KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.9.2011
KOM(2011) 585 wersja ostateczna

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi

## I. WPROWADZENIE

Dyrektywa 2003/109/WE dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, dalej zwana „dyrektywą”[1], została przyjęta w dniu 25 listopada 2003 r. Była to druga[2] dyrektywa w sprawie legalnej migracji, jaka została przyjęta po wprowadzeniu przez Traktat z Amsterdamu kompetencji ustawodawczych w tej dziedzinie na szczeblu UE.

Postulat w sprawie nowego statusu wprowadzonego na mocy dyrektywy został zgłoszony przez Radę Europejską w 1999 r. w celu propagowania integracji rezydentów długoterminowych w państwach członkowskich oraz wspierania spójności gospodarczej i społecznej. Aby osiągnąć ten cel, rezydentom długoterminowym zapewnia się bezpieczeństwo pobytu wraz z jednolitymi prawami, możliwie jak najbardziej zbliżonymi do praw przysługujących obywatelom UE, w tym prawo pobytu w innych państwach członkowskich na określonych warunkach.

Dyrektywa stanowi zatem ważny krok w kształtowaniu polityki imigracyjnej UE, obejmującej ponad pół miliona[3] obywateli państw trzecich w 24 państwach członkowskich[4], do których zastosowanie ma dyrektywa. Jej zakres został ostatnio rozszerzony dyrektywą 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. na osoby objęte ochroną międzynarodową.

Komisja przedkłada niniejsze sprawozdanie w celu wywiązania się ze zobowiązania określonego w art. 24 dyrektywy. Sprawozdanie zawiera przegląd transpozycji i wdrażania dyrektywy przez państwa członkowskie oraz określa ewentualne zagadnienia problematyczne. Sprawozdanie opiera się na analizie przeprowadzonej w imieniu Komisji[5] oraz na innych źródłach, w tym zapytaniach *ad hoc* zgłoszonych za pośrednictwem Europejskiej Sieci Migracyjnej[6], skargach indywidualnych, pytaniach, petycjach, dyskusjach z państwami członkowskimi na temat praktycznych kwestii wiążących się ze stosowaniem dyrektywy oraz innych analizach[7].

Państwa członkowskie miały możliwość skorygowania i aktualizacji informacji faktycznych.

## II. MONITOROWANIE I STAN TRANSPOZYCJI

Zgodnie z art. 26 dyrektywy państwa członkowskie powinny były zastosować się do jej przepisów w terminie do 23 stycznia 2006 r.

W latach 2005–2010 Komisja zorganizowała szereg spotkań z państwami członkowskimi w celu omówienia kwestii dotyczących wdrożenia i interpretacji dyrektywy.

W 2007 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w trybie art. 258 (d. 226) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

[1] Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44.
[2] Pierwszą była dyrektywa 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin.
[3] 567 100 w 2009 r. (źródło : Eurostat).
[4] Dyrektywą nie jest związana Dania, Irlandia i Wielka Brytania.
[5] Analiza przeprowadzona przez Andersson Effers Felix (AEF) z udziałem Matrix Insight Ltd (Matrix) i Centre for Migration Law (CMR) przy wsparciu Komisji, w ramach aktualizacji analizy przeprowadzonej w 2007 r. przez Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe „Odysseus”.
[6] Zob. w szczególności pytania ad hoc nr 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 i 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109, Martinus Nijhoff, 2011.

przeciwko 20 państwom członkowskim[8], które nie wdrożyły na czas dyrektywy lub nie poinformowały odpowiednio Komisji o przyjęciu przepisów krajowych wdrażających dyrektywę. Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenia przeciwko trzem państwom członkowskim[9]. Od tamtej pory wszystkie państwa członkowskie stopniowo zgłaszały środki transpozycji, w związku z czym zamknięto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom ze względu na brak informacji.

## III. ZGODNOŚĆ ŚRODKÓW TRANSPOZYCJI

### 3.1. Zakres podmiotowy (art. 3)

Dyrektywa stosuje się do obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego. Przewidziano jednak szereg wyłączeń. Szczególnie problematyczne jest wyłączenie dotyczące obywateli państw trzecich, którym zezwolono jedynie na pobyt tymczasowy (art. 3 ust. 2 lit. e)). Niektóre państwa członkowskie stosują bardzo szeroką interpretację wyłączenia przewidzianego w przywołanym przepisie, nadając pewnym kategoriom obywateli państw trzecich status rezydenta tymczasowego, mimo że zezwolenie na pobyt tych osób może być odnawiane na potencjalnie nieograniczony czas, bez jakiegokolwiek konkretnego terminu i niezależnie od łącznego czasu pobytu w państwie członkowskim. Artyści, sportowcy, duchowni, pracownicy socjalni, naukowcy, członkowie rodzin obywateli państw trzecich posiadających prawo stałego pobytu, pracownicy migrujący o niskich kwalifikacjach oraz inni obywatele państw trzecich, których pobyt jest niewłaściwie określany jako „tymczasowy", mogą być z tego względu pozbawieni możliwości uzyskania statusu rezydenta długoterminowego w AT, CY, EL, IT i PL. Takie ograniczenie zakresu podmiotowego dyrektywy poważnie wpływa na jej skuteczność.

Kwestia ta jest przedmiotem wniosku do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonego przez Raad van State (Niderlandy) w sprawie C-502/10 (M. Singh).

### 3.2. Warunki uzyskania statusu w pierwszym państwie członkowskim (art. 4, 5, 6 i art. 7 ust. 1)

- **Legalny pobyt przez pięć lat (art. 4)**

Wymaga się, by przed złożeniem wniosku o status rezydenta długoterminowego obywatele państw trzecich zamieszkiwali na terytorium legalnie i nieprzerwanie przez okres pięciu lat.

Państwa członkowskie zachowują kompetencje do określenia pojęcia „legalnego pobytu" w prawie krajowym, z zachowaniem ograniczeń określonych przez prawo UE. Gdy jednak pojęcie to zostało określone, nie można go zawężać przy transpozycji art. 4 dyrektywy. Ograniczenie legalnego pobytu do pobytu na podstawie dokumentu pobytowego oraz wykluczenie co do zasady wiz i innych form zezwolenia na pobyt może oznaczać niewłaściwą transpozycję przedmiotowego przepisu, jeśli pobyt nie podlega wyłączeniom przewidzianym w art. 3 ust. 2. Problemy w tym zakresie mogą pojawić się w przypadku FR, IT, LU, SE i SK.

[8] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Austrii, Słowenii, Słowacji, Polski.
[9] Sprawy C-5/07 (Komisja/Portugalia), C-59/07 (Komisja/Hiszpania) i C-34/07 (Komisja/Luksemburg).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 okresy nieobecności na terytorium państwa członkowskiego nie przerywają pięcioletniego okresu pobytu, jeżeli są krótsze niż sześć kolejnych miesięcy i nie przekraczają w sumie dziesięciu miesięcy w ciągu pięciu lat[10]. LT nie dokonała transpozycji powyższego przepisu[11]. Wiele państw członkowskich[12] skorzystało z możliwości wydłużenia okresów nieobecności w przypadkach „szczególnych lub wyjątkowych" (np. poważna choroba, studia, zatrudnienie) bez przerywania biegu okresu pięcioletniego.

Artykuł 4 ust. 2, który został transponowany przez większość państw członkowskich[13], przewiduje szczególne (opcjonalne) zasady obliczenia w przypadku osób odbywających studia lub kształcenie zawodowe.

- **Dochody i ubezpieczenie zdrowotne (art. 5 ust. 1)**

Wymagany poziom dochodów różni się w zależności od państwa członkowskiego, jako że jest zazwyczaj określany w odniesieniu do poziomu pomocy socjalnej, minimalnego standardu życia lub minimalnej płacy/emerytury. Wiele państw członkowskich ustanawia progi, które są podnoszone stosownie do liczby członków rodziny i uwzględniają koszty zakwaterowania. W celu udowodnienia stałości i regularności dochodów CY wymaga posiadania co najmniej 18-miesięcznej umowy o pracę, co w praktyce może być poważną przeszkodą na rynku pracy charakteryzującym się krótkoterminowymi umowami zatrudnienia.

Rozpatrywanie wniosków członków rodziny jest kolejną problematyczną kwestią. Przepisy prawa w BG, EE, EL, MT, PL i RO zawierają wymóg, by członkowie rodziny ubiegający się o status rezydenta długoterminowego udowodnili, że posiadają odpowiednie dochody, które nie mogą obejmować dochodów sponsora. Tak restrykcyjna interpretacja wymagania w zakresie dochodów uniemożliwia członkom rodziny stabilizację, tym samym przecząc celowi wspierania integracji rezydentów długoterminowych.

- **Wymagania w zakresie integracji (art. 5 ust. 2)**

Poza tymi warunkami państwa członkowskie mogą zażądać od obywateli państw trzecich, aby spełniali oni warunki integracji; tak jest w przypadku AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT i RO[14]. Warunki integracji obejmują znajomość języka, choć na różnym poziomie. Ponadto mogą dotyczyć wiedzy na temat społeczeństwa przyjmującego, zazwyczaj jego historii, porządku prawnego i wartości[15]. W niektórych państwach członkowskich obywatele państw trzecich poddawani są egzaminowi[16], który może być poprzedzony obowiązkowymi kursami. W innych z kolei obowiązuje wymóg odbycia kursów integracyjnych[17].

Dokonując transpozycji tego przepisu, państwa członkowskie muszą przestrzegać celu dyrektywy i odpowiednio uwzględnić ogólne zasady prawa UE, takie jak zasada skuteczności („effet utile") oraz zasada proporcjonalności. Do celów takiej oceny przydatne są wskaźniki

[10] Zgodnie z dyrektywą 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, okres nieobecności wydłużony jest do 12 kolejnych miesięcy przez łączny okres maksymalnie 18 miesięcy w przypadku obywateli państw trzecich będących posiadaczami tzw. niebieskiej karty.
[11] Zmiany w przygotowaniu.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO.
[13] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem CY, FI, FR, IT, LT, SE.
[14] Wymóg ten jest natomiast zniesiony wobec członków rodziny w DE, EE, LT, LU, LV, MT, RO.
[15] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.
[17] Kursy obywatelskie we FR.

takie jak: charakter i poziom wiedzy wymaganej od wnioskodawcy, w tym w porównaniu z wiedzą społeczeństwa przyjmującego, koszt egzaminu, dostępność szkoleń i testów z zakresu integracji, porównanie wymagań w zakresie integracji wobec potencjalnych rezydentów długoterminowych i potencjalnych obywateli (w którym to przypadku wymagania powinny być wyższe).

- **Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne (art. 6)**

Biorąc pod uwagę, że rezydent długoterminowy z definicji mieszka w danym państwie członkowskim od przynajmniej pięciu lat, możliwość odrzucenia przez państwa członkowskie wniosku ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego jest bardziej ograniczona niż w innych dyrektywach w sprawie legalnej migracji, jako że państwa członkowskie muszą uwzględnić następujące cztery elementy: ciężar lub rodzaj przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu, zagrożenie, jakie stanowi dana osoba, czas pobytu i istnienie związków z państwem zamieszkania.

Ocena kompletności transpozycji w tej dziedzinie nastręcza problemów: krajowe środki transpozycji nie tylko często odbiegają nieco brzmieniem od tekstu dyrektywy, ale i zazwyczaj opierają się na różnych źródłach prawa, których połączenie i moc prawną trudno ocenić. Z zastrzeżeniem tych uwag, wydaje się, że prawo krajowe AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] i SK nie zapewnia uwzględnienia wszystkich elementów określonych w przedmiotowym artykule dyrektywy każdorazowo przy podejmowaniu decyzji o odmowie przyznania statusu (niepełna transpozycja kryteriów, niejasne sformułowania, automatyczna odmowa w przypadku niektórych kar pozbawienia wolności/karalności).

- **Dowody z dokumentów (art. 7 ust. 1)**

W przepisach art. 4 i 5 określono dokumenty, jakie mogą być wymagane wraz z wnioskiem, poza ważnym dokumentem podróży oraz dokumentami potwierdzającymi posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych. Dlatego wydaje się, że przepisy krajowe, w których systematycznie wymaga się dodatkowych dokumentów, takich jak wypis z rejestru sądowego (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) czy szczegółowy życiorys (GB)[19], nie są zgodne z dyrektywą.

Inną problematyczną kwestią wynikającą z niektórych przepisów krajowych są skutki braku dokumentów potwierdzających posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych; pod pojęciem tym zazwyczaj rozumie się zwykłe zakwaterowanie spełniające ogólne normy bezpieczeństwa i higieny lub zakwaterowanie spełniające normy przewidziane dla budownictwa socjalnego. Jako że nie jest to warunkiem uzyskania zezwolenia na pobyt, ustawodawstwo państw członkowskich, w którym brak takich dokumentów stanowi przesłankę odrzucenia wniosku, jest niezgodne z dyrektywą[20]. Ponadto nieuzasadnione wydaje się szczególne wymaganie w prawie MT, by w lokalu nie zamieszkiwały żadne inne osoby poza członkami rodziny.

Brak konkretnych przepisów dotyczących dowodów z dokumentów, co wydaje się mieć miejsce w DE, SE i NL, jest z kolei trudny do pogodzenia z ogólną zasadą, że obywatele państw trzecich muszą mieć możliwość poznania swoich praw i obowiązków[21].

[18] Zmiany w przygotowaniu.
[19] Zmiany w przygotowaniu.
[20] Problemy z transpozycją w tym obszarze mogą powstać w Austrii, Czechach, Niemczech, Francji, Włoszech, Luksemburgu, Polsce, Rumunii oraz na Węgrzech, Cyprze, Litwie, Łotwie, Malcie i Słowacji.
[21] TSUE, 30/05/1991, sprawa C-361/88.

- **Dodatkowe wymagania**

W AT wydanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE ma charakter fakultatywny i zależy od uzyskania zezwolenia na osiedlenie się, które z kolei jest uzależnione od spełnienia kryterium kwotowego lub osiągnięcia wystarczającej liczby punktów (system punktacji umiejętności), co jest niezgodne z dyrektywą.

Jeśli chodzi o opłaty pobierane przez wszystkie 24 państwa członkowskie z tytułu rozpatrzenia wniosku, można je uznać – w przypadku gdy są nadmiernie wygórowane – za niezgodne z zasadą proporcjonalności i równoważne z bezprawnym, dodatkowym warunkiem uzyskania zezwolenia na pobyt, co zagraża skuteczności dyrektywy. Za problematyczną można uznać w tym względzie następującą grupę państw członkowskich, w których opłaty wahają się od 260 do 600 euro: BG, CY, EL, FR, NL i PT. Kwestia ta jest przedmiotem toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[22].

## 3.3. Zezwolenie na pobyt i status rezydenta długoterminowego (art. 8 ust. 1, 2 i 3)

W dyrektywie wprowadzono zasadnicze rozróżnienie między statusem rezydenta długoterminowego i zezwoleniem na pobyt: status ma charakter stały, natomiast zezwolenie jedynie zaświadcza o posiadaniu statusu[23]. W związku z tym brak wyraźnego uregulowania stałego charakteru statusu w prawie krajowym (FR, LV, NL, PT i SE) może pociągać za sobą skutki prawne.

Państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji przepisu dotyczącego okresu ważności zezwolenia (art. 8 ust. 2), ustalając go z pewnymi wyjątkami na pięć lat[24].

Przepisy dotyczące formy zezwolenia (art. 8 ust. 3) zostały zmienione rozporządzeniem Rady nr 380/2008 z dnia 18 kwietnia 2008 r., zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1030/2002 ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich. Jeśli chodzi o obowiązkowe wzmianki na zezwoleniu, kilka państw członkowskich (np. ES[25], IT i RO) nie przewidziało ich wprowadzenia w pierwszych latach po wejściu w życie dyrektywy, co spowodowało problemy w zakresie mobilności wewnątrz UE.

## 3.4. Warunki odnowienia zezwolenia i utrata statusu (art. 8 ust. 2 i art. 9)

- **Odnowienie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego (art. 8 ust. 2)**

Transpozycja przepisów art. 8 ust. 2 dotyczących automatycznego odnowienia, które ściśle wiążą się z art. 9 ust. 6 w sprawie wygaśnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, została dokonana poprawnie w państwach członkowskich, w których nie obowiązuje procedura odnowienia, jako że zezwolenie wydawane jest na czas nieokreślony. Transpozycja jest również poprawna w państwach członkowskich, w których zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego podlega automatycznemu odnowieniu z chwilą wygaśnięcia lub na wniosek. Wysokie opłaty pobierane z tego tytułu (CY) wydają się niezgodne z koncepcją automatycznego odnowienia, podobnie jak wysokie kary (do 1 659 euro), jakie podobno są stosowane w SK wobec rezydentów długoterminowych, którzy nie złożyli w terminie wniosku o odnowienie zezwolenia.

[22] Sprawa C-508/10 (Komisja przeciwko Holandii).
[23] Zob. motyw 11.
[24] 10 lat: CZ, FR; czas nieokreślony: FI, IT, DE, SI.
[25] Zmiany w przygotowaniu.

- **Cofnięcie lub utrata statusu rezydenta długoterminowego (art. 9)**

Przepisy art. 9 określają warunki cofnięcia lub utraty statusu rezydenta długoterminowego. Cofnięcie musi nastąpić w pięciu konkretnych przypadkach przewidzianych w art. 9 ust. 1 i ust. 4 oraz może nastąpić w okolicznościach określonych w art. 9 ust. 3. Żadne inne przesłanki nie uzasadniają cofnięcia statusu rezydenta długoterminowego.

Ponadto art. 9 ust. 2 umożliwia państwom członkowskim cofnięcie zezwolenia w przypadku nieobecności na terytorium UE przez ponad 12 miesięcy, chyba że przewidziano dłuższy okres[26] z przyczyn szczególnych bądź wyjątkowych (np. opracowywanie projektu w kraju pochodzenia). Niewłaściwa transpozycja została zgłoszona w SK i NL – w krajach tych przewidziano dodatkową przesłankę utraty statusu w przypadku nieobecności na terytorium kraju przez okres 180 dni.

Zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 państwa członkowskie mogą przewidzieć, że rezydent długoterminowy traci status, jeżeli stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, lecz zagrożenie nie stanowi powodu do wydalenia. Przepisy prawa krajowego większości państw członkowskich przewidują taką możliwość, natomiast nie zawsze jest jasne, czy uwzględnia się powagę popełnionych przestępstw. W szczególności przepisy prawa FR stanowiące, że status rezydenta długoterminowego może zostać cofnięty w przypadku zatrudnienia obywatela państwa trzeciego bez wymaganego zezwolenia na pracę, wydają się wykraczać poza przewidziane w art. 9 przesłanki cofnięcia statusu.

Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji art. 9 ust. 4, który przewiduje utratę statusu rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim po uzyskaniu takiego statusu w drugim państwie członkowskim lub w przypadku nieobecności na terytorium pierwszego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż sześć lat.

Jeśli chodzi o art. 9 ust. 5 i uproszczoną procedurę uzyskania statusu rezydenta długoterminowego (np. zniesienie lub złagodzenie wymogu pobytu lub integracji), w przypadkach, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. c) i art. 9 ust. 4, CY, ES[27], LT i MT nie wykazały, że dokonały transpozycji tych przepisów.

## 3.5. Prawo równego traktowania w pierwszym państwie członkowskim (art. 11)

Zgodnie z art. 11 dyrektywy rezydenci długoterminowi korzystają z równego traktowania z obywatelami pod wieloma względami, w tym pod względem dostępu do zatrudnienia, edukacji, zabezpieczenia społecznego oraz towarów i usług. Istnieje luka informacyjna w tej dziedzinie, zwłaszcza ze względu na brak konkretnych przepisów w ustawodawstwie wielu państw członkowskich, nad czym należy ubolewać. Trudno jest zatem ocenić zgodność prawa krajowego z art. 11. Liczba skarg zgłaszanych w tym zakresie wskazuje jednak, że transpozycja tego przepisu może rodzić problemy, zwłaszcza w sytuacji, gdy zasada równego traktowania musi być realizowana przez szereg różnych organów regionalnych i lokalnych.

Dwanaście państw członkowskich[28] skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 11 ust. 2, ograniczając równe traktowanie do przypadków, w których zarejestrowane, faktyczne miejsce zamieszkania rezydenta długoterminowego lub członków jego rodziny znajduje się na terytorium danego państwa członkowskiego. Ponadto EL jest jedynym państwem członkowskim, w którym zgodnie z ust. 4 ustawodawca krajowy ograniczył równe

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.
[27] Zmiany w przygotowaniu.
[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL.

traktowanie w zakresie pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych[29]. Jeśli chodzi o równy dostęp do zatrudnienia, ustawodawstwo 17 państw członkowskich ogranicza lub wyklucza możliwość prowadzenia przez rezydentów działań związanych ze sprawowaniem władzy publicznej[30].

Problemy z zakresu transpozycji dotyczą: dostępu do edukacji w NL (szkoły wyższe mają prawo pobierać wyższe opłaty od obywateli krajów spoza EWG, w tym rezydentów długoterminowych), nabywania nieruchomości w PL, swobodnego wjazdu na terytorium LT (swoboda poruszania się obcokrajowców może być ograniczona w oparciu o szeroki katalog przesłanek, w tym ochronę praw i swobód innych osób).

Zgodność z art. 11 ograniczenia uprawnienia do krajowego dodatku mieszkaniowego do obywateli UE jest przedmiotem wniosku o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonego przez sąd IT[31].

### 3.6. Związek z krajowym dokumentem pobytowym ze stałym okresem ważności – korzystniejsze przepisy (art. 13)

Artykuł 13 dyrektywy zezwala państwom członkowskim na wydawanie dokumentów pobytowych ze stałym okresem ważności na korzystniejszych warunkach. Takie dokumenty pobytowe nie uprawniają do zamieszkania w drugim państwie członkowskim. Trzynaście państw członkowskich[32] skorzystało z tej możliwości, w tym na rzecz osób objętych ochroną międzynarodową, ważnych inwestorów lub obywateli państw trzecich, których łączy specjalny związek z danym państwem członkowskim ze względu na fakt, że urodzili się w nim, mieszkają od dawna na jego terytorium lub zawarli związek małżeński z obywatelem.

Potencjalne problemy zachodzą w państwach członkowskich[33], w których obywatelom państw trzecich nie wolno posiadać jednocześnie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego i innego dokumentu pobytowego, i stoją oni przed koniecznością wyboru tylko jednego z tych dokumentów. Taki wybór jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 3, które stanowią, że państwa członkowskie powinny udzielić statusu rezydenta długoterminowego, gdy wnioskodawca spełnił warunki przewidziane w dyrektywie. Ponadto sytuacja ta stwarza ryzyko rywalizacji między krajowymi i unijnymi dokumentami pobytowymi, co niekoniecznie musi przekładać się na stosowanie korzystniejszych przepisów wobec obywatela państwa trzeciego, jako że porównanie korzyści wynikających z obu rodzajów dokumentów jest często delikatną kwestią, wymagającą dogłębnej znajomości prawa imigracyjnego oraz gruntownej oceny.

### 3.7 Warunki zamieszkania i pracy w innym państwie członkowskim (art. 14, 15, 16 i 18)

Ułatwienie rezydentom długoterminowym poruszania się w obrębie UE jest jedną z głównych wartości dodanych dyrektywy, przyczyniającą się do skutecznego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Transpozycja nie spełnia tego postulatu. W wielu państwach członkowskich rozdział III dyrektywy dotyczący zamieszkania w innych państwach członkowskich został jedynie częściowo przetransponowany lub nastąpiło opóźnienie w jego wdrożeniu. Ponadto zaistniały problemy w odniesieniu do dokumentów pobytowych, które nie zostały wydane zgodnie z wymogami dyrektywy (zob. punkt 3.3). W efekcie rezydentom długoterminowym z

[29] Rozumiane jako świadczenia mające wpływ na ochronę dzieci, osób ubogich i rodziny.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SI.
[31] Sprawa C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE, SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI, SK.

innego państwa członkowskiego odmawia się zezwolenia na pobyt w oparciu o przesłanki nieprzewidziane w dyrektywie lub nie respektuje się przysługujących im praw.

Mobilność wewnątrzunijna jest znacząco wzmocniona w państwach członkowskich, w których rezydenci długoterminowi, którzy nabyli ten status w innym państwie członkowskim, zwolnieni są z testu rynku pracy (a w niektórych przypadkach również z wymogu posiadania zezwolenia na pracę); państwami tymi są: BE[34], CY, HU, LV, PL, PT i SE. W IT, RO i SI stosowane są kwoty krajowe, różniące się od ograniczeń przewidzianych w art. 14 ust. 4[35]. Zgodność powyższych kwot z dyrektywą zależy od tego, czy oparte są na ocenie rynku pracy. Z tego względu kwoty we Włoszech, które są stosowane w podziale na narodowości, wydają się być niezgodne z dyrektywą.

Niektóre państwa członkowskie zrezygnowały z wymogu stałych i regularnych dochodów oraz obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w przypadku, gdy osoby posiadające status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim ubiegają się o dokument pobytowy. Zastosowanie na podstawie art. 15 ostrzejszych wymogów dochodowych, niż przewidziano w art. 5, jak ma to miejsce w FR, IT i RO w odniesieniu do niektórych kategorii rezydentów długoterminowych, utrudnia mobilność wewnątrz UE i rodzi pytanie o przestrzeganie zasad proporcjonalności i skuteczności dyrektywy.

Artykuł 15 ust. 3 stanowi, że państwa członkowskie mogą zobowiązać rezydentów długoterminowych ubiegających się o dokument pobytowy do uczestniczenia w „działaniach" integracyjnych, chyba że uczestniczyli oni w takich działaniach w pierwszym państwie członkowskim. Ze sposobu sformułowania oraz ograniczeń dotyczących ich stosowania i zawartości wynika, że przedmiotowe „działania" integracyjne nie są równoważne z „warunkami" integracji, o których mowa w art. 5 ust. 2. Z tego względu przepisy krajowe stanowiące, że osoby posiadające status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim mają obowiązek udziału w działaniach integracyjnych wykraczających poza odbycie kursu językowego, mimo że warunek integracji został zastosowany w pierwszym państwie członkowskim, są niezgodne z dyrektywą. Sytuacja taka zachodzi w AT, EE[36], FR, DE i LV.

Artykuł 18 ust. 1 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek w przypadku zagrożenia dla zdrowia publicznego. W przypadku niektórych państw członkowskich nie jest jasne, czy wymienione choroby są również objęte środkami ochrony w stosunku do obywateli. BE, HU, IT, LV i RO [37] nie dokonały transpozycji art. 18 ust. 3, który zabrania państwom członkowskim odmowy wydania dokumentu pobytowego ze względu na choroby nabyte po wydaniu pierwszego dokumentu pobytowego. Ponadto, pomimo art. 18 ust. 4, w którym zabrania się systematycznego wykonywania badań lekarskich i pobierania za nie opłat, dokumentacja medyczna wymagana jest we wszystkich przypadkach w EL i LT, a w przypadku CY, CZ, LV, LT i RO wnioskodawca ponosi koszty badania lub dokumentacji medycznej.

Jeśli chodzi o art. 16 ust. 1, który stanowi, że małżonek i małoletnie dzieci mają prawo towarzyszyć rezydentowi długoterminowemu, jeżeli rodzina istniała już w pierwszym

[34] Podczas stosowania środków tymczasowych wobec obywateli UE, wyłącznie w przypadku zawodów charakteryzujących się niską podażą.
[35] Stosowane tylko w AT.
[36] Wymóg ten nie dotyczy jednak tymczasowych dokumentów pobytowych.
[37] Zmiany w przygotowaniu.

państwie członkowskim, problemy z transpozycją zachodzą w EE i LT[38], gdzie stosowane są ogólne zasady z zakresu łączenia rodzin, oraz w ES i IT, gdzie obowiązuje wymóg dotyczący zakwaterowania. Ponadto klauzula fakultatywna w prawie HU może wprowadzać w błąd, jeśli chodzi o prawo rodziny do towarzyszenia rezydentowi długoterminowemu.

### 3.8 Wydawanie dokumentu pobytowego rezydentowi długoterminowemu w drugim państwie członkowskim (art. 19 ust. 2 i 3 i art. 21)

Zgodnie z art. 19 ust. 2 drugie państwo członkowskie ma obowiązek wydać rezydentowi długoterminowemu dokument pobytowy, który może być odnawiany, jeżeli wymagane warunki są spełnione, oraz poinformować pierwsze państwo członkowskie o swojej decyzji. FR, IT, LT, LV i RO nie dokonały transpozycji obowiązku przekazania informacji.

Artykuł 21 ust. 1 stanowi, że natychmiast po otrzymaniu dokumentu pobytowego w drugim państwie członkowskim rezydentowi długoterminowemu przysługuje w tym państwie równe traktowanie w dziedzinach określonych w art. 11. Konkretne problemy z zakresu transpozycji zachodzą w FI, LT, SI i SK, gdzie w pełni równe traktowanie przysługuje jedynie rezydentom długoterminowym posiadającym zezwolenie na pobyt stały, oraz w NL, gdzie tymczasowy dokument pobytowy rezydenta długoterminowego może zostać cofnięty, jeżeli złożył on wniosek o pomoc socjalną.

BG, FI, IT, RO, SI[39] i SK kontynuują stosowanie ograniczeń w zakresie dostępu do zatrudnienia po upływie pierwszych 12 miesięcy, co jest niezgodne z dyrektywą. Ustawodawstwo krajowe CY i EL jest niejasne w tej kwestii

Jeśli chodzi o członków rodziny (art. 19 ust. 3), drugie państwo członkowskie powinno wydać im dokumenty pobytowe, które mogą być odnawiane, ważne przez taki okres, jak dokumenty wydane rezydentowi długoterminowemu. RO i SK nie dokonały transpozycji tego przepisu, a w SI i LT[40] obowiązują nadmierne ograniczenia. Natychmiast po otrzymaniu dokumentu pobytowego członkowie rodziny powinni korzystać z praw określonych w art. 14 dyrektywy o łączeniu rodzin. Przepis ten nie został transponowany w EE, LV i RO oraz został niepoprawnie transponowany w SI, jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, oraz w FI, jeśli chodzi o edukację.

### 3.9. Ochrona przed wydaleniem (art. 12 i 22)

Wydalenie z pierwszego państwa członkowskiego jest ściśle uregulowane w dyrektywie (art. 12): państwo członkowskie może wydalić rezydenta długoterminowego wyłącznie, jeżeli osoba ta stanowi „faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie" dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, z pominięciem względów ekonomicznych. Decyzja o wydaleniu musi być poprzedzona szczegółową oceną konkretnego przypadku danej osoby oraz konsekwencji decyzji w oparciu o zestaw określonych kryteriów (art. 12 ust. 3). Problemy prawne powstają w przypadku przepisów krajowych, które nie zawierają wyraźnej wzmianki o faktycznym zagrożeniu (ES, RO, SE), nie uwzględniają wszystkich kryteriów (Belgia BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE), przewidują inne przesłanki niż porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, bądź nie wykluczają wyraźnie względów ekonomicznych zgodnie z art. 12 ust. 2.

[38] Zmiany w przygotowaniu.
[39] Zmiany w przygotowaniu.
[40] Zmiany w przygotowaniu.

Artykuł 22 przewiduje możliwość wydalenia rezydenta długoterminowego, który uzyskał dokument pobytowy w drugim państwie członkowskim, lecz jeszcze nie otrzymał w nim statusu rezydenta długoterminowego. Państwa członkowskie z wyjątkiem MT, PT i SE nie przyjęły szczegółowych przepisów w tym zakresie, co stwarza problemy z uwagi na to, że większość państw członkowskich przewiduje szereg dodatkowych przesłanek odmowy wydania lub cofnięcia dokumentu pobytowego.

Na brzmienie art. 22 ust. 2 i 3 wpływ miała dyrektywa 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, której art. 6 stanowi, że obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt wydane przez inne państwo członkowskie mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie może wydać decyzję nakazującą powrót jedynie, jeśli obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego obowiązku. Należy również respektować określone w dyrektywie 2008/115/WE gwarancje proceduralne oraz przepisy dotyczące zakazu wjazdu.

## 3.10. Gwarancje proceduralne (art. 7 ust. 2, art. 10, art. 19 ust. 1 i art. 20)

- **Termin rozpatrzenia wniosku (art. 7 ust. 2 i art. 19 ust. 1)**

Zgodnie z art. 7 ust. 2 większość państw członkowskich przestrzega sześciomiesięcznego terminu rozpatrzenia wniosku o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego[41] oraz korzysta z możliwości wydłużenia tego terminu w „wyjątkowych okolicznościach". Prawnie problematycznymi przypadkami są BE i DE, jako że prawo tych krajów nie określa wyraźnie maksymalnego terminu. Ponadto w niektórych państwach członkowskich terminy w praktyce mogą odbiegać od terminów urzędowych[42].

W większości państw członkowskich rezydent długoterminowy może pozostać w drugim państwie członkowskim do czasu zakończenia rozpatrywania wniosku o zezwolenie na pobyt.

Państwa członkowskie mają obowiązek ustalić konsekwencje niepodjęcia decyzji w terminie (np. wydłużenie okresu ważności tymczasowego dokumentu pobytowego wnioskodawcy, wydanie decyzji zezwalającej lub odmownej, od której wnioskodawca może się odwołać). Transpozycja w tym względzie nie została poprawnie przeprowadzona w EE, FI i IT, gdzie nie przyjęto stosownych przepisów.

Zgodnie z zasadą skuteczności dyrektywy decyzja zezwalająca powinna być równoważna z posiadaniem faktycznego zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, jak ma to miejsce w BE i NL, a w każdym bądź razie nie powinna opóźniać uzyskania dostępu do praw związanych z posiadaniem takiego zezwolenia.

- **Inne zabezpieczenia proceduralne (art. 7 ust. 2 (trzeci akapit), art. 10 i art. 20)**

Przewidziany w trzecim akapicie art. 7 ust. 2 obowiązek informowania wydaje się być niewystarczająco realizowany w praktyce, zwłaszcza jeśli chodzi o prawa przysługujące rezydentowi długoterminowemu zgodnie z art. 11.

[41] 30 dni: SI; dwa miesiące: CZ; trzy miesiące: B BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; cztery miesiące: FR, HU.
[42] Np. IT.

Pozostałe gwarancje proceduralne określone w art. 10 i art. 20 są uwzględnione w większości przepisów krajowych. Jedynie w CZ nie ma możliwości odwołania w przypadku utraty statusu rezydenta długoterminowego zgodnie z art. 9 ust. 4 dyrektywy.

## IV. WNIOSKI

UE od dawna angażuje się w działania na rzecz wspierania integracji i niedyskryminacji obywateli państw trzecich, zwłaszcza rezydentów długoterminowych. Dyrektywa o rezydentach długoterminowych jest podstawowym narzędziem realizacji tego celu oraz filarem polityki imigracyjnej w UE. Przedmiotowa dyrektywa, będąca innowacyjnym przedsięwzięciem inspirowanym zarówno systemem stosowanym wobec obywateli UE, jak i polityką imigracyjną, gwarantuje obywatelom państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi szeroki zakres praw w całej UE, wspiera zasadę niedyskryminacji oraz po raz pierwszy wprowadza przepisy ułatwiające przemieszczanie się pomiędzy państwami członkowskimi.

W obliczu tak ambitnego celu należy ubolewać nad słabymi skutkami dyrektywy o rezydentach długoterminowych w wielu państwach członkowskich. W 2009 r. około czterech piątych obywateli państw trzecich posiadających status rezydenta długoterminowego mieszkało w czterech państwach członkowskich: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) i IT (45 200). W FR i DE zaledwie 2 000 obywateli państw trzecich uzyskało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego[43]. Ponadto dostępne dane wskazują, że jedynie niewielka liczba obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (mniej niż pięćdziesięciu na każde państwo członkowskie) skorzystała dotychczas z tej nowej możliwości mobilności wewnątrz UE. Nawet jeśli obywatele państw trzecich rezydujący przez ponad pięć lat nie spełniają automatycznie warunków uzyskania statusu rezydenta długoterminowego (np. ze względu na niespełnienie wymogu dochodowego) lub mogą spełniać warunki uzyskania obywatelstwa i wybrać tę możliwość, zachodzi znacząca różnica pomiędzy osobami potencjalnie będącymi rezydentami długoterminowymi i tymi, które faktycznie uzyskały ten status.

Przedmiotowe sprawozdanie ujawnia 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 (np. restrykcyjna interpretacja zakresu dyrektywy, dodatkowe warunki zezwolenia na pobyt, takie jak wysokie opłaty, niezgodne z prawem przeszkody dla mobilności wewnątrz UE, osłabienie praw równego traktowania i ochrony przed wydaleniem), co powinno prowadzić do podjęcia dalszych kroków na szczeblu unijnym i krajowym.

## V. DZIAŁANIA, JAKIE NALEŻY PODJĄĆ

Komisja zwiększy wysiłki na rzecz zapewnienia poprawnej transpozycji i wdrożenia dyrektywy w całej UE. Aby osiągnąć ten rezultat, Komisja w pełni wykorzysta uprawnienia przysługujące jej na mocy Traktatu i będzie nadal w stosownych przypadkach wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Pięć lat po upływie terminu transpozycji dyrektywy należy wreszcie zacząć w pełni z niej korzystać.

[43] Źródło: Eurostat.

Jednocześnie Komisja będzie nadal współpracowała z państwami członkowskimi na poziomie technicznym. Komitet Kontaktowy będzie w dalszym ciągu wskazywał trudności, ułatwiał wymianę opinii na temat interpretacji dyrektywy oraz służył poradami. Można bardziej szczegółowo omówić i wyjaśnić niektóre kwestie prawne i techniczne, takie jak środki i warunki integracji, szczegółowe zasady przyjęcia rezydenta długoterminowego w drugim państwie członkowskim, ochrona przed wydaleniem oraz wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Ponadto należy lepiej informować rezydentów długoterminowych o prawach przysługujących im na mocy dyrektywy. Komisja wykorzysta w największym możliwym stopniu istniejące witryny internetowe, głównie za pośrednictwem przyszłego portalu imigracyjnego, a także rozważa opracowanie uproszczonego przewodnika dla rezydentów długoterminowych. Komisja mogłaby również zachęcić państwa członkowskie do przeprowadzenia kampanii informujących o prawach rezydentów długoterminowych oraz wesprzeć je w tym zakresie.

W celu propagowania statusu rezydenta długoterminowego, wspierania integracji obywateli państw trzecich oraz udoskonalenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, należy również rozważyć wprowadzenie zmian do dyrektywy, takich jak uwzględnienie w większym stopniu pobytów tymczasowych przy wyliczaniu okresu pięcioletniego, tworzenie dalszych zachęt do migracji cyrkulacyjnej w oparciu o elastyczne rozwiązania w zakresie okresów nieobecności na terytorium UE zgodnie z programem niebieskiej karty UE[44], ułatwienie dostępu do rynku pracy w drugim państwie członkowskim oraz jeszcze większe ułatwienie nabywania statusu rezydenta długoterminowego w drugim państwie członkowskim.

[44] Dyrektywa 2009/50/WE.