinach określonych w art. 11 i zgodnie z warunkami w nim przewidzianymi, w tym w zakresie dostępu do rynku pracy. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o ograniczeniu równego traktowania do niektórych rodzajów zatrudnienia lub działalności na własny rachunek w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy. W następstwie wymiany informacji między Komisją a organami krajowymi państwo członkowskie wprowadziło zmiany do przepisów krajowych, które wymagały od członków rodziny rezydentów długoterminowych z innych państw członkowskich posiadania zezwolenia na pracę ważnego tylko w odniesieniu do konkretnej pracy lub konkretnego sektora, również po upływie pierwszych 12 miesięcy pobytu.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 (Chakroun).

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 państwa członkowskie mogą ograniczyć dostęp do zatrudnienia lub działalności na własny rachunek do osób posiadających zezwolenie na pobyt w celu odbycia studiów lub kształcenia zawodowego lub z innych przyczyn. Szereg państw członkowskich skorzystało z tej możliwości⁴⁷.

III. WNIOSKI

Od 2011 r. stan wdrożenia dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych w całej UE poprawił się, między innymi dzięki wszczęciu przez Komisję licznych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz dzięki wyrokom wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wciąż pozostają jednak pewne nierozwiązane kwestie, które utrudniają pełne osiągnięcie głównych celów dyrektywy, do których należą: ustanowienie rzeczywistego instrumentu integracji obywateli państw trzecich zamieszkałych na stałe w państwach członkowskich⁴⁸; przyczynienie się do skutecznego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego⁴⁹.

Jeżeli chodzi o pierwszy cel, to – jak zauważono powyżej – większość państw członkowskich nie propaguje aktywnie możliwości uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE i w dalszym ciągu wydaje niemal wyłącznie krajowe zezwolenia na pobyt długoterminowy, chyba że obywatel państwa trzeciego wyraźnie wystąpi o zezwolenie UE. W 2017 r. w 25 państwach członkowskich związanych przepisami dyrektywy znajdowało się ok. 3,1 mln obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE w porównaniu z ok. 7,1 mln osób posiadających krajowe zezwolenie na pobyt długoterminowy⁵⁰. Jak podkreślono jednak w literaturze przedmiotu, gdyby stwierdzono, że krajowe organy imigracyjne aktywnie promowały krajowe zezwolenie zamiast unijnego zezwolenia, ograniczyłoby to skuteczność dyrektywy⁵¹.

Komisja będzie monitorowała ten aspekt wdrożenia dyrektywy i będzie zachęcała państwa członkowskie do wydawania zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE jako instrumentu, który jest korzystny dla integracji obywateli państw trzecich.

Jeżeli chodzi o drugi cel, większość państw członkowskich wdrożyła przepisy dyrektywy dotyczące mobilności wewnątrzunijnej w sposób, który nie przyczynił się realnie do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego UE. Z prawa do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego skorzystali tylko nieliczni rezydenci długoterminowi. Wynikało to z faktu, że w niektórych przypadkach skorzystanie z tego prawa wymaga spełnienia tylu warunków, co w przypadku złożenia nowego wniosku o dokument pobytowy, lub z faktu, iż właściwe krajowe organy administracji nie posiadają wystarczającej wiedzy dotyczącej procedur lub doświadczają trudności we współpracy z właściwymi organami krajowymi w innych państwach członkowskich. Komisja będzie zachęcała państwa członkowskie do poprawy wdrażania przepisów dotyczących mobilności wewnątrzunijnej, również przez propagowanie współpracy i wymiany informacji między organami krajowymi.

Komisja będzie w dalszym ciągu monitorowała wdrażanie przepisów dyrektywy przez państwa członkowskie zgodnie z uprawnieniami przysługującymi jej na mocy Traktatów

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Motyw 12, jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-508/10 Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 66.

⁴⁹ Motyw 18, jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-508/10 Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 66.

⁵⁰ Dane Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ Zob. Hailbronner/Thym, s. 497.

i może podjąć odpowiednie działania, w tym – w stosownych przypadkach – wsząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.