EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.3.2019
COM(2019) 161 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding

I. INDLEDNING

Den første rapport fra Kommissionen ("rapporten fra 2011")[1] om gennemførelsen af direktiv 2003/109/EF[2] ("direktivet") blev offentliggjort den 28. september 2011 under overholdelse af indberetningspligten i henhold til direktivets artikel 24. Denne rapport viste en generel mangel på information blandt tredjelandsstatsborgere om status som fastboende udlænding i EU og de rettigheder, der er knyttet dertil, samt mange mangler i forbindelse med gennemførelsen af direktivet (f.eks. restriktiv fortolkning af direktivets anvendelsesområde, yderligere betingelser for godkendelse af ansøgningen, høje gebyrer, ulovlige hindringer for mobiliteten i EU samt udvanding af retten til ligebehandling og beskyttelse mod udvisning).

Denne anden rapport giver et ajourført overblik over, hvordan EU's medlemsstater[3] har gennemført direktivet, herunder for første gang oplysninger om gennemførelsen af direktiv 2011/51/EU[4], som ændrede direktiv 2003/109/EF ved at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse. Medlemsstaterne havde frist til den 20. maj 2013 til at gennemføre direktiv 2011/51/EU i deres nationale lovgivning. Kommissionen indledte traktatbrudsprocedurer mod 11 medlemsstater for ikke at have gennemført direktivet rettidigt eller for ikke at have underrettet Kommissionen korrekt om vedtagelsen af national lovgivning. Otte af disse sager er afsluttet.

Denne rapport er udarbejdet på grundlag af en undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent i perioden 2014-2016 samt andre kilder, herunder klager[5], andragender, udvekslinger af oplysninger med medlemsstaterne og traktatbrudsprocedurer.

Statistisk oversigt

I rapporten fra 2011 fremhævedes den ringe indvirkning, som direktivet havde haft i mange medlemsstater, idet der kun var udstedt få opholdstilladelser for fastboende udlændinge, og 80 % af dem var blevet udstedt af kun fire medlemsstater[6]. Selv om der i 2017 kan rapporteres om en større udbredelse af status som fastboende udlænding (3 055 411 tilladelser for fastboende udlændinge i forhold til 1 208 557 i 2008), udgør de samme fire lande en endnu højere procentdel af de udstedte tilladelser for fastboende udlændinge (90 %), hvor Italien har udstedt ca. 73 % af dem[7]. Denne lave udnyttelse kan tilskrives manglen på tilgængelige oplysninger om status som fastboende udlænding blandt både tredjelandsstatsborgere og de nationale indvandringsmyndigheder samt "konkurrencen" med veletablerede nationale ordninger, som er tilladt i henhold til direktivets artikel 13 (21 medlemsstater ud af 25 har bibeholdt deres nationale ordninger).

II. OVERHOLDELSE AF GENNEMFØRELSESBESTEMMELSERNE

Personligt anvendelsesområde – artikel 3

---

1 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (KOM(2011) 585 endelig).

2 Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

3 Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er ikke bundet af direktivet.

4 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse (EUT L 132 af 19.5.2011, s. 1).

5 De fleste af de klager, Kommissionen har modtaget, vedrører: ansøgninger, som er afvist af forskellige grunde (f.eks. opfyldelse af betingelserne for indrømmelse af status som fastboende udlænding, navnlig faste og regelmæssige indtægter og fravær), uforholdsmæssigt store administrative udgifter, ligebehandling, tilladelsens format, anerkendelse af erhvervskvalifikationer og mobilitet inden for EU.

6 AT, CZ, EE, IT.

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

I artikel 3 defineres direktivets anvendelsesområde og en række undtagelser (dvs. situationer, hvor direktivet ikke finder anvendelse). Rapporten fra 2011 fremhævede et særligt gennemførelsesproblem i flere medlemsstater i forbindelse med udelukkelsen af tredjelandsstatsborgere, som har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, (artikel 3, stk. 2, litra e)), hvor nogle medlemsstater har anlagt en meget bred fortolkning af denne undtagelse. Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) har præciseret betydningen af denne bestemmelse ved at anføre, at direktivet ikke omfatter "[t]redjelandsstatsborgeres ophold, som er lovligt og eventuelt uafbrudt, men som ikke på forhånd afspejler en *mulighed* for, at disse tredjelandsstatsborgere kan blive fastboende på medlemsstaternes område", og at "[d]en omstændighed, at en opholdstilladelse indeholder en formel begrænsning, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig med henblik på at afgøre, om denne tredjelandsstatsborger kan blive fastboende i medlemsstaten, til trods for at der foreligger en sådan begrænsning"[8]. Selv om Domstolen i sidste ende præciserede, at det fortsat er de nationale domstoles ansvar at foretage en individuel vurdering af sådanne udelukkelser, har Kommissionen ikke modtaget klager over påstået misbrug af denne undtagelse fra medlemsstaternes side.

Den oprindelige udelukkelse af flygtninge fra direktivets anvendelsesområde blev ophævet i 2011[9], men direktivet finder dog stadig ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der har en anden form for beskyttelse end den, der er fastsat i direktivet om anerkendelse af ret til asyl[10] (artikel 3, stk. 2, litra c)). Spørgsmålet om, hvordan national beskyttelsesstatus bør adskilles fra andre former for national ret til lovligt ophold, er hidtil ikke blevet helt afklaret i Domstolens eller de nationale domstoles retspraksis.

Opholdets varighed – artikel 4

Tredjelandsstatsborgere skal have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på medlemsstatens område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning om status som fastboende udlænding. I rapporten fra 2011 blev det fremhævet, at nogle medlemsstater kunne anvende begrebet "lovligt ophold" restriktivt, navnlig ved at udelukke indehavere af særlige visa eller opholdstilladelser. Kommissionen undersøgte et af disse tilfælde, nemlig en national lov, der krævede, at ansøgere om status som fastboende udlænding skal være indehavere af den nationale permanente opholdstilladelse. Efter at have udvekslet oplysninger med Kommissionen har medlemsstaten ændret sin nationale lovgivning og bragt den i overensstemmelse med direktivet.

For så vidt angår personer med international beskyttelse, fastsætter direktivet, at mindst halvdelen af perioden mellem datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse og udstedelsen af en opholdstilladelse som en person med international beskyttelse medregnes, hvis denne periode ikke overstiger 18 måneder (artikel 4, stk. 2). De fleste medlemsstater medregner halvdelen af perioden, mens andre[11] fastsætter, at hele perioden skal medregnes.

Kommissionen har endnu ikke modtaget nogen klager over ukorrekt gennemførelse af artikel 4, stk. 1a, som fastslår, at medlemsstaterne ikke tildeler status som fastboende udlænding på

8 Dom af 18.10.2012 i sag C-502/10, Singh.

9 Med direktiv 2011/51/EU.

10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning).

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

grundlag af international beskyttelse i tilfælde af tilbagekaldelse af international beskyttelse i henhold til direktivet om anerkendelse af ret til asyl.

Betingelser for at opnå status som fastboende udlænding – artikel 5

I artikel 5 fastsættes betingelserne for opnåelse af status som fastboende udlænding, nemlig at ansøgere skal fremlægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige faste og regelmæssige indtægter, har en sygeforsikring og (frivilligt) opfylder integrationsbetingelserne.

De fleste medlemsstater har fastsat den nationale mindsteløn eller eksistensminimummet som en tærskel for vurdering af faste og regelmæssige indtægter. Nogle medlemsstater definerer også størrelsen af de økonomiske midler, der kræves for familiemedlemmer til fastboende udlændinge. Som præciseret af Domstolen med henvisning til direktiv 2003/86/EF om familiesammenføring[12] må medlemsstaterne ikke fastsætte et minimumsindtægtsniveau, under hvilket alle ansøgninger vil blive afvist, uanset en konkret undersøgelse af den enkelte sag. Denne fortolkning kan også anvendes på direktivet om fastboende udlændinge.

Kommissionen har kontrolleret hos flere medlemsstater, at der foretages en proportionalitetsvurdering, når indtægtsforholdene skal vurderes. I et af disse tilfælde har den pågældende medlemsstat (MT) efter en traktatbrudsprocedure ændret sin lovgivning ved at indføre en fleksibilitetsklausul, der pålægger de kompetente nationale myndigheder at tage hensyn til alle relevante omstændigheder i den enkelte sag, inden den træffer afgørelse om at afvise eller acceptere ansøgningen.

Et flertal af medlemsstaterne kræver, at personer, som ansøger om status som fastboende udlænding, opfylder integrationsbetingelserne[13], hvilket generelt kræver kendskab til deres officielle sprog. Nogle medlemsstater stiller også krav om deltagelse i kurser om samfundsforhold[14]. I P&S-sagen[15] tog Domstolen stilling til medlemsstaternes mulighed for at fastsætte integrationskrav *efter* opnåelse af status som fastboende udlænding, idet den fastslog, at direktivet ikke er til hinder for disse krav, så længe de ikke medfører inddragelse af denne status.

Offentlig orden og offentlig sikkerhed – artikel 6

Alle medlemsstater har gennemført denne valgfrie begrundelse for afslag, men anvender ofte en anden terminologi og fastsætter forskellige tærskler for tidligere straffedomme. Det er imidlertid ikke alle medlemsstater[16], der udtrykkeligt har gennemført den afvejning, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, og som kræver, at der tages hensyn til ansøgerens personlige situation, når den relevante afgørelse træffes. Dette kunne skabe problemer med overensstemmelsen i forbindelse med de kompetente myndigheders konkrete anvendelse af afgørelser om afslag. Kommissionen har imidlertid endnu ikke modtaget nogen klager om dette spørgsmål.

Dokumentation – artikel 7, stk. 1

I rapporten fra 2011 blev det fremhævet som et problematisk spørgsmål i henhold til visse nationale love, at manglende dokumentation for passende boligforhold er grund til at afvise en ansøgning. Ud fra de tilgængelige oplysninger om gennemførelsen af denne bestemmelse i de medlemsstater, der har valgt et sådant dokumentationskrav, ser det ud til, at bevis for passende boligforhold i de fleste tilfælde anses for en betingelse for at opnå status. I mangel af

[12] Dom af 4.3.2010 i sag C-578/08, Chakroun.
[13] AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.
[14] BE – Flandern, FR, HR, LT, LU, RO.
[15] Dom af 4.6.2015 i sag C-579/13, P&S.
[16] ES, FR, HU, PL, RO, SI.

Domstolens præcisering af dette punkt er der i den videnskabelige litteratur uenighed om, hvorvidt denne gennemførelse er i overensstemmelse med direktivet[17].

Efter en traktatbrudsprocedure mod Malta, hvis lovgivning kræver, at boliger ikke må deles med andre personer, der ikke er familiemedlemmer, har Malta ændret sin lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med direktivet.

Frist for behandling af ansøgningen – artikel 7, stk. 2

Selv om alle medlemsstater har gennemført fristen på seks måneder for behandling af ansøgninger i henhold til artikel 7, stk. 2, korrekt, overholder mange af dem ikke denne frist i praksis. Der er navnlig blevet rapporteret om længere forsinkelser efter den flygtningekrise, der begyndte i 2015, i de medlemsstater, hvor de kompetente nationale myndigheder, der er ansvarlige for behandlingen af ansøgninger om status som fastboende udlænding, også er ansvarlige for at behandle asylansøgninger (f.eks. i Sverige).

I henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, fjerde afsnit, skal eventuelle konsekvenser af, at der ikke foreligger en afgørelse ved udløbet af fristen på seks måneder, afgøres efter den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Denne bestemmelse er blevet gennemført korrekt i de fleste medlemsstater: i de fleste tilfælde ved henvisning til almindelig forvaltningsret, og i andre tilfælde[18] ved hjælp af særlige bestemmelser. Som det imidlertid blev fremhævet i rapporten om gennemførelsen af direktiv 2011/98/EU om en kombineret tilladelse[19], synes de afhjælpende foranstaltninger, der anvendes i visse medlemsstater, imidlertid ikke at være tilstrækkelige og kan føre til retsusikkerhed og for lange sagsbehandlingstider.

Ansøgningsgebyr

I modsætning til nyere direktiver om lovlig migration indeholder direktivet om fastboende udlændinge ingen bestemmelser om ansøgningsgebyrer. I rapporten fra 2011 blev det imidlertid fremhævet, at overdrevent høje gebyrer bør betragtes som værende i strid med proportionalitetsprincippet og sidestilles med en ulovlig yderligere betingelse for godkendelse af ansøgningen, der bringer direktivets "nyttevirkning" i fare.

Dette blev bekræftet af Domstolen i to domme[20], der fastslår, at "det niveau, som gebyrerne fastsættes til, [må] således hverken have til formål eller til følge, at der skabes en hindring for opnåelse af status som fastboende udlænding i henhold til dette direktiv, med henblik på ikke at gribe ind i formålet med direktivet eller dets ånd og fratage det dets effektive virkning"[21]. Domstolen tilføjede, at for at vurdere proportionaliteten af sådanne gebyrer bør der tages hensyn til forskellige elementer, herunder: 1) gebyrernes økonomiske indvirkning på ansøgeren og 2) de faktiske administrative omkostninger til behandling af en ansøgning og udstedelse af tilladelsen, også sammenlignet med gebyrerne for udstedelse af lignende dokumenter til statsborgere og EU-borgere.

På dette grundlag har Kommissionen indledt traktratbrudsprocedurer mod en række medlemsstater for uforholdsmæssigt store gebyrer (som, hvor det er relevant, også omfatter

[17] Jf. Hailbronner og Thym, "EU Immigration and Asylum Law. Commentary", 2. udgave, s. 468.
[18] BE, CY, FR, MT, PT.
[19] Rapport om gennemførelsen af direktiv 2011/98/EU (COM(2019) 160).
[20] Dom af 26.4.2012 i sag C-508/10, Kommissionen mod Nederlandene, og dom af 2.9.2015 i sag C-309/14, CGIL & INCA.
[21] C-508/10, præmis 69.

andre direktiver om lovlig migration)[22]: Nederlandene, Italien, Bulgarien og Grækenland – disse sager er afsluttet som følge af ændringer i den nationale lovgivning, der sænker gebyrerne til et rimeligt niveau – og Portugal – sagen verserer stadig.

EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge – artikel 8

Alle medlemsstater har gennemført bestemmelserne i artikel 8 om form og gyldighed af EU-opholdstilladelsen for fastboende udlændinge korrekt. Hvad angår tilladelsens gyldighed, valgte de fleste medlemsstater[23] en gyldighedsperiode på fem år, mens andre har valgt en gyldighedsperiode på op til ti år eller en ubegrænset periode[24].

Det fastsættes i artikel 8, at tilladelsen er gyldig i mindst fem år, men at status som fastboende udlænding er permanent, når den er opnået, jf. dog betingelserne for inddragelse i artikel 9.

Bemærkninger i den fastboende udlændings EU-opholdstilladelse for personer med international beskyttelse – artikel 8, stk. 4-6, og artikel 19a

Når status som fastboende udlænding gives til en person med international beskyttelse, bør der anføres en bemærkning i tilladelsen, herunder navnet på den medlemsstat, der har tildelt beskyttelsen (eller til hvilken beskyttelsen overdrages i tilfælde af mobilitet inden for EU). Efter traktatbrudsprocedurer for manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne i direktiv 2011/51/EU har flere medlemsstater ændret deres lovgivning for at sikre fuld gennemførelse af de pågældende bestemmelser. Kommissionen har endnu ikke modtaget nogen klager vedrørende korrekt gennemførelse af disse bestemmelser.

Inddragelse eller fortabelse af status – artikel 9

Generelt er artikel 9 blevet korrekt gennemført af medlemsstaterne med visse mindre overensstemmelsesproblemer.

I henhold til artikel 9, stk. 2, kan medlemsstaterne fastsætte, at fravær, der overstiger 12 på hinanden følgende måneder, eller fravær af specifikke eller usædvanlige grunde ikke medfører inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding. Nogle medlemsstater[25] benyttede sig af denne mulighed ved at fastsætte, at fravær på 12 på hinanden følgende måneder fra EU's område som regel fører til fortabelse af status, samtidig med at der gives mulighed for at tillade en længere fraværsperiode på grund af ekstraordinære omstændigheder. Andre medlemsstater har imidlertid valgt en længere periode (f.eks. har Finland valgt en periode på to år, som kan forlænges yderligere på grund af særlige og ekstraordinære omstændigheder, og Frankrig tre år).

Artikel 9, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at inddrage status som fastboende udlænding, hvis den pågældende udgør en trussel mod den offentlige orden, men denne trussel ikke begrunder udvisning efter artikel 12. Under halvdelen af medlemsstaterne har besluttet at benytte sig af denne mulighed[26].

Artikel 9, stk. 3a, giver medlemsstaterne mulighed for at inddrage en status som fastboende udlænding i tilfælde af tilbagekaldelse af international beskyttelse i henhold til visse bestemmelser i direktivet om anerkendelse af ret til asyl, hvis den pågældende status som fastboende udlænding blev opnået på grundlag af international beskyttelse (fordi den

[22] Navnlig direktiv 2004/114/EF om studerende, direktiv 2005/71/EF om forskere, direktiv 2009/50/EF om det blå EU-kort, direktiv 2011/98/EU om kombineret tilladelse, direktiv 2014/36/EU om sæsonarbejdere og direktiv 2014/66/EU om virksomhedsinternt udstationerede.

[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.

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

pågældende har forvansket eller udeladt forhold, der var afgørende for indrømmelsen af status). Kommissionen har ikke modtaget nogen klager over medlemsstaternes ukorrekte gennemførelse af denne bestemmelse.

Artikel 9, stk. 5, indeholder en "forenklet procedure" for generhvervelse af status som fastboende udlænding. Medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser til at gennemføre denne bestemmelse, da betingelserne og proceduren skal fastlægges i den nationale lovgivning. I nogle tilfælde består disse betingelser imidlertid af urimelige krav, som ikke synes at være i overensstemmelse med målsætningen om en forenklet procedure (f.eks. kræver BE ophold i 15 år før udrejse).

Proceduremæssige garantier – artikel 10

Hvad angår de proceduremæssige garantier i artikel 10, har nogle medlemsstater[27] administrative ordninger for fastboende udlændinge i deres indvandringslove, mens andre[28] kun henviser til den almindelige forvaltningsret. Kommissionen har for nylig indledt en traktatbrudsprocedure mod Rumænien for en påstået overtrædelse af forpligtelsen til at begrunde afgørelser om afslag truffet på grundlag af hensynet til den offentlige sikkerhed med den begrundelse, at selv i tilfælde, hvor de relevante oplysninger er omfattet af en statshemmelighed, har ansøgeren ret til at kende essensen af disse oplysninger for at kunne udøve sin ret til at anfægte afgørelsen.

Ligebehandling – artikel 11

Som allerede fremhævet i rapporten fra 2011 har flere medlemsstater ikke vedtaget specifikke gennemførelsesforanstaltninger for princippet om ligebehandling i deres indvandringslovgivning, men anvender snarere generelle bestemmelser, der regulerer beskæftigelse, undervisning eller social sikring, ofte i kombination med det generelle princip om ikke-forskelsbehandling. Manglen på eksplicitte gennemførelsesforanstaltninger kan skabe problemer med den korrekte gennemførelse af princippet om ligebehandling på nationalt plan, hvilket bekræftes af de mange klager, som Kommissionen har modtaget på dette område.

Med hensyn til adgang til lønnet arbejde og udøvelse af selvstændig virksomhed har de fleste medlemsstater[29] fastsat bestemmelser, som begrænser adgangen til arbejde, der vedrører udøvelsen af offentlig myndighed – også lejlighedsvis. Kommissionen har anlagt sag mod visse medlemsstater, da den fandt, at disse bestemmelser lå uden for undtagelsens anvendelsesområde. Efter udvekslinger mellem Kommissionen og de nationale myndigheder i 2014 ændrede en medlemsstat sin lovgivning, der ikke gav tredjelandsstatsborgere, herunder fastboende udlændinge, adgang til den offentlige transportsektor og til den nationale civiltjeneste. I 2018 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod Ungarn med hensyn til en national lov, der udelukker fastboende udlændinges adgang til dyrlægeerhvervet.

Hvad angår adgang til social sikring, social bistand og social beskyttelse, har Domstolen præciseret[30] omfanget af undtagelsen for "centrale ydelser" i artikel 11, stk. 4, ved at anføre, at den skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan begrænse ligebehandlingen, bortset fra sociale sikringsydelser eller social beskyttelse, som bidrager til at sætte den enkelte i stand til at opfylde sine grundlæggende behov, såsom kost, bolig og sundhed.

Der var ikke behov for særlige krav til gennemførelsen af den bestemmelse, der blev indført ved stk. 4a, i henhold til hvilken begrænsninger af ligebehandlingen skal være med forbehold

[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.
[30] Dom af 24.4.2012 i sag C-571/10, Kamberaj.

af bestemmelserne i direktivet om anerkendelse af ret til asyl. Kommissionen har ikke modtaget nogen klager over ukorrekt gennemførelse af denne bestemmelse.

Beskyttelse mod udvisning – artikel 12

Direktivets artikel 12 er blevet gennemført korrekt i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater[31] har imidlertid ikke udtrykkeligt gennemført den del af bestemmelsen om, at truslen mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed skal være reel og tilstrækkeligt alvorlig. Endvidere har nogle medlemsstater[32] ikke gennemført alle de afbalancerende forhold i stk. 3. I en nylig sag[33] fastslog Domstolen, at den spanske lovgivning ikke er i overensstemmelse med direktivet, idet den ikke indeholder bestemmelser om vurdering af de forhold, der er omhandlet i artikel 12, stk. 3, i forbindelse med afgørelser om udvisning efter idømmelse af en frihedsstraf på mere end et år.

Stk. 3a, 3b, 3c og 6 i artikel 12 indeholder specifikke regler om afgørelser om udvisning for indehavere af tilladelse for fastboende udlændinge i én medlemsstat, som har fået international beskyttelsesstatus i en anden medlemsstat. Kommissionen har ikke modtaget nogen klager over ukorrekt gennemførelse af disse bestemmelser.

Gunstigere nationale bestemmelser/forhold til nationale permanente opholdstilladelser – artikel 13

I rapporten fra 2011 blev der peget på en risiko for konkurrence mellem nationale opholdstilladelser og EU-opholdstilladelser, hvilket ikke nødvendigvis fører til, at der anvendes gunstigere betingelser for tredjelandsstatsborgere, da en sammenligning af fordelene og ulemperne ved de to opholdstilladelser ofte er svær. Dette problem blev bekræftet af resultaterne af en ad hoc-undersøgelse[34] foretaget af Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN) i 2016, som fremhævede, at nationale opholdstilladelser på lang sigt i visse tilfælde giver færre lige rettigheder eller mindre beskyttelse mod udsendelse på mere favorable betingelser (f.eks. under fem års ophold eller ingen krav om indkomst).

I den henseende har Domstolen i mellemtiden præciseret[35] fortolkningen af artikel 13, som på trods af dens titel ikke giver medlemsstaterne mulighed for at give status som fastboende udlænding på gunstigere vilkår, men giver mulighed for, at der både eksisterer en særskilt national status som fastboende udlænding og en permanent opholdstilladelse. Alle undtagen fire medlemsstater (Østrig, Italien, Luxembourg og Rumænien) har oprettet parallelle nationale ordninger.

Betingelser for ophold og arbejde i en anden medlemsstat – artikel 14, 15, 16, 18

I rapporten fra 2011 blev det fremhævet, at gennemførelsen af direktivets bestemmelser om mobilitet i EU var et af de mest problematiske spørgsmål. Den angav også det meget lave antal fastboende udlændinge, som havde udøvet deres ret til at opholde sig i en anden medlemsstat (under 50 pr. medlemsstat). Ifølge de tilgængelige (delvise) data fra EMN[36] synes rettighederne til mobilitet inden for EU i direktivet fortsat at være underudnyttet. Dette kan til dels skyldes, at rettigheden ikke er automatisk, men er underlagt en række detaljerede betingelser (se nedenfor). Som bekræftet af en lang række klager, som Kommissionen har

[31] BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.
[32] AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.
[33] Dom af 7.12.2017 i sag C-636/16, Wilber López Pastuzano.
[34] EMN's ad hoc-undersøgelse nr. 2016.1000, "National residence permits of permanent or unlimited validity".
[35] Dom af 17.7.2014 i sag C-469/13, Tahir.
[36] "Intra-EU mobility of third-country nationals", EMN-undersøgelse 2013, 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.

modtaget, gør disse betingelser og den strenge gennemførelse i de fleste medlemsstater ofte den faktiske udøvelse af retten til mobilitet inden for EU meget vanskelig i praksis.

I henhold til artikel 14, stk. 2, har en fastboende udlænding ret til at opholde sig i en anden medlemsstat med følgende tre begrundelser: for at udøve erhvervsmæssig virksomhed, for at studere eller gennemføre en erhvervsuddannelse eller andre formål. Nogle medlemsstater[37] henviser ikke til "andre formål", mens andre har en udtømmende liste over dem[38], hvilket kan føre til en restriktiv gennemførelse af bestemmelsen.

En række medlemsstater[39] har i henhold til artikel 14, stk. 3, valgt at anvende undersøgelser af arbejdsmarkedet for fastboende udlændinge fra andre medlemsstater, som ansøger om at tage ophold for at udøve erhvervsmæssig virksomhed.

I henhold til direktivets artikel 14, stk. 4, kan medlemsstaterne begrænse det samlede antal personer, der har ret til opholdstilladelse, forudsat at gældende lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen af dette direktiv allerede sætter sådanne grænser. Kun tre[40] af dem har anvendt denne mulighed.

Artikel 14, stk. 5, andet afsnit, giver medlemsstaterne mulighed for at give fastboende udlændinge fra andre medlemsstater tilladelse til at opholde sig som sæsonarbejdere, hvilket er en kategori, der ikke er omfattet af direktiv 2014/36/EU om sæsonarbejdere, som kun gælder for tredjelandsstatsborgere, der er bosiddende uden for EU. Denne mulighed er blevet anvendt af fire medlemsstater[41].

Alle medlemsstater har valgt at anvende direktivets artikel 15, stk. 2, litra a), for så vidt angår betingelsen om, at ansøgere skal dokumentere, at de har faste og regelmæssige indtægter. Nogle medlemsstater[42] har fastsat faste beløb (svarende til den nationale mindsteindkomst), som for at være forenelig med proportionalitetsprincippet, hvilket Domstolen har bekræftet i sagen Chakroun[43], skal anvendes under hensyntagen til de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

Direktivets artikel 15, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at fastboende udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse, skal efterleve integrationsforanstaltninger, hvis integrationsbetingelserne ikke er blevet anvendt på den fastboende udlænding i den første medlemsstat. Fem medlemsstater[44] har besluttet at anvende denne mulighed.

I henhold til direktivets artikel 16, stk. 1, har ægtefæller og mindreårige børn ret til at ledsage og slutte sig til den fastboende udlænding, hvis familien allerede levede sammen i den første medlemsstat. Nogle medlemsstater har fastsat yderligere krav, som kan udgøre en hindring for udøvelsen af mobiliteten. F.eks. forpligter Tjekkiet familiemedlemmer til at indgive en ansøgning sammen med yderligere dokumenter, dvs. en straffeattest og en omfattende lægeerklæring. I Tyskland kan familiemedlemmer kun slutte sig til den fastboende udlænding, hvis denne har tilstrækkelig plads i sin bolig. I Estland har ægtefællen kun ret til at slutte sig til den fastboende udlænding, hvis denne allerede var bosat i den første medlemsstat.

---

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.
42 BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.
43 Dom af 4.3.2010 i sag C-578/08, Chakroun.
44 AT, DE, FR, MT, NL.

Artikel 16, stk. 2, i direktivet giver mulighed for at udvide retten til at ledsage og slutte sig til fastboende udlændinge til at omfatte andre familiemedlemmer end ægtefæller og mindreårige børn. Denne mulighed er blevet anvendt af nogle medlemsstater[45].

I henhold til direktivets artikel 19, stk. 2, skal den anden medlemsstat udstede en opholdstilladelse, der kan fornyes, til den fastboende udlænding, når betingelserne er opfyldt, og den skal underrette den første medlemsstat om sin afgørelse. Nogle medlemsstater[46] har imidlertid ikke gennemført denne underretningsforpligtelse i deres lovgivning.

Ligebehandling i den anden medlemsstat – artikel 21

I henhold til direktivets artikel 21 har indehavere af tilladelsen og deres familiemedlemmer, når de har fået opholdstilladelse i den anden medlemsstat, ret til ligebehandling på de områder og på de betingelser, der er fastsat i artikel 11, herunder adgang til arbejdsmarkedet. Medlemsstaterne kan vælge at begrænse ligebehandling til visse former for erhvervsmæssig virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i en periode på højst 12 måneder. Efter udvekslinger mellem Kommissionen og de nationale myndigheder har en medlemsstat ændret sin lovgivning, der pålagde familiemedlemmer til fastboende udlændinge fra andre medlemsstater at have en arbejdstilladelse, der kun gælder for et bestemt job eller en bestemt sektor, også efter de første 12 måneders ophold.

I henhold til artikel 21, stk. 2, kan medlemsstaterne begrænse adgangen til erhvervsmæssig virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, for personer, der er i besiddelse af en opholdstilladelse med henblik på studier eller erhvervsuddannelse eller til andre formål. Denne mulighed er blevet anvendt af nogle medlemsstater[47].

III. KONKLUSIONER

Siden 2011 er gennemførelsen af direktivet om fastboende udlændinge i EU blevet forbedret, hvilket også skyldes de mange traktatbrudsprocedurer, Kommissionen har indledt, og domme, som Domstolen har afsagt. Der er imidlertid nogle udestående spørgsmål, som fortsat underminerer den fulde opfyldelse af direktivets hovedmål, som er at: udgøre et virkeligt redskab for integration af tredjelandsstatsborgere, der har bosat sig som fastboende udlændinge i medlemsstaterne[48], og bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked[49].

Med hensyn til det første mål blev det bemærket ovenfor, at de fleste medlemsstater ikke aktivt har fremmet brugen af status som fastboende udlænding i EU, og at de fortsat næsten udelukkende udsteder nationale opholdstilladelser til fastboende udlændinge, medmindre tredjelandsstatsborgere udtrykkeligt anmoder om en EU-tilladelse. I 2017 var der i de 25 medlemsstater, der var bundet af direktivet, ca. 3,1 mio. tredjelandsstatsborgere med en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge sammenlignet med ca. 7,1 mio. med en national tilladelse til længerevarende ophold[50]. Hvis det imidlertid blev konstateret, at de nationale immigrationsmyndigheder aktivt fremmede den nationale tilladelse i stedet for EU-tilladelsen, ville dette underminere den effektive virkning af direktivet, som det er blevet fremhævet i den akademiske litteratur[51].

---

45 AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.
46 AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.
47 AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.
48 Betragtning 12, som bekræftet af Domstolen i Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, præmis 66.
49 Betragtning 18, som bekræftet af Domstolen i Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, præmis 66.
50 Data fra Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.
51 Jf. Hailbronner/Thym, s. 497.

Kommissionen vil overvåge dette aspekt af gennemførelsen af direktivet og vil tilskynde medlemsstaterne til at bruge EU-opholdstilladelsen for fastboende udlændinge som et instrument, der er til gavn for integrationen af tredjelandsstatsborgere.

Med hensyn til det andet mål har den måde, hvorpå de fleste medlemsstater har gennemført direktivets bestemmelser om mobilitet inden for EU, reelt ikke bidraget til virkeliggørelsen af EU's indre marked. Kun få fastboende udlændinge har gjort brug af retten til at flytte til andre medlemsstater. Dette skyldes også, at der i nogle tilfælde gælder lige så mange betingelser for at udøve denne ret som for at indgive en ny ansøgning om opholdstilladelse, eller fordi de kompetente nationale myndigheder ikke har tilstrækkeligt kendskab til procedurerne, eller de finder det vanskeligt at samarbejde med deres modparter i andre medlemsstater. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at forbedre gennemførelsen af bestemmelserne om mobilitet inden for EU, bl.a. ved at fremme samarbejde og udveksling af oplysninger mellem nationale myndigheder.

Kommissionen vil fortsat overvåge medlemsstaternes gennemførelse af direktivet i overensstemmelse med sine traktatfæstede beføjelser og kan træffe passende foranstaltninger, herunder om nødvendigt indlede traktatbrudsprocedurer.