EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2011
COM(2011) 585 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive Sveta 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas

I. UVOD

Direktiva Sveta 2003/109/ES o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (v nadaljnjem besedilu: Direktiva[1]) je bila sprejeta 25. novembra 2003. To je bila druga direktiva[2] o zakoniti migraciji, sprejeta na podlagi z Amsterdamsko pogodbo podeljene pristojnosti za izdajo zakonodajnih aktov na ravni EU na tem področju.

K novemu statusu, ki je bil uveden z Direktivo, je pozval Evropski svet leta 1999 zaradi omogočanja integracije rezidentov za daljši čas v državah članicah ter spodbujanja gospodarske in družbene kohezije. Za doseganje tega cilja se rezidentom za daljši čas podeli varen status za prebivanje (vključno z nizom enotnih pravic, ki so tako podobne pravicam, ki jih uživajo državljani EU, kot je to le mogoče), pod določenimi pogoji pa tudi pravica do prebivanja v drugih državah članicah.

Direktiva je zato pomemben temelj razvoja politike priseljevanja EU, ki zadeva več kot pol milijona[3] državljanov tretjih držav v 24 državah članicah[4], za katere velja Direktiva. Področje uporabe Direktive je bilo nedavno spremenjeno z Direktivo 2011/51/EU z dne 11. maja 2011 in razširjeno na upravičence do mednarodne zaščite.

Poročilo izpolnjuje obveznost Komisije iz člena 24 Direktive. V njem je podan pregled prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo držav članic in njenega izvajanja v državah članicah, opredeljena pa so tudi morebitna težavna vprašanja. Poročilo je pripravljeno na podlagi študije, opravljene za Komisijo[5], in drugih virov, vključno s številnimi anketami, izvedenimi v okviru evropske migracijske mreže[6], pritožbami, vprašanji in pobudami posameznikov, razpravami z državami članicami o praktičnih vprašanjih, ki izhajajo iz uporabe Direktive, in drugimi študijami[7].

Države članice so imele možnost pregledati in posodobiti dejanske informacije.

II. SPREMLJANJE IN STANJE PRENOSA

Kot je določeno v členu 26 Direktive, so morale države članice uskladiti nacionalno zakonodajo z Direktivo do 23. januarja 2006.

Komisija je med letoma 2005 in 2010 organizirala več srečanj z državami članicami zaradi razprave o vprašanjih v zvezi z izvajanjem in razlago Direktive.

Komisija je leta 2007 v skladu s členom 258 (prej 226) Pogodbe o delovanju Evropske unije začela postopek ugotavljanja kršitev zoper 20 držav članic[8], ker niso pravočasno prenesle Direktive v nacionalno zakonodajo ali ker Komisije niso ustrezno obvestile o sprejetju

[1] UL L 16, 23.1.2004, str. 44.
[2] Prva direktiva je bila Direktiva Sveta 2003/86/ES o pravici do združitve družine.
[3] 567 100 leta 2009 (vir: Eurostat).
[4] Direktiva DK, IE in UK ne zavezuje.
[5] Študija, ki jo je podprla Komisija, opravil pa jo je konzorcij pod vodstvom Anderssona Effersa Felixa v sodelovanju s podjetjem Matrix Insight Ltd in Središčem za migracijsko pravo (Centre for Migration Law), ki je posodobil študijo, ki jo je leta 2007 opravila Akademska mreža za pravne študije o priseljevanju in azilu v Evropi „Odysseus“.
[6] Zlasti glej ad-hoc ankete št. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 in 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, Status rezidenta za daljši čas kot subsidiarna oblika državljanstva EU. Analiza Direktive 2003/109, Martinus Nijhoff, 2011.
[8] Vse države članice, razen AT, SI, SK in PL.

nacionalne zakonodaje za izvajanje Direktive. Sodišče Evropske unije je izdalo sodbe zoper tri države članice[9]. Od takrat so se postopki za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja končali, ker so vse države članice postopno uradno sporočile ukrepe prenosa.

III. USKLAJENOST UKREPOV PRENOSA

3.1. Osebno področje uporabe (člen 3)

Direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju države članice. Vendar pa je določenih več izjem. Posebne težave se pojavljajo v zvezi z izjemo državljanov tretjih držav, ki so bili sprejeti samo iz začasnih razlogov (člen 3(2)(e)). Nekatere države članice zelo široko razlagajo izjemo v določbi in opredeljujejo status določenih kategorij državljanov tretjih držav kot začasen, čeprav je mogoče njihovo dovoljenje za prebivanje obnoviti po možnosti za nedoločen čas, brez določenega roka in ne glede na dolžino prebivanja v državi članici. Umetniki, športniki, duhovniki, socialni delavci, raziskovalci, družinski člani državljanov tretjih držav s stalnim statusom, nizkokvalificirani delavci migranti ali drugi državljani tretjih držav, katerih status je neupravičeno označen kot „začasen“, so lahko tako izvzeti iz statusa rezidenta za daljši čas v Avstriji, na Cipru, v Grčiji, Italiji in na Poljskem. Ta omejitev osebnega področja uporabe Direktive resno zmanjšuje koristni učinek Direktive.

To vprašanje je predmet postopka predhodnega odločanja pred Sodiščem Evropske unije v zadevi C-502/10, Dutch Raad van State proti M. Singh.

3.2. Pogoji za pridobitev statusa v prvi državi članici (členi 4, 5 in 6 ter člen 7(1))

- **Pet let zakonitega prebivanja (člen 4)**

Državljani tretjih držav morajo pred predložitvijo vloge za status rezidenta za daljši čas pet let zakonito in neprekinjeno prebivati na ozemlju države članice.

Države članice so še naprej pristojne za opredelitev pojma „zakonito prebivanje“ v skladu z nacionalno zakonodajo in v okviru omejitev prava EU. Vendar pa pojma po opredelitvi ne morejo zožiti pri prenosu člena 4 Direktive. Omejevanje zakonitega prebivanja na prebivanje na podlagi dovoljenja za prebivanje ter načelno izključevanje vizumov in drugih oblik dovoljenj za bivanje lahko pomenita nepravilen prenos teh določb, če navedene oblike bivanja ne spadajo med izjeme iz člena 3(2). S tem v zvezi lahko nastanejo težave v Franciji, Italiji, Luksemburgu, na Švedskem in Slovaškem.

V skladu s členom 4(3) obdobje odsotnosti z ozemlja države članice ne prekine petletnega obdobja prebivanja, če je krajše od šestih zaporednih mesecev in skupaj ne presega 10 mesecev v petih letih[10]. Litva te določbe ni prenesla[11]. Mnogo držav članic[12] je uporabilo možnost za dovolitev daljših obdobij odsotnosti v primerih „posebnih ali izjemnih“ okoliščin (kot so huda bolezen, študij, zaposlitveni razlogi) brez prekinitve petletnega obdobja.

[9] Zadeve C-5/07 (Komisija proti Portugalski), C-59/07 (Komisija proti Španiji) in C-34/07 (Komisija proti Luksemburgu).
[10] Za državljane tretjih držav, ki so imetniki tako imenovane „modre izkaznice“ v skladu z Direktivo 2009/50 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve, se to obdobje odsotnosti podaljša za največ 12 zaporednih mesecev in skupaj ne presega 18 mesecev.
[11] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL in RO.

Za študente in udeležence poklicnega usposabljanja so v členu 4(2) določena posebna (izbirna) pravila za izračun, ki jih je prenesla večina držav članic[13].

- **Viri in zdravstveno zavarovanje (člen 5(1))**

Zahteve v zvezi z dohodkom so v državah članicah različne, saj se ponavadi določijo s sklicevanjem na raven socialne pomoči, minimalne življenjske standarde ali minimalne plače/pokojnine. Veliko držav članic določi pragove, ki se zvišujejo sorazmerno s številom družinskih članov in upoštevajo stroške nastanitve. Ciper za zagotovitev stalnosti in rednosti virov zahteva, da mora pogodba o zaposlitvi veljati vsaj 18 mesecev, kar lahko v praksi pomeni resno oviro na trgu dela, za katerega so značilne pogodbe o zaposlitvi za krajši čas.

V zvezi z obravnavanjem vlog družinskih članov se pojavljajo dodatna vprašanja. V Bolgariji, Estoniji, Grčiji, na Malti, Poljskem in v Romuniji pravni okvir zahteva, da morajo družinski člani, ki so vložili vlogo za status rezidenta za daljši čas, dokazati, da imajo ustrezne vire in da ti ne zajemajo dohodka sponzorja. Ta strožja razlaga zahteve v zvezi z viri družinskim članom preprečuje, da bi pridobili urejen status in deluje v nasprotju z namenom omogočanja integracije rezidentov za daljši čas.

- **Pogoji za integracijo (člen 5(2))**

Države članice lahko poleg teh pogojev od državljanov tretjih držav zahtevajo izpolnjevanje pogojev za integracijo, kar izvajajo Avstrija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Romunija[14]. Ti pogoji za integracijo vključujejo ustrezno znanje jezika, čeprav na različnih ravneh. Lahko vključujejo tudi dodatno znanje o državi gostiteljici, ponavadi o njeni zgodovini, pravnem redu in vrednotah[15]. Nekatere države članice zahtevajo od državljanov tretjih držav, da opravijo izpit[16], pred katerim morajo morebiti obvezno obiskovati tečaje. Druge lahko določijo obveznost obiskovanja tečajev integracije[17].

Države članice morajo pri prenosu te določbe ravnati v skladu z namenom Direktive in ustrezno upoštevati splošna načela prava EU, kot sta načelo ohranjanja njegovega koristnega učinka („effet utile“) in načelo sorazmernosti. Za izvedbo takšne ocene so koristni kazalniki: narava in raven znanja, ki se pričakujeta od vlagatelja (tudi v primerjavi z ravnjo znanja v državi gostiteljici), stroški izpita, dostopnost usposabljanja za integracijo in preskusov, primerjava pogojev za integracijo, ki jih morajo izpolnjevati bodoči rezidenti za daljši čas in bodoči državljani (ki naj bi bili po pričakovanjih strožji).

- **Javni red in javna varnost (člen 6)**

Ob upoštevanju dejstva, da rezident za daljši čas v skladu z opredelitvijo že prebiva v zadevni državi članici vsaj 5 let, je možnost držav članic, da zavrnejo vlogo zaradi javnega reda ali javne varnosti, bolj omejena kot v drugih direktivah na področju zakonitih migracij, saj morajo države članice upoštevati naslednje štiri elemente: resnost ali vrsto prekrška zoper javni red ali javno varnost; nevarnost, ki jo pomeni zadevna oseba; čas trajanja prebivanja osebe in obstoj povezav z državo prebivališča.

[13] Vse države članice razen CY, FI, FR, IT, LT in SE.
[14] Teh pogojev pa ni treba izpolnjevati družinskim članom v DE, EE, LT, LU, LV, MT in RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT in NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT in RO.
[17] Tečaji na področju državljanstva v FR.

Popolnost prenosa je na tem področju težko oceniti: ne gre le za to, da se besedilo ustreznih nacionalnih ukrepov prenosa pogosto malce razlikuje od besedila Direktive, ampak da običajno ti ukrepi temeljijo tudi na različnih pravnih virih, katerih kombinacijo in pravni učinek je težko oceniti. Zaradi navedenih pomislekov se zdi, da nacionalno pravo ne zagotavlja upoštevanja vseh elementov iz tega člena Direktive ob vsaki izdaji odločbe za odklonitev dodelitve statusa v Avstriji, Belgiji, Franciji, Latviji, Litvi, na Madžarskem, Poljskem, v Romuniji, na Slovaškem, v Sloveniji[18] in Španiji (nepopoln prenos meril, pretirano dvoumno izražanje, samodejna povezava med določenimi zapornimi kaznimi / podatki iz kazenske evidence in odklonitvijo).

- **Listinski dokazi (člen 7(1))**

Poleg veljavne potne listine in dokumentov, ki potrjujejo obstoj ustreznega prebivališča, so dokumenti, ki se lahko zahtevajo za utemeljitev vloge, določeni v členih 4 in 5. Zato se zdi, da nacionalna zakonodaja, ki sistematično zahteva dodatne listine, kot sta izvleček iz kazenske evidence (na Cipru, Češkem, v Italiji, na Madžarskem ter v, Romuniji in Sloveniji) ali podroben življenjepis (v Bolgariji[19]), ni usklajena z Direktivo.

Drugo težavno vprašanje v nekaterih nacionalnih predpisih zadeva posledice neobstoja dokumentov v zvezi z ustreznim prebivališčem – ta pojem ponavadi pomeni običajno prebivališče, ki izpolnjuje splošne zdravstvene in varnostne standarde, ali prebivališče, ki izpolnjuje stanovanjske standarde na področju socialnega varstva. Ker to ni pogoj za sprejem, zakonodaja držav članic, ki določa, da je neobstoj takšnega dokaza razlog za zavrnitev vloge, krši Direktivo[20]. Poleg tega se posebni pogoj v zakonodaji Malte, da si vlagatelj prebivališča ne sme deliti z drugo osebo / drugimi osebami, ki niso družinski člani, ne zdi upravičen.

Nadalje je neobstoj kakršne koli posebne pravne določbe v zvezi z listinskimi dokazi, kot se zdi, da je primer v Nemčiji, na Nizozemskem in Švedskem, težko uskladiti s splošnim načelom, da mora biti državljanom tretje države omogočeno iz predpisa jasno razbrati, kakšne so njihove pravice in obveznosti[21].

- **Dodatne zahteve**

V Avstriji je določba o izdaji dovoljenja EU za prebivanje za daljši čas oblikovana kot „diskrecijska“ določba in je pogojena s pridobitvijo dovoljenja za stalno prebivanje, ki je odvisno od izpolnitve merila kvot ali doseganja zadostnega števila točk (na kvalificiranosti utemeljen sistem točkovanja), kar ni združljivo z Direktivo.

Kar zadeva takse, ki jih zaračuna vseh 24 držav članic za obravnavo vloge, se lahko pretirano visoke takse štejejo kot kršitev načela sorazmernosti in kot nezakonit dodatni pogoj za sprejem, ki ogroža koristni učinek Direktive. V zvezi s tem se lahko naslednja skupina držav članic, in sicer Bolgarija, Ciper, Francija, Grčija, Nizozemska in Portugalska, z višino taks od 260 EUR do 600 EUR šteje kot težavna. To vprašanje je predmet postopka kršitev pred Sodiščem Evropske unije[22].

[18] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[19] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[20] Vprašanja v zvezi s prenosom se lahko na tem področju pojavljajo v AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO in SK.
[21] Sodišče, zadeva C-361/88, sodba z dne 30. maja 1991.
[22] Zadeva C-508/10, Komisija proti Nizozemski.

3.3. Dovoljenje za prebivanje za daljši čas in status rezidenta (člen 8(1), (2) in (3))

Direktiva določa temeljno razliko med statusom rezidenta za daljši čas in dovoljenjem za prebivanje, saj je status rezidenta za daljši čas trajen in ga dovoljenje le potrjuje[23]. V skladu z navedenim bi lahko bil neobstoj izrecnih določb o trajni naravi statusa v nacionalnem pravu (v Franciji, Latviji, na Nizozemskem, Portugalskem in Švedskem) podlaga za pravno vprašanje.

Države članice so pravilno prenesle določbo o času veljavnosti dovoljenja (člen 8(2)), ki so ga na splošno določile za pet let, vendar obstaja nekaj izjem[24].

Pravila, ki veljajo za obliko dovoljenja (člen 8(3)), je spremenila Uredba Sveta št. 380/2008 z dne 18. aprila 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 1030/2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav. V prvih nekaj letih po začetku veljavnosti Direktive obvezne navedbe na dovoljenju v več državah članicah niso bile določene (na primer v Italiji, Romuniji in Španiji[25]), kar je povzročilo težave v zvezi z mobilnostjo znotraj EU.

3.4. Pogoji podaljšanja dovoljenja in izguba statusa (člen 8(2) in člen 9)

- **Podaljšanje dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas (člen 8(2))**

Določbo člena 8(2) v zvezi z avtomatskim podaljšanjem dovoljenja, ki je tesno povezana s členom 9(6) o poteku dovoljenja za prebivanje za daljši čas, so pravilno prenesle tiste države članice, ki nimajo predpisanega postopka podaljšanja, saj dovoljenje velja za nedoločen čas. Prav tako so jo pravilno prenesle države članice, v katerih se dovoljenje za prebivanje za daljši čas avtomatsko podaljša ob prenehanju veljavnosti ali na podlagi vloge. Zdi se, da s pojmom avtomatskega podaljšanja niso združljive niti visoke takse, ki jih nekatere države članice (Ciper) uporabijo v tem primeru, niti visoke globe (do 1 659 EUR), ki naj bi se na Slovaškem uporabljale za rezidente za daljši čas, ki ne vložijo pravočasno vloge za podaljšanje dovoljenja.

- **Odvzem ali izguba statusa rezidenta za daljši čas (člen 9)**

Člen 9 določa pogoje za odvzem ali izgubo statusa rezidenta za daljši čas. Status je treba odvzeti v petih določenih primerih iz člena 9(1) do (4), mogoče pa ga je odvzeti v okoliščinah iz člena 9(3). Odvzema statusa rezidenta za daljši čas ni mogoče utemeljiti z drugimi razlogi.

Poleg tega člen 9(2) omogoča državam članicam, da odvzamejo dovoljenje v primeru odsotnosti z ozemlja EU nad 12 mesecev, razen če so dovoljena daljša obdobja[26] zaradi posebnih ali izjemnih razlogov (npr. razvoja projekta v državi izvora). To določbo sta po poročanju nepravilno prenesli Slovaška in Nizozemska, ki določata dodatne razloge za izgubo statusa v primeru 180-dnevne odsotnosti z ozemlja države.

Države članice lahko v skladu s pogoji člena 9(3) določijo, da rezident za daljši čas ni več upravičen do ohranitve statusa v primerih, ko pomeni grožnjo javnemu redu, vendar pa takšna grožnja ni razlog za izgon. Nacionalni predpisi večine držav članic zagotavljajo to možnost, vendar pa ni vedno jasno, ali se upošteva resnost storjenega prekrška ali kaznivega dejanja. Zlasti se zdi, da gre zakonodaja Francije, ki določa možnost odvzema statusa rezidenta za daljši čas v primeru zaposlitve državljana tretje države brez potrebnega delovnega dovoljenja,

[23] Glej uvodno izjavo 11.
[24] 10 let: CZ, FR; nedoločen čas: FI, IT, DE in SI.
[25] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT in SI.

preko razlogov za odvzem iz člena 9.

Člen 9(4) v zvezi z izgubo statusa rezidenta za daljši čas v prvi državi članici s pridobitvijo statusa rezidenta za daljši čas v drugi državi članici ali po šestih letih odsotnosti z ozemlja prve države članice so prenesle vse države članice.

Kar zadeva člen 9(5) in poenostavljeni postopek za ponovno pridobitev statusa rezidenta za daljši čas (npr. odprava ali omilitev zahtev prebivanja ali integracije) v zvezi s primeri iz člena 9(1)(c) in člena 9(4), iz zakonodaje Cipra, Litve, Malte in Španije[27] ne izhaja, da so prenesli to določbo.

3.5. Pravica do enake obravnave v prvi državi članici (člen 11)

Rezidenti za daljši čas se v skladu z določbami člena 11 Direktive obravnavajo enako kot državljani na številnih področjih, vključno z dostopom do zaposlitve, izobraževanja, socialnega varstva ter dostopom do blaga in storitev. Posledično zlasti zaradi neobstoja izrecnih določb v predpisih mnogih držav članic na tem področju žal obstaja informacijska vrzel. Zato je težko oceniti, ali je nacionalna zakonodaja usklajena s členom 11. Vendar pa število na tem področju vloženih pritožb kaže, da je lahko prenos te določbe težaven, zlasti če mora načelo enakega obravnavanja izvajati vrsta različnih regionalnih in lokalnih organov.

Dvanajst držav članic[28] je uporabilo možnost iz odstavka 2 člena 11, da omejijo enako obravnavo na primere, ko prijavljeni kraj običajnega prebivališča rezidenta za daljši čas ali članov njegove družine leži na ozemlju zadevne države članice. Poleg tega je Grčija edina država članica, v kateri v skladu z odstavkom 4 nacionalni zakonodajalec omejuje enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom na osnovne prejemke[29]. Glede dostopa do zaposlovanja zakonodaja v 17 državah članicah[30] vsebuje omejitev ali izključitev sodelovanja rezidentov za daljši čas v dejavnostih v zvezi z izvajanjem javne oblasti.

Vprašanja glede prenosa se pojavljajo v zvezi z: dostopom do izobraževanja na Nizozemskem (univerze lahko osebam, ki niso državljani EGP (vključno z rezidenti za daljši čas), zaračunavajo višje takse), nakupom nepremičnin na Poljskem, prostim dostopom do ozemlja v Litvi (svoboda gibanja tujcev se lahko omeji na podlagi razširjenega seznama razlogov, vključno z varstvom pravic in svoboščin drugih oseb).

Združljivost nacionalnih stanovanjskih dodatkov, ki so omejeni na državljane EU, s členom 11 je predmet postopka predhodnega odločanja pred Sodiščem Evropske unije v zvezi z vprašanjem tribunala Italije[31].

3.6. Razmerje z nacionalnim dovoljenjem za stalno prebivanje – ugodnejši nacionalni predpisi (člen 13)

Člen 13 Direktive državam članicam omogoča izdajo nacionalnih dovoljenj za stalno prebivanje pod ugodnejšimi pogoji. Ta dovoljenja ne dajejo pravice do selitve v drugo državo članico. To možnost je uporabilo 13 držav članic[32], tudi v korist oseb, ki uživajo mednarodno zaščito, večjih vlagateljev ali državljanov tretjih držav, ki imajo poseben odnos z zadevno

[27] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU in PL.
[29] Osnovni prejemki se razumejo kot tisti prejemki, ki vplivajo na varstvo otrok, revnih in družine.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE in SI.
[31] Zadeva C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE in SI.

državo članico, ker so bili na njenem ozemlju rojeni, so na njem daljši čas prebivali ali so sklenili zakonsko zvezo z državljanom.

Morebitne težave se pojavljajo v državah članicah[33], v katerih državljanom tretjih držav ni dovoljeno posedovati dovoljenja za prebivanje za daljši čas obenem z drugim dovoljenjem za prebivanje in morajo izbrati, katero dovoljenje bodo obdržali. Takšna obveznost izbire ni skladna s členoma 4(1) in 7(3), ki določata, da morajo države članice vlagatelju podeliti status rezidenta za daljši čas, če izpolnjuje pogoje Direktive. Poleg tega ta situacija ustvarja tveganje, da si bosta nacionalno dovoljenje in dovoljenje EU konkurirala, kar ne bo nujno spodbudilo uporabe ugodnejših določb za državljana tretje države, ker je primerjava prednosti, ki jih podeljujeta obe vrsti dovoljenj, pogosto občutljivo vprašanje, za reševanje katerega sta potrebna poglobljeno poznavanje prava na področju priseljevanja in temeljita ocena.

3.7 Pogoji za prebivanje in delo v drugi državi članici (členi 14, 15, 16 in 18)

Omogočanje gibanja rezidentov za daljši čas znotraj EU je ena od glavnih dodanih vrednosti Direktive, ki prispeva k učinkovitemu delovanju notranjega trga. Prenos v državah članicah ne dosega pričakovanj. Številne države članice so Poglavje III Direktive o prebivanju v drugi državi članici le delno prenesle ali s prenosom zamujajo. Poleg tega se pojavljajo težave glede dovoljenj za prebivanje, ki niso bila izdana v skladu s specifikacijami Direktive (glej točko 3.3). Posledica te situacije je, da je bil rezidentom za daljši čas druge države članice zavrnjen sprejem iz razlogov, ki jih Direktiva ne določa, ali jim niso bile podeljene pravice.

Mobilnost znotraj EU je močno okrepljena v tistih državah članicah, v katerih se za rezidente za daljši čas, ki so status pridobili v drugi državi članici, ne uporabljajo preskusi trga dela (in so v nekaterih primerih oproščeni tudi zahteve po delovnem dovoljenju), in sicer v Belgiji[34], na Cipru, v Litvi, na Madžarskem, Poljskem, Portugalskem in Švedskem. V Italiji, Romuniji in Sloveniji se uporabljajo nacionalne kvote v nasprotju z določbo člena 14(4)[35]. Usklajenost teh kvot z Direktivo je odvisna od tega, ali temeljijo na oceni trga dela. Zato se zdi, da kvote Italije, določene za državljane posameznih držav, kršijo Direktivo.

Nekatere države članice so odpravile zahteve po stalnih in rednih virih ter dokazih o zdravstvenem zavarovanju za osebe s statusom rezidenta za daljši čas iz druge države članice, kadar zaprosijo za dovoljenje za prebivanje. Uporaba zahtev iz člena 15 v zvezi z dohodkom, strožjih od zahtev iz člena 5, kot določajo zakonodaje Francije, Italije in Romunije za nekatere kategorije rezidentov za daljši čas, ovira mobilnost znotraj EU in zastavlja vprašanja o ustreznem prenosu na podlagi načel sorazmernosti in učinkovitosti Direktive.

Člen 15(3) državam članicam omogoča, da od rezidenta za daljši čas, ki je vložil vlogo za izdajo dovoljenja za prebivanje, zahtevajo izpolnjevanje „ukrepov“ za integracijo, če prva država članica od zadevnega rezidenta za daljši čas ni zahtevala izpolnjevanja pogojev za integracijo. Kot izhaja iz uporabljenega besedila in navedenih omejitev glede uporabe in vsebine, ti „ukrepi“ za integracijo niso enaki „pogojem“ za integracijo iz člena 5(2). Zato zakonodaje držav članic, ki določajo obveznost oseb s statusom rezidenta za določen čas iz druge članice, da kljub izpolnjevanju pogojev za integracijo v prvi državi članici izpolnjujejo

[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI in SK.
[34] V času izvajanja prehodnih ukrepov za državljane EU le za deficitarne poklice.
[35] Določbo uporablja le AT.

ukrepe za integracijo, ki obsegajo več kot le obiskovanje jezikovnega tečaja, kršijo Direktivo. Tako je v primeru Avstrije, Estonije[36], Francije, Latvije in Nemčije.

Člen 18(1) Direktive ureja možnost države članice, da odkloni vlogo osebe v primeru grožnje javnemu zdravju. V nekaterih državah ni jasno, če so navedene bolezni predmet zaščitnih ukrepov tudi v zvezi z državljani. Belgija, Italija, Latvija, Madžarska in Romunija[37] niso prenesle člena 18(3), ki državam članicam prepovedujejo zavrnitev obnove dovoljenja zaradi bolezni, ki so se jih zadevne osebe nalezle po izdaji prvega dovoljenja za prebivanje. Nadalje se v Grčiji in Litvi v nasprotju s členom 18(4), ki prepoveduje sistematično opravljanje zdravniških pregledov in obvezno plačilo zanje, v vseh primerih zahteva zdravstvena dokumentacija, na Cipru, Češkem, v Latviji, Litvi in Romuniji pa mora vlagatelj plačati stroške pregleda ali zdravstvene dokumentacije.

Kar zadeva člen 16(1), ki določa pravico zakonca in mladoletnih otrok, da spremljajo rezidenta za daljši čas, če je bila družina že osnovana v prvi državi članici, se težave pojavljajo v Estoniji in Litvi[38], kjer se uporabljajo splošna pravila v zvezi z združitvijo družine, ter v Španiji in Italiji, kjer velja zahteva v zvezi s prebivališčem. Poleg tega je lahko „diskrecijska“ določba v zakonodaji Madžarske tudi zavajajoča kar zadeva pravico družine, da spremlja rezidenta za daljši čas.

3.8 Dovoljenje za prebivanje, ki se izda rezidentu za daljši čas v drugi državi članici (člen 19(2) in (3) ter člen 21)

V skladu s členom 19(2) mora druga država članica rezidentu za daljši čas izdati obnovljivo dovoljenje za prebivanje, če so izpolnjeni pogoji, in mora prvo državo članico obvestiti o svoji odločitvi. Obveznost obveščanja ni prenesena v Franciji, Italiji, Latviji, Litvi in Romuniji.

Rezident za daljši čas bi moral od prejema dovoljenja za prebivanje v drugi članici v tej državi članici uživati enako obravnavo na področjih iz člena 11, kot določa člen 21(1). Pojavljajo se posebna vprašanja glede prenosa: na Finskem, v Litvi, na Slovaškem in v Sloveniji, kjer se enaka obravnava v celoti uporablja le za rezidente za daljši čas, ki imajo stalno dovoljenje za prebivanje, ter na Nizozemskem, kjer se začasno dovoljenje za prebivanje rezidenta za daljši čas lahko odvzame, če ta zaprosi za socialno pomoč.

Bolgarija, Finska, Italija, Romunija, Slovaška in Slovenija[39] v nasprotju z Direktivo še naprej uporabljajo omejitve pri dostopu do zaposlitve po prvih 12 mesecih. Nacionalna zakonodaja v zvezi s tem ni jasna na Cipru in v Grčiji.

Kar zadeva družinske člane (člen 19(3)), bi jim morala druga država članica izdati obnovljivo dovoljenje za prebivanje, ki je veljavno toliko časa kot dovoljenje rezidenta za daljši čas. Te posebne določbe nista prenesli Romunija in Slovaška, Slovenija in Litva[40] pa uporabljata neupravičene omejitve. Družinski člani bi morali od prejema tega dovoljenja za prebivanje uživati pravice, navedene v členu 14 Direktive o pravici do združitve družine. Te določbe niso prenesle Estonija, Latvija in Romunija, Slovenija je ni pravilno prenesla v zvezi z dostopom do trga dela, Finska pa v zvezi z izobraževanjem.

[36] Vendar se ta zahteva ne uporablja za dovoljenje za začasno prebivanje.
[37] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[38] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[39] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.
[40] Pripravljajo se spremembe zakonodaje.

3.9. Varstvo pred izgonom (člena 12 in 22)

Izgon iz prve države članice je z Direktivo strogo urejen (člen 12): država članica lahko rezidenta za daljši čas izžene le, če državljan tretje države pomeni „dejansko in dovolj resno grožnjo“ za javni red in javno varnost, ki ne temelji na ekonomskih razlogih. Pred izdajo sklepa o izgonu je treba na podlagi niza določenih meril (člen 12(3)) temeljito preučiti posebne okoliščine v zvezi z osebo in posledice sklepa. Pravna vprašanja se pojavljajo v zvezi z nacionalnimi predpisi, ki se izrecno ne sklicujejo na posebno grožnjo (v Romuniji, Španiji in na Švedskem), ki ne upoštevajo celotnega niza meril (v Belgiji, Bolgariji, Franciji, Latviji, Luksemburgu, na Madžarskem, Nizozemskem, v Romuniji in na Švedskem), ki določajo dodatne razloge poleg javnega reda in javne varnosti ali ki izrecno ne izključijo ekonomskih razlogov, kot določa člen 12(2).

Člen 22 ureja možnost izgona rezidenta za daljši čas, ki mu je bilo izdano dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici, pa še ni pridobil statusa rezidenta za daljši čas v tej državi članici. Razen Malte, Portugalske in Švedske države članice niso sprejele posebnih določb v zvezi s tem, kar je sporno, saj večina držav članic določa vrsto dodatnih razlogov za odklonitev izdaje ali odvzem dovoljenja za prebivanje.

Direktiva 2008/115/ES z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je vplivala na člen 22(2) in (3), saj morajo v skladu s členom 6 te direktive državljani tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga država članica, takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Le če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve, mu lahko navedena država članica izda odločbo o vrnitvi. Upoštevati je treba tudi postopkovna jamstva in določbe v zvezi s prepovedjo vstopa, kot jih določa Direktiva 2008/115/ES.

3.10. Postopkovna jamstva (člen 7(2), člen 10, člen 19(1) in člen 20)

- **Rok za obravnavo vlog (člena 7(2) in 19(1))**

V skladu s členom 7(2) večina držav članic spoštuje 6-mesečni rok za obravnavo vlog za podelitev statusa rezidenta za daljši čas[41] in uporablja možnost podaljšanja tega roka v „izjemnih okoliščinah“. Belgija in Nemčija sta pravno težavna primera, saj nista predpisali izrecnega najdaljšega roka. Poleg tega lahko nekatere države članice v praksi ne upoštevajo uradnih rokov[42].

V večini držav članic je rezidentom za daljši čas dovoljeno ostati v drugi državi članici med obravnavo vloge za izdajo dovoljenja za prebivanje.

Države članice morajo določiti posledice neizdaje odločitve v roku (npr. podaljšanje začasnega dovoljenja za prebivanje vlagatelja, izdaja odločitve o ugoditvi vlogi ali njeni zavrnitvi, na podlagi katere se lahko vlagatelj pritoži). V zvezi s tem prenos ni pravilen v Estoniji, na Finskem in v Italiji, ki niso izdale določb o tem.

V skladu z upoštevanjem načela koristnega učinka Direktive bi morala imeti odločitev o ugoditvi vlogi enak učinek kot izdaja dejanskega dovoljenja za prebivanje za daljši čas, kot

[41] 30 dni: SI; dva meseca: CZ; trije meseci: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL in SK ter štirje meseci: FR in HU.
[42] Npr. IT.

določata Belgija in Nizozemska, ali pa naj vsekakor ne bi odložila možnosti izvrševanja pravic v zvezi z dovoljenjem.

- **Druga postopkovna jamstva (odstavek 3 člena 7(2), ter člen 10 in člen 20)**

Zdi se, da se obveznost obveščanja, kot je določena v odstavku 3 člena 7(2), v praksi pomanjkljivo izpolnjuje, zlasti glede niza pravic, podeljenih rezidentu za daljši čas v skladu s členom 11.

Kar zadeva druga postopkovna jamstva iz členov 10 in 20, so ta vključena v večino nacionalnih zakonodaj. Vendar pa na Češkem izgube statusa rezidenta za daljši čas v skladu s členom 9(4) Direktive ni mogoče izpodbijati.

IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

Spodbujanje integracije in nediskriminacije državljanov tretjih držav, zlasti rezidentov za daljši čas, je dolgoročna zaveza EU. Direktiva o rezidentih za daljši čas je bistveno orodje za doseganje tega cilja in steber politike priseljevanja EU. Ta direktiva kot inovativna shema, ki sta jo navdihnila režim, uporabljen za državljane EU, in politika priseljevanja, državljanom tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, zagotavlja razširjen niz pravic po vsej EU, spodbuja načelo nediskriminacije in je prvi akt z določbami za lajšanje mobilnosti državljanov tretjih držav iz ene države članice v drugo.

Kljub ambicioznemu cilju je treba grajati šibek učinek direktive o rezidentih za daljši čas v mnogih državah članicah. Leta 2009 so približno štiri petine teh državljanov tretjih držav s statusom rezidenta za daljši čas živele v štirih državah članicah: v Estoniji (187 400), Avstriji (166 600), na Češkem (49 200) in v Italiji (45 200). V Franciji in Nemčiji je le 2 000 prebivalcev z državljanstvom tretjih držav pridobilo status rezidenta za daljši čas[43]. Poleg tega razpoložljivi podatki kažejo, da je do zdaj le majhno število rezidentov za daljši čas z državljanstvom tretjih držav uporabilo to novo obliko mobilnosti v EU (manj kot 50 na državo članico). Čeprav državljani tretjih držav, ki prebivajo v državi članici več kot pet let, samodejno ne izpolnjujejo pogojev za podelitev statusa rezidenta za daljši čas (na primer zato, ker ne izpolnjujejo zahteve v zvezi z dohodkom) ali lahko izpolnjujejo pogoje za pridobitev državljanstva in raje pridobijo tak status, je razlika med osebami, ki lahko postanejo rezidenti za določen čas, in osebami, ki jim je ta status tudi podeljen, pomembna.

To poročilo razkriva splošno neobveščenost državljanov tretjih držav o statusu rezidenta za daljši čas in pravicami v zvezi s statusom ter mnogo pomanjkljivosti pri prenosu Direktive (na primer ozka razlaga področja uporabe Direktive, dodatni pogoji za sprejem, kot so visoke takse, nezakonite ovire za mobilnost znotraj EU, zmanjševanje pomena pravice do enake obravnave in zaščite pred izgonom), spodbuditi pa bi moralo sprejetje nadaljnjih ukrepov na ravni EU in nacionalni ravni.

V. UKREPI, KI JIH JE TREBA SPREJETI

Komisija bo okrepila svoja prizadevanja za zagotovitev pravilnega prenosa in izvajanja Direktive po vsej EU. Da bi to dosegla, bo izvrševala vse svoje pristojnosti iz Pogodbe in po

[43] Vir : Eurostat.

potrebi še naprej začenjala postopke za ugotavljanje kršitev. Pet let po roku prenosa Direktive je skrajni čas, da se začne v polnosti uporabljati.

Komisija bo obenem še naprej sodelovala z državami članicami na tehnični ravni. Kontaktni odbor bo še naprej odkrival težave, lajšal izmenjavo mnenj v zvezi z razlago Direktive in nudil usmeritve. O nekaterih pravnih in tehničnih vprašanjih bi bilo mogoče še naprej razpravljati in jih podrobneje pojasniti, in sicer vprašanjih v zvezi z: ukrepi in pogoji za integracijo, posebnimi pravili o sprejemu rezidentov za daljši čas v drugi državi članici, zaščito pred izgonom ter izmenjavo informacij med državami članicami.

Poleg tega bi morali biti rezidenti za daljši čas bolje obveščeni o svojih pravicah iz Direktive. Komisija bo kar najbolje uporabila obstoječe spletne strani, zlasti prek prihodnjega portala o priseljevanju, in razmišlja o pripravi poenostavljenega vodiča za rezidente za daljši čas. Lahko bi tudi spodbujala in podpirala države članice pri organiziranju kampanj ozaveščanja za obveščanje rezidentov za daljši čas o njihovih pravicah.

Prav tako bi bilo mogoče z namenom obveščanja o statusu rezidenta za daljši čas, pospeševanja integracije državljanov tretjih držav in izboljšanja delovanja notranjega trga razmisliti tudi o spremembah Direktive, kot so: natančnejše vštevanje časa začasnih bivanj v petletno obdobje, nadaljnje spodbujanje krožne migracije s prožnejšimi ureditvami glede obdobij odsotnosti z ozemlja EU v skladu s shemo modre izkaznice EU[44], lajšanje dostopa do trga dela druge države članice in nadaljnje poenostavljanje pridobitve statusa rezidenta za daljši čas v drugi državi članici.

[44] Direktiva 2009/50/ES.