

Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.

## **Prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich**

P6\_TA(2009)0203

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2009 r. dotyczące stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (2008/2184(INI))**

(2010/C 137 E/02)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 18 Traktatu WE oraz art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (karta praw podstawowych),
- uwzględniając dyrektywę 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 <sup>(1)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38/WE <sup>(2)</sup>, wzywając Komisję do niezwłocznego przedstawienia szczegółowej oceny stanu wdrożenia i poprawności transpozycji tej dyrektywy przez poszczególne państwa członkowskie, wraz ze wszystkimi niezbędnymi wnioskami, oraz nakładającą na właściwą komisję obowiązek przeprowadzenia oceny problemów związanych z transpozycją dyrektywy z możliwie najlepszym podkreśleniem praktyk i środków, które mogłyby prowadzić do różnych form dyskryminacji wobec obywateli europejskich i poruszać kwestię swobody przemieszczania się,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie przyjęcia środków dotyczących repatriacji zwłok <sup>(3)</sup>,
- uwzględniając dokument roboczy Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 13 czerwca 2008 r. <sup>(4)</sup>, a także kwestionariusz rozesłany do parlamentów krajowych państw członkowskich oraz otrzymane nań odpowiedzi,
- uwzględniając sprawozdanie delegacji Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z wizytacji w ośrodkach zamkniętych dla osób ubiegających się o azyl i imigrantów w Belgii <sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie wdrażania w Unii Europejskiej dyrektywy 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl i uchodźców: wizyty Komisji Wolności Obywatelskich w latach 2005-2008 <sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie spisu Romów we Włoszech w oparciu o pochodzenie etniczne <sup>(7)</sup>, opinię Wydziału Prawnego PE w sprawie zgodności okoliczności obciążających obywateli UE nielegalnie przebywających w innym państwie członkowskim UE, a także sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z wizyty delegacji we Włoszech,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji z dnia 15 lutego 2008 r. zatytułowane „Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. - 30 czerwca 2007 r.)” (COM(2008)0085),

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 282 E z 6.11.2008, s. 428.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 89 E z 14.4.2004, s. 162.

<sup>(4)</sup> PE407.933v01-00

<sup>(5)</sup> PE404.465v02-00

<sup>(6)</sup> Teksty przyjęte, P6\_TA(2009)0047

<sup>(7)</sup> Teksty przyjęte, P6\_TA(2008)0361

Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.

- uwzględniając 25. roczne sprawozdanie Komisji z dnia 18 listopada 2008 r. z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2007) (COM(2008)0777),
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie problemów i perspektyw dotyczących obywatelstwa europejskiego <sup>(1)</sup>,
  - uwzględniając sprawozdanie Agencji Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych zatytułowane „Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE”,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji z dnia 10 grudnia 2008 r. ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (COM(2008)0840) (sprawozdanie Komisji),
  - uwzględniając konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie „Swobodnego przepływu osób: przypadki nadużyć i niewłaściwego stosowania prawa do swobodnego przepływu”,
  - uwzględniając orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) dotyczące obywatelstwa Unii i swobodnego przemieszczania się, takie jak sprawy C-127/08 (sprawa Metock), C-33/07 (sprawa Jipa) i C-524/06 (sprawa Huber),
  - uwzględniając projekt sprawozdania okresowego zatytułowany „Studium porównawcze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich” zamówionego przez Komisję Prawną i wykonanego przez European Citizen Action Service (ECAS),
  - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Prawnej (A6-0186/2009),
- A. mając na uwadze, że – zgodnie ze wspomnianym wyżej piątym sprawozdaniem na temat obywatelstwa Unii – na dzień 1 stycznia 2006 r. około 8,2 miliona obywateli Unii korzystało z przysługującego im prawa do pobytu w innym państwie członkowskim, a miliony obywateli Unii podróżują co roku po terenie Unii,
- B. mając na uwadze, że swoboda przemieszczania się jest nierozdzielnie związana z pojęciem praw człowieka i obywatelstwa Unii, stanowiąc jedno z podstawowych praw i jedną ze swobód przyznawanych obywatelom Unii przez Traktaty,
- C. mając na uwadze, że dyrektywa 2004/38/WE wdraża zasady zawarte w Traktatach, stanowiąc, iż obywatele Unii mogą niezależnie od miejsca pochodzenia poruszać się swobodnie po terenie całej Unii wraz z członkami rodziny,
- D. mając na uwadze, że państwa członkowskie miały obowiązek dokonać transpozycji dyrektywy 2004/38/WE do dnia 30 kwietnia 2006 r., a do dnia 30 kwietnia 2008 r. Komisja miała przygotować sprawozdanie o stosowaniu dyrektywy,
- E. mając na uwadze, że po prawie pięciu latach od przyjęcia dyrektywy 2004/38/WE – mimo iż z pewną zwłoką w stosunku do podanych w dyrektywie terminów – nareszcie dostępne stają się informacje o transpozycji i praktycznym stosowaniu omawianej dyrektywy,
- F. mając na uwadze, że Parlament wielokrotnie wyrażał obawy co do sposobu, w jaki niektóre państwa członkowskie wdrażają swobodę przemieszczania się,

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte, P6\_TA(2009)0204

**Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.**

- G. mając na uwadze, że nawiązano ostatnio konstruktywny dialog między Komisją, Parlamentem i niektórymi państwami członkowskimi,
- H. mając na uwadze, że dialog taki umożliwił pewną zmianę ustawodawstwa krajowego w celu dostosowania go do prawodawstwa WE,
- I. mając na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem Komisji transpozycja dyrektywy 2004/38/WE w ogólności raczej rozczarowuje, gdyż żadne państwo członkowskie nie dokonało w pełni skutecznej i poprawnej transpozycji całej dyrektywy, a ponadto żaden artykuł dyrektywy nie został przetransponowany skutecznie i poprawnie przez wszystkie państwa członkowskie,
- J. mając na uwadze, że w sprawozdaniu Komisji wskazano – oprócz wielu innych – dwa główne utrzymujące się przypadki łamania podstawowych praw obywateli Unii, zwłaszcza dotyczące prawa do wjazdu i pobytu członków rodziny pochodzących z krajów trzecich oraz wymogu, aby obywatele Unii dostarczali wraz z wnioskiem o przyznanie prawa pobytu dodatkowe dokumenty, takie jak zezwolenie na pracę i potwierdzenie odpowiedniego zakwaterowania, które nie zostały przewidziane w dyrektywie 2004/38/WE,
- K. mając na uwadze, że Komisja do tej pory otrzymała ponad 1 800 indywidualnych skarg, 40 pytań ze strony Parlamentu i 33 petycje oraz że na tej podstawie zarejestrowała 115 skarg i pięciokrotnie wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom za nieprawidłowe stosowanie dyrektywy 2004/38/WE,
- L. mając na uwadze, że Komisja stoi w swoim sprawozdaniu na stanowisku, iż na tym etapie nie ma potrzeby zmieniać dyrektywy 2004/38/WE, ale należy dołożyć wszelkich starań na rzecz jej prawidłowego wdrożenia dzięki stworzeniu grupy eksperckiej, gromadzeniu informacji, danych i najlepszych praktyk na podstawie kwestionariusza, a także wydaniu w 2009 r. wytycznych dotyczących problematycznych kwestii w celu zapewnienia pełnego i poprawnego stosowania dyrektywy,
- M. mając na uwadze, że na kwestionariusz Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych odpowiedziało szereg posłów do parlamentów krajowych <sup>(1)</sup>, a w niektórych państwach członkowskich na ankietę tę odpowiedzieli członkowie obu izb parlamentarnych <sup>(2)</sup>,
- N. mając na uwadze, że przedstawiciele parlamentów krajowych mieli okazję do szerszego wyrażenia poglądów na posiedzeniu wspólnej komisji ds. postępów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które odbyło się w dniach 19 i 20 stycznia 2009 r.,
- O. mając na uwadze, że Wydział Prawny Parlamentu, z którym konsultowała się w tej sprawie Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, stwierdził, iż właściwe przepisy prawa wspólnotowego wykluczają krajowe prawodawstwo, w myśl którego w przypadku popełnienia przestępstwa lub wykroczenia za ogólną okoliczność obciążającą uznaje się sam fakt, że dana osoba jest obywatelem państwa członkowskiego nielegalnie przebywającym na terytorium innego państwa członkowskiego,
- P. mając na uwadze, że orzeczenia ETS dotyczące swobody przemieszczania się, a zwłaszcza sprawy Metock, Jipa i Huber, potwierdziły następujące zasady:
- obywatel spoza Wspólnoty będący współmałżonkiem obywatela Unii, który towarzyszy temu ostatniemu lub doń dołącza, może skorzystać z przepisów omawianej dyrektywy niezależnie od tego, kiedy i gdzie zawarli związek małżeński oraz bez potrzeby wcześniejszego legalnego pobytu w UE <sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja.

<sup>(2)</sup> Belgia, Republika Czeska i Rumunia

<sup>(3)</sup> Sprawa Metock

Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.

- chociaż art. 18 Traktatu WE i art. 27 dyrektywy 2004/38/WE nie wykluczają krajowych przepisów ustawodawczych ograniczających obywatelowi państwa członkowskiego prawo do wjazdu na teren innego państwa członkowskiego, zwłaszcza na podstawie jego uprzedniej repatriacji z tego drugiego państwa z powodu „nielegalnego pobytu” w tymże państwie, o ile indywidualne zachowanie tego obywatela stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społecznych i przewidywany środek ograniczający jest właściwy do osiągnięcia założonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, czego prawidłowość stwierdza trybunał krajowy, rozpatrując przedłożoną mu sprawę <sup>(1)</sup>,
- art. 12 ust. 1 Traktatu WE należy interpretować jako równoznaczny z wykluczeniem ustanowienia przez poszczególne państwa członkowskie – dla celów zwalczania przestępczości – systemu przetwarzania danych osobowych konkretnie dotyczących obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego <sup>(2)</sup>,
- Q. mając na uwadze, że we wspomnianym wyżej sprawozdaniu z wizytacji w ośrodkach zamkniętych dla osób ubiegających się o azyl i imigrantów w Belgii stwierdzono, iż „przetrzymywanie obywateli UE w ośrodkach dla obywateli krajów trzecich będących nielegalnymi imigrantami wydaje się szokujące i niewspółmierne, zwłaszcza jeżeli prawdą jest, że środek ten można nałożyć jedynie z powodu naruszenia przepisów administracyjnych. Odnośne liczby przedstawione przez władze belgijskie budzą zaniepokojenie”,
- R. mając na uwadze, że we wspomnianych konkluzjach z dnia 27 listopada 2008 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wystąpiła do Komisji o przedstawienie na początku 2009 r. oświadczenia interpretacyjnego z wytycznymi w sprawie funkcjonowania dyrektywy 2004/38/WE i o rozważenie wszelkich innych właściwych i koniecznych środków,
- S. mając na uwadze, że na podstawie zebranych informacji, szczególnie w odpowiedzi parlamentów krajowych na kwestionariusz Parlamentu, niestety niewyczerpujący i nieobejmujący wszystkich państw członkowskich, oraz w uzupełnieniu sprawozdania Komisji następujące główne kwestie wskazano jako problematyczne:
- ograniczająca interpretacja przez państwa członkowskie pojęcia „członka rodziny” (art. 2), „wszelkich innych członków rodziny” i „partnera” (art. 3), zwłaszcza w odniesieniu do partnerów tej samej płci, oraz ich prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy dyrektywy 2004/38/WE <sup>(3)</sup>,
- nieuzasadnione obciążenia administracyjne nakładane są w odniesieniu do wjazdu i pobytu członków rodzin pochodzących z krajów trzecich <sup>(4)</sup>,
- dokonywana przez państwa członkowskie interpretacja pojęcia „wystarczających środków finansowych” określonych w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE jest często niejasna, gdyż większość państw członkowskich wymaga potwierdzenia posiadania wystarczających środków finansowych; w wielu państwach członkowskich nie ma także pewności w kwestii pojęcia „nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim” ani też w kwestii tego, czy i w jakich przypadkach podejmować decyzję o wydaleniu obywatela Unii, który stał się takim nieracjonalnym obciążeniem (art. 14, pkt 10 preambuły) <sup>(5)</sup>,

<sup>(1)</sup> Sprawa Jipa

<sup>(2)</sup> Sprawa Huber

<sup>(3)</sup> CY, IT, PL i SK nie uznają małżeństw osób tej samej płci jako powodu przyznania praw swobodnego przemieszczania się, PL i SK nie uznają zarejestrowanych partnerstw, nawet jeśli są one zatwierdzone w innym państwie członkowskim; informacje na ten temat dostarczone przez Komisję, Agencję Praw Podstawowych UE i organizacje pozarządowe stanowią kolejny dowód braku pewności prawnej w tej kwestii

<sup>(4)</sup> Szereg pisemnych skarg i petycji składanych do instytucji UE podkreśla, że niektóre państwa członkowskie są niechętnie przyznaniu pełnych praw członkom rodzin pochodzącym z krajów trzecich; tytułem przykładu, przepisy ustawodawcze w Zjednoczonym Królestwie, na Litwie i w Polsce nie przyznają prawa wstępu bez wizy członkom rodziny pochodzącym spoza UE. Przeszkody prawne i administracyjne dotyczące członków rodziny z krajów trzecich stanowią olbrzymi problem; prawo Zjednoczonego Królestwa uniemożliwia bezwizowy wjazd na jego terytorium członkowi rodziny spoza UE, który posiada kartę pobytu wydaną przez inny kraj, a w praktyce administracyjnej Zjednoczonego Królestwa długie terminy i obszerna dokumentacja w rozpatrywaniu wniosków o wydanie kart pobytu dla członków rodziny będących obywatelami krajów trzecich również stanowią znaczące przeszkody w wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się; w Estonii obywatele krajów trzecich posiadający kartę pobytu wydaną przez inne państwo członkowskie napotykają na trudności przy próbie wjazdu na terytorium tego kraju, zaś od członków rodziny z kraju trzeciego, składających wnioski o wydanie wizy, wymaga się uiszczenia opłat wizowych; we Włoszech od obywatela kraju trzeciego składającego wniosek o możliwość połączenia rodziny żąda się wykazania legalności pochodzenia jego środków utrzymania, przy czym ich kwota nie może być niższa od rocznej sumy zasiłku socjalnego

<sup>(5)</sup> Na przykład w odniesieniu do prawa włoskiego, które wymaga od obywateli UE potwierdzenia posiadania wystarczających środków finansowych

**Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.**

- interpretacja przez państwa członkowskie wyrażenia „poważne/nadrzędne względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” oraz tego, w jakich przypadkach i na jakiej podstawie może ona uzasadniać decyzję o wydaleniu (art. 27 i 28) różni się w poszczególnych państwach członkowskich, będąc niejasną i mogąc prowadzić do nadużyć (przy ukierunkowaniu na obywateli konkretnego państwa członkowskiego), lub też pozostaje w wątpliwej zgodności z dyrektywą 2004/38/WE (na przykład w odniesieniu do mechanizmów automatycznego wydalenia) <sup>(1)</sup>,
  - od obywateli Unii często wymaga się dostarczenia władzom przyjmującego państwa członkowskiego nieuzasadnionych dodatkowych dokumentów nieuwzględnionych w dyrektywie 2004/38/WE <sup>(2)</sup>,
  - prawo a praktyka w odniesieniu do nadużywania uprawnień i do zawierania fikcyjnych małżeństw,
- T. mając na uwadze fakt, że w niektórych państwach członkowskich występują znaczne różnice między dokumentami tożsamości obywateli danego państwa a dokumentami obywateli europejskich pochodzących z innego państwa członkowskiego, dla których udowodnienie w praktyce faktu, że są mieszkającymi w danym kraju obywatelami europejskimi jest trudne, co tym samym jest przeszkodą w wykonywaniu przez nich należnych im praw, a także w ich integracji w życiu społecznym i zawodowym,
- U. mając na uwadze, że należy potępić niedoskonałą transpozycję dyrektywy 2004/38/WE wdrażającej art. 18 Traktatu WE dokonaną przez państwa członkowskie i że sytuacja taka prowadzi jeśli nie do podważenia konieczności i skuteczności samej dyrektywy, to do braku stosowania jednego z kluczowych praw, na których opiera się UE i które Traktaty przyznają obywatelom Unii,
- V. mając na uwadze, że zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie skutków swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE (COM(2008)0765), podczas pierwszego etapu (od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.) funkcjonowania uzgodnień przejściowych przemieszczający się pracownicy z państw, które weszły w skład UE w 2004 r. i 2007 r., mieli pozytywny wpływ na gospodarki państw członkowskich,
- W. mając na uwadze, że cztery państwa członkowskie z UE-15 nie otworzyły swoich rynków pracy dla pracowników z UE-8,
- X. mając na uwadze, że jedenaście państw członkowskich powiadomiło Komisję o podjęciu decyzji o dalszym stosowaniu ograniczeń na swoich rynkach pracy w stosunku do obywateli Rumunii i Bułgarii od dnia 1 stycznia 2009 r.,

**Stosowanie dyrektywy 2004/38/WE**

1. wzywa państwa członkowskie do respektowania ducha i litery art. 18 Traktatu WE oraz art. 45 karty praw podstawowych – przyznających obywatelom Unii podstawowe prawo swobodnego przemieszczania się – poprzez pełne wdrożenie w trybie natychmiastowym dyrektywy 2004/38/WE, niezwłoczne dokonanie przeglądu i zmiany aktów legislacyjnych i praktyk administracyjnych sprzecznych z prawem UE, szczególnie zgodnie ze sprawozdaniem Komisji i orzecznictwem ETS; zauważa, że niektóre przepisy prawa większości państw członkowskich nie są zgodne z literą i duchem dyrektywy, naruszając prawo do swobodnego przemieszczania się i obywatelstwo UE, oraz że krajowa praktyka administracyjna bardzo często w znacznym stopniu utrudnia obywatelom wykonywanie swoich praw;

2. wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia praw przyznanych na mocy art. 2 i art. 3 dyrektywy 2004/38/WE nie tylko małżonkom różnej płci, ale także partnerom zarejestrowanym w związkach, członkom gospodarstwa domowego i partnerom, w tym związkom osób tej samej płci uznanym przez państwo członkowskie, a także niezależnie od przynależności państwowej i bez względu na nieuznawanie ich w prawie cywilnym przez inne państwo członkowskie, w oparciu o zasady wzajemnej uznawalności, równości, niedyskryminacji, godności oraz życia osobistego i rodzinnego; apeluje do państw członkowskich, aby pamiętały, że dyrektywa nakłada obowiązek uznania swobody przemieszczania się wszystkich obywateli Unii (w tym partnerów tej samej płci) bez obowiązku uznawania małżeństw osób tej samej płci; w związku z tym wzywa Komisję do wydania rygorystycznych wytycznych przy jednoczesnym wykorzystaniu analiz i konkluzji zawartych w sprawozdaniu Agencji Praw Podstawowych oraz do monitorowania tych kwestii;

<sup>(1)</sup> Na przykład art. 235 włoskiego kodeksu karnego przewiduje wydalenie osób niebędących obywatelami Włoch, a skazanych na co najmniej 2 lata pozbawienia wolności

<sup>(2)</sup> W niektórych przypadkach (Grecja) właściwe władze mogą na mocy przepisów prawa krajowego wystąpić o udostępnienie rejestru karnego obywatela UE ubiegającego się o zameldowanie, natomiast w innych państwach członkowskich (na przykład w Hiszpanii i Belgii) obywatelom innych państw członkowskich wydaje się specjalne dokumenty tożsamości i karty pobytowe; w niektórych pozostałych państwach członkowskich (ES) oprócz zaświadczenia o rejestracji obywatelom UE wydaje się numer identyfikacyjny dla obcokrajowców, który jest potrzebny do podjęcia pracy lub zarejestrowania się w systemie ubezpieczeń społecznych; we Włoszech obywatele UE mają obowiązek udowodnić „legalność” swoich środków finansowych



Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.

3. wzywa Komisję do sporządzenia odpowiednich wniosków w ramach programu sztokholmskiego w celu zagwarantowania swobody przemieszczania się bez dyskryminacji ze względów określonych w art. 13 Traktatu WE, w oparciu o analizę i wnioski zawarte w sprawozdaniu Agencji Praw Podstawowych;
4. wzywa państwa członkowskie, aby przy wdrażaniu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu nie nakładały na obywateli Unii i członków ich rodziny, w tym członków rodziny pochodzących z krajów trzecich, nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych, które nie zostały wyraźnie określone w dyrektywie 2004/38/WE, gdyż są one sprzeczne z przepisami prawnymi WE, stanowiąc nieuzasadnioną przeszkodę w korzystaniu ze swobody przemieszczania się przyznanej bezpośrednio w Traktacie WE, nieuzależnionej od wypełnienia procedur administracyjnych przez te osoby; zwraca uwagę państw członkowskich na obowiązek ułatwiania praktyk administracyjnych dotyczących korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się i wzywa państwa członkowskie do obserwowania wszelkich decyzji administracyjnych i sądowych opartych na art. 3 ust. 2 dyrektywy oraz do sporządzania sprawozdań na ich temat; przypomina państwom członkowskim o ich obowiązku ułatwiania przyjazdu pochodzących z państw trzecich członków rodziny obywateli Unii w celu umożliwienia im prowadzenia normalnego życia rodzinnego w przyjmującym państwie członkowskim;
5. zwraca się do państw członkowskich, w których stosuje się takie dokumenty, o przyjęcie takiego samego formatu dokumentów tożsamości dla ich własnych obywateli, jak i dla obywateli Unii pochodzących z innych państw członkowskich, bez względu na różnice, które muszą być wskazane w dokumentach<sup>(1)</sup>;
6. zachęca Komisję do starannej oceny, czy prawa i praktyki państw członkowskich nie naruszają praw przyznanych obywatelom Unii w Traktacie WE i omawianej dyrektywie, czy nie nakładają nieracjonalnego obciążenia na obywateli Unii i na ich rodziny, ograniczając pośrednio ich prawo do swobodnego przemieszczania się, zwłaszcza w odniesieniu do pojęć „wystarczające środki finansowe”, „nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim” oraz „(poważne/nadrzędne) względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”, a także czy merytoryczne i proceduralne zabezpieczenia i ochrona oraz możliwości odwołania się na drodze sądowej od wydalenia są prawidłowo wdrożone i stosowane; przypomina, że wszelkie ograniczanie podstawowego prawa swobodnego przemieszczania się muszą być rygorystycznie interpretowane;
7. zauważa, że obywatele niektórych państw członkowskich i społeczności etnicznych wydają się być obiektem ataków w pewnych państwach członkowskich i podkreśla, że muszą one wdrożyć dyrektywę 2004/38/WE, nie dyskryminując obywateli Unii i członków ich rodzin ze względów określonych w art. 21 Karty praw podstawowych; wzywa Komisję, Radę i wszystkie państwa członkowskie o zadbanie w szczególności o to, aby dyskryminacja ze względu na narodowość, rasę lub pochodzenie etniczne nie miała miejsca ani w praktyce, ani w prawodawstwie, oraz o monitorowanie tej kwestii;
8. zauważa, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby; takie indywidualne zachowanie musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych; wzywa w związku z tym państwa członkowskie do regularnego przeprowadzania przeglądu wpisów krajowych dotyczących odmowy wjazdu udzielonej obywatelom Unii i członkom ich rodzin<sup>(2)</sup>; przypomina, że nie wolno powoływać się na klauzulę porządku publicznego w celach gospodarczych lub żeby realizować ogólne cele prewencyjne;
9. stwierdza, że nie wszystkie państwa członkowskie wdrożyły art. 35 dyrektywy 2004/38/WE pozwalający im na przyjęcie koniecznych środków na rzecz odmowy, ustania lub cofnięcia praw swobodnego przemieszczania się w przypadkach nadużycia praw czy popełnienia oszustwa, takich jak zawieranie fikcyjnych małżeństw, o ile środki takie są współmierne i niedyskryminujące, a zabezpieczenia proceduralne są przestrzegane, a także zwraca uwagę na możliwości przewidziane w omawianym artykule;

(1) Praktyka administracyjna niezgodna z prawem WE ma znaczący negatywny wpływ na prawa obywateli. Na przykład szybki wzrost liczby różnych dowodów tożsamości i kart pobytu w państwach członkowskich sprawił, że wykonywanie przez obywateli UE prawa do swobodnego przemieszczania się stało się zagmatwane i męczące; w Hiszpanii – oprócz zaświadczenia o rejestracji – obywatelom UE wydaje się numer identyfikacyjny dla obcokrajowców, który jest potrzebny do podjęcia pracy lub zarejestrowania się w hiszpańskim systemie ubezpieczeń społecznych, we Francji utrzymano niejednoznaczny, dobrowolny kartę pobytu obok zaświadczenia o rejestracji wydawanego obywatelom Unii, w państwach członkowskich, takich jak Republika Czeska, Szwecja i Belgia, władze wymagają dodatkowych dokumentów w celu wydania kart pobytu lub nakładają wymogi, których nie wymieniono w dyrektywie

(2) W prawie estońskim i węgierskim brakuje wyraźnego wskazania na wyłączenie celów gospodarczych przy wydawaniu nakazu wydalenia. W prawie węgierskim i rumuńskim brakuje jakiegokolwiek wskazania na wyłączenie wcześniejszych wyroków karnych i ogólnych celów prewencyjnych.

**Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.**

10. wzywa Komisję do monitorowania przestrzegania w praktyce art. 24 dyrektywy 2004/38/WE dotyczącego równego traktowania i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w związku z punktami 20 i 31 preambuły oraz art. 21 karty praw podstawowych, które przyznają obywatelom Unii i członkom ich rodziny przybywającym do innego państwa członkowskiego prawo do traktowania na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego we wszystkich kwestiach objętych zakresem Traktatu WE, i wzywa państwa członkowskie do podjęcia stosownych kroków na rzecz jak najszybszego usunięcia braków i bezwzględnego położenia kresu łamaniu prawa WE;

11. wzywa do uchylecia lub dokonania przeglądu dotychczasowych przepisów przejściowych nadal przewidujących ograniczenia swobodnego przemieszczania się pracowników, obywateli tych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniach 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r., co stanowi znaczną i szkodliwą dyskryminację obywateli Unii; należy wzmocnić klauzulę pierwszeństwa w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii oraz zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku;

12. wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby, wdrażając dyrektywę 2004/38/WE, rozważyły ewentualne skutki o charakterze dyskryminacyjnym przepisów dotyczących zabezpieczeń społecznych i dostępu do usług interesu publicznego, które to przepisy mogłyby stanowić bariery dla swobodnego przemieszczania się;

13. wzywa Radę do określenia strategii zapewniającej swobodę przemieszczania się obywateli Unii i pracowników oraz ich dostęp do rynku pracy w przyjmujących państwach członkowskich, do opublikowania pozytywnych osiągnięć i skutków swobodnego przemieszczania się obywateli i pracowników dla przyjmujących państw członkowskich i dla UE, oraz apeluje do Komisji o przeprowadzenie badania mającego na celu określenie obecnych i przyszłych niedoborów siły roboczej w UE oraz ewentualnego wkładu w trwały wzrost gospodarczy pracowników ze wszystkich państw członkowskich mających pełny dostęp do rynku pracy UE;

14. wzywa Komisję i państwa członkowskie do dokonania przeglądu ograniczeń, restrykcji i aktualnych terminów przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE w zakresie korzystania z praw swobodnego przemieszczania się zgodnie z jej art. 39 i do zbadania wpływu zlikwidowania dotychczasowej dyskryminacji obywateli Unii w zakresie pełnego korzystania przez nich z przyznanych przez Traktat praw do swobodnego przemieszczania się i praw w zakresie obywatelstwa Unii;

***Metodologia gwarantująca wdrożenie***

15. zauważa, że niezadowolające wdrożenie dyrektywy 2004/38/WE wskazuje, iż Komisja nie jest w stanie zagwarantować, że państwa członkowskie w spójny i natychmiastowy sposób zastosują się do dyrektywy, oraz wyjść naprzeciw dużej liczbie skarg składanych przez obywateli w związku ze stosowaniem dyrektywy;

16. popiera zaproponowane przez Komisję podejście oparte na ciągłym i kompleksowym monitorowaniu wdrażania dyrektywy 2004/38/WE, na pomocy państwom członkowskim w zapewnianiu pełnego i poprawnego stosowania dyrektywy poprzez sporządzenie wytycznych w pierwszej połowie 2009 r. oraz na wszczęciu postępowania wobec państw członkowskich w przypadku, gdy ich przepisy prawa krajowego i/lub praktyki są sprzeczne z omawianą dyrektywą; zwraca się do Komisji, żeby opracowała spójną, skuteczną i przejrzystą politykę wykonawczą, która zagwarantuje stosowanie prawa do swobodnego przemieszczania się, oraz żeby przedstawiła tę politykę Parlamentowi; uważa, że brak zasobów ludzkich i finansowych w Komisji, służących transpozycji i stosowaniu dyrektywy, stanowi poważne utrudnienie w wiarygodnym monitorowaniu przez Komisję stosowania dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich, a w związku z tym dla jedności prawa w sprawie tak kluczowej dla obywateli Unii;

17. wzywa państwa członkowskie do wszczęcia procedur na rzecz wdrożenia tych wytycznych do końca 2009 r., aby dostosować ich krajowe przepisy i praktyki, i wzywa je do udostępnienia tych wytycznych wszelkim właściwym organom i do monitorowania stosowania tych wytycznych;

18. apeluje, aby Komisja opracowała w swoich wytycznych wspólne kryteria dotyczące określenia minimalnej kwoty uznawanej za „wystarczające środki” oraz aby wyjaśniła, na jakiej podstawie państwa członkowskie powinny uwzględniać „osobistą sytuację danej osoby” zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE;

Czwartek, 2 kwietnia 2009 r.

19. zwraca się do Komisji, aby w wytycznych opracowała mechanizm jednolitej interpretacji normatywnych kategorii „porządku publicznego”, „bezpieczeństwa publicznego” i „zdrowia publicznego” oraz aby wyjaśniła, jaki związek z decyzją o wydaleniu, o której mowa w art. 28 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE, ma uwzględnianie kwestii, takich jak: okres zamieszkania, wiek, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i ekonomiczna, integracja społeczna i kulturowa, czy też więzi z krajem pochodzenia;
20. dostrzega ograniczenia w zakresie repatriacji zwłok obywateli Unii i wzywa Komisję do przedstawienia kodeksu postępowania, którego państwa członkowskie mogłyby przestrzegać, w celu zagwarantowania, że stanowi to uzupełnienie swobody przemieszczania się obywateli;
21. apeluje do Komisji o zwiększenie funduszy i stworzenie specjalnej linii budżetowej na rzecz wspierania przedsięwzięć krajowych i lokalnych mających na celu integrację obywateli Unii oraz członków ich rodzin mieszkających w innym państwie członkowskim zgodnie z art. 2 i art. 3 dyrektywy 2004/38/WE;
22. zachęca Komisję do wyznaczenia terminu wdrożenia wytycznych, po przekroczeniu którego wszczęto by postępowanie, i wnosi o swój pełny udział i regularne informowanie go o rozwoju sytuacji;
23. wzywa Komisję do wprowadzenia – w odniesieniu do swobodnego przemieszczania się osób – wzajemnego systemu ocen dokonywanych przez zespoły złożone z ekspertów wyznaczanych przez państwa członkowskie i przez Parlament przy pomocy Komisji oraz Sekretariatu Generalnego Rady w oparciu o wizyty w terenie i bez naruszania uprawnień przyznanych Komisji w Traktatach;
24. wzywa Komisję, aby domagała się od państw członkowskich okresowych sprawozdań zawierających dane statystyczne dotyczące swobody przemieszczania się, na przykład odnośnie do liczby przypadków odmowy wjazdu i pobytu oraz powodów przeprowadzonych wydażeń;
25. wzywa państwa członkowskie, aby pomagały swoim obywatelom mieszkającym w innych państwach członkowskich poprzez udzielanie w placówkach konsularnych i dyplomatycznych wszelkich niezbędnych informacji na temat swobody przemieszczania się;
26. wzywa Komisję do sprawdzenia, czy w państwach członkowskich istnieją systemy przetwarzania danych osobowych odnoszących się konkretnie do obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego oraz czy zawierają one wyłącznie dane niezbędne do stosowania dyrektywy 2004/38/WE i przeniesienia prawodawstwa UE na grunt prawa krajowego; apeluje również do Komisji o sprawdzenie, czy istnieją podobne systemy w celu zwalczania przestępczości, i wzywa państwa członkowskie posiadające takie systemy do dokonania ich przeglądu w oparciu o sprawę Huber;
27. wzywa państwa członkowskie, których przepisy nie są zgodne ze sprawą Metock, o pilne dokonanie ich przeglądu i zwraca się do Komisji o wszczęcie postępowania przeciw tym państwom członkowskim, jeżeli nie zastosują się do tego;
28. z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący zwiększenia świadomości obywateli Unii na temat praw przysługujących im na mocy dyrektywy 2004/38/WE oraz rozprowadzenia uproszczonego przewodnika dla obywateli Unii z jak najlepszym wykorzystaniem Internetu i przypomina państwom członkowskim o ich wynikających z art. 34 dyrektywy obowiązkach informowania obywateli o ich prawach dotyczących swobodnego przemieszczania się; w związku z tym wzywa państwa członkowskie do stworzenia biur informacji i pomocy w zakresie praw swobodnego przemieszczania się;

\*

\* \*

29. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.
-