EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.9.28
KOM(2011) 585 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso taikymo ataskaita

I. ĮVADAS

Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (toliau – direktyva)[1] priimta 2003 m. lapkričio 25 d. Tai buvo antroji direktyva[2] dėl teisinės migracijos, priimta po to, kai Amsterdamo sutartimi buvo suteikti įgaliojimai šią sritį reguliuoti ES lygmeniu.

Nustatyti naują statusą, kuris įtvirtintas direktyva, 1999 m. paragino Europos Vadovų Taryba, siekdama skatinti ilgalaikių gyventojų integraciją valstybėse narėse, taip pat ekonominę ir socialinę sanglaudą. Siekiant šio tikslo ilgalaikiams gyventojams suteikiamas saugus gyventojo statusas, be kita ko, taip pat vienodos teisės, kurios kiek įmanoma labiau atitinka ES piliečių teises, ir tam tikromis sąlygomis – teisė gyventi kitoje valstybėje narėje.

Todėl direktyva yra labai svarbi priemonė kuriant ES imigracijos politiką, skirtą daugiau kaip pusei milijono trečiųjų šalių gyventojų[3], 24 valstybėse narėse[4], kuriose taikoma ši direktyva. Neseniai šią direktyvą iš dalies pakeitus 2011 m. gegužės 11 d. Direktyva 2011/51/ES buvo išplėsta jos taikymo sritis, į kurią įtraukti tarptautinės apsaugos gavėjai.

Ataskaita teikiama atsižvelgiant į direktyvos 24 straipsnyje nustatytą Komisijos pareigą. Joje apžvelgiama, kaip valstybės narės direktyvą perkėlė į nacionalinę teisę ir ją įgyvendino, taip pat nurodomos galimos problemos. Ši ataskaita pagrįsta Komisijos užsakymu atliktu tyrimu[5] ir kitais šaltiniais, įskaitant per Europos migracijos tinklą[6] pateiktus *ad hoc* klausimus, skundus, klausimus ir peticijas, kuriuos atsiuntė atskiri asmenys, taip pat diskusijas su valstybėmis narėmis, kuriose nagrinėti praktiniai klausimai, kylantys taikant direktyvą, ir kitus tyrimus[7].

Valstybės narės turėjo galimybę peržiūrėti ir atnaujinti faktinę informaciją.

II. STEBĖJIMAS IR PERKĖLIMO PAŽANGA

Kaip nurodyta direktyvos 26 straipsnyje, valstybės narės direktyvą turėjo įgyvendinti iki 2006 m. sausio 23 d.

2005–2010 m. Komisija surengė keletą susitikimų su valstybėmis narėmis, kuriuose siekė aptarti direktyvos įgyvendinimo ir aiškinimo klausimus.

2007 m. Komisija pagal Europos Sąjungos sutarties 258 straipsnį (buvęs 226 straipsnis) pradėjo pažeidimų nagrinėjimo procedūrą prieš 20 valstybių narių[8], kurios laiku neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę arba netinkamai informavo Komisiją apie nacionalinių teisės aktų priėmimą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priėmė sprendimus dėl trijų valstybių

---

[1] OL L 16, 2004 1 23, p. 44.
[2] Pirmoji direktyva buvo Direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą.
[3] 2009 m. – 567 100 (šaltinis – Eurostatas).
[4] DK, IE ir JK direktyva nėra privaloma.
[5] Tyrimas, kurį parėmė Komisija, o atliko „Andersson Effers Felix“ (AEF) vadovaujamas konsorciumas, taip pat „Matrix Insight Ltd“ („Matrix“) ir Migracijos teisės centras (CMR); šį tyrimą 2007 m. atnaujino Akademinio teisės tyrimų apie imigraciją ir prieglobstį Europoje tinklas „Odisėjas“.
[6] Žr. pirmiausia *ad hoc* klausimus Nr. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*. *An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011 m.
[8] Visos valstybės narės, išskyrus AT, SI, SK, PL.

narių[9]. Atsižvelgiant į tai, kad palaipsniui visos valstybės narės pranešė apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, pažeidimų nagrinėjimo procedūros dėl nepranešimo apie perkėlimo priemones buvo nutrauktos.

III. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PRIEMONIŲ ATITIKTIS

3.1. Taikymo sritis asmenų atžvilgiu (3 straipsnis)

Ši direktyva taikoma valstybės narės teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams. Tačiau joje nustatyta išimčių. Konkrečių problemų kyla dėl to, kad išimtis taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kuriems leista atvykti tik laikinai (3 straipsnio 2 dalies e punktas). Kai kurios valstybės narės nuostata įtvirtintą išimtį taiko labai plačiai ir tam tikroms kategorijoms priklausančių piliečių statusą apibrėžia kaip laikiną, net tais atvejais, kai jiems išduotas leidimas gyventi gali būti pratęsiamas neribotam laikotarpiui, nenustatant konkretaus galutinio termino ir neatsižvelgiant į bendrą gyvenimo valstybėje narėje trukmę. Dėl to AT, CY, EL, IT ir PL menininkams, sportininkams, dvasininkams, socialiniams darbuotojams, mokslininkams, nuolatinio gyventojo statusą turinčių trečiųjų šalių piliečių šeimos nariams, nekvalifikuotiems darbuotojams migrantams arba kitiems trečiųjų šalių piliečiams, kurių buvimas nepagrįstai vadinamas laikinu, gali taikyti išimtį dėl ES ilgalaikio gyventojo statuso. Toks direktyvos taikymo asmenų atžvilgiu apribojimas turi didelį poveikį direktyvos veiksmingumui.

Šis klausimas yra Nyderlandų *Raad van State* Europos Sąjungos Teisingumo Teismui pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-502/10 (M. Singh) dalykas.

3.2. Ilgalaikio gyventojo statuso įgijimo pirmoje valstybėje narėje sąlygos (4, 5, 6 straipsniai ir 7 straipsnio 1 dalis)

- **Teisėtas gyvenimas 5 metus (4 straipsnis)**

Trečiųjų šalių piliečiams taikomas reikalavimas, pagal kurį prieš pateikdami prašymą suteikti ilgalaikio gyventojo statusą asmenys turi būti penkerius metus teisėtai ir nuolat gyvenę valstybės narės teritorijoje.

Valstybės narės tebeturi kompetenciją pagal nacionalinės teisės aktus apibrėžti teisėto gyvenimo sąvoką, tačiau jos turi laikytis ES teisėje nustatytų apribojimų. Vis dėlto, jei valstybės narės apibrėžia šią sąvoką, perkeldamos direktyvos 4 dalį jos negali siaurinti sąvokos taikymo srities. Jeigu teisėtas gyvenimas apibrėžiamas tik kaip gyvenimas turint leidimą gyventi ir iš esmės netaikomos vizos ar kitokių formų leidimai būti šalyje, gali būti laikoma, kad ši nuostata į nacionalinę teisę perkelta neteisingai, jeigu tokiam buvimui netaikomos 3 straipsnio 2 dalyje nurodytos išimtys. Su tuo susijusių problemų gali kilti FR, IT, LU, SE ir SK.

Pagal 4 straipsnio 3 dalį buvimo už valstybės narės teritorijos ribų laikas nepertraukia nurodyto penkerių metų gyvenimo laikotarpio, jei tokia išvyka trunka ne ilgiau kaip šešis mėnesius iš eilės ir iš viso nesudaro daugiau kaip 10 mėnesių per penkerių metų laikotarpį[10].

[9] Bylos: C-5/07 (Komisija prieš Portugaliją), C-59/07 (Komisija prieš Ispaniją) ir C-34/07 (Komisija prieš Liuksemburgą).

[10] Trečiųjų šalių piliečiams, turintiems vadinamąją mėlynąją kortelę, pagal Direktyvą 2009/50 dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą šis laikotarpis pratęsiamas iki 12 mėnesių iš eilės ir ne ilgesniam kaip 18 mėnesių laikotarpiui.

LT šios nuostatos į nacionalinę teisę neperkėlė[11]. Daug valstybių narių[12] pasinaudojo galimybe nustatyti ilgesnį leidžiamą išvykimo laikotarpį nepertraukiant penkerių metų buvimo, jeigu yra konkrečių ar išskirtinių aplinkybių (pavyzdžiui, sunkios ligos atveju, dėl studijų ar darbo).

Pagal 4 straipsnio 2 dalį studentams ir profesinių mokyklų stažuotojams nustatytos konkrečios (neprivalomos) apskaičiavimo taisyklės, kurias į nacionalinę teisę perkėlė daugelis valstybių narių[13].

- **Ištekliai ir sveikatos draudimas (5 straipsnio 1 dalis)**

Skirtingose valstybėse narėse nustatytas nevienodas reikalaujamų pajamų dydis, nes paprastai šis dydis nustatomas atsižvelgiant į socialinės paramos lygį, minimalų pragyvenimo lygį ar minimalų atlyginimą ir (arba) pensiją. Daugelis valstybių narių nurodo ribas, kurios didinamos atsižvelgiant į šeimos narių skaičių ir išlaidas būstui. Kad būtų įrodytas išteklių stabilumas ir reguliarumas, CY reikalauja, kad darbo sutartis galiotų ne trumpiau kaip 18 mėnesių, tačiau praktiškai tai gali būti rimta kliūtis darbo rinkoje, kurioje vyrauja trumpalaikės darbo sutartys.

Problemų taip pat kyla dėl šeimos narių prašymų nagrinėjimo. Pagal BG, EE, EL, MT, PL ir RO teisinę sistemą reikalaujama, kad prašymą suteikti ilgalaikio gyventojo statusą pateikiantys šeimos nariai įrodytų turintys pakankamai išteklių, į kuriuos neįskaičiuojamos rėmėjo pajamos. Dėl tokio ribojamojo pobūdžio išteklių reikalavimo aiškinimo šeimos nariai negali užsitikrinti stabilios padėties ir daromas neigiamas poveikis tikslui skatinti ilgalaikių gyventojų integraciją.

- **Integracijos reikalavimai (5 straipsnio 2 dalis)**

Be minėtų sąlygų, valstybės narės gali reikalauti, kad trečiųjų šalių piliečiai įvykdytų integracijos sąlygas, kaip yra AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT ir RO[14]. Šios integracijos sąlygos, be kita ko, susijusios su kalbos mokėjimu, nors šie reikalavimai skiriasi. Šios sąlygos taip pat gali apimti išsamesnes žinias apie priimančiąją visuomenę, paprastai susijusias su jos istorija, teisine tvarka ir vertybėmis[15]. Kai kurios valstybės narės reikalauja, kad trečiųjų šalių piliečiai laikytų egzaminą[16], prieš kurį gali būti privaloma lankyti privalomuosius kursus. Kitose valstybėse narėse privalomi tik integracijos kursai[17].

Šią nuostatą perkeldamos į nacionalinę teisę valstybės narės turi siekti šios direktyvos tikslo ir tinkamai laikytis bendrųjų ES teisės principų, pavyzdžiui, direktyvos veiksmingumo užtikrinimo principo (*effet utile*) ir proporcingumo principo. Atliekant tokį vertinimą svarbūs šie veiksniai: žinių pobūdis ir lygis, kurio tikimasi iš pareiškėjo, be kita ko, lyginant su priimančiosios visuomenės žinių lygiu, egzaminų sąnaudos, galimybės dalyvauti integracijos mokymuose ir egzaminuose, galimiems ilgalaikiams gyventojams ir galimiems piliečiams taikomų integracijos reikalavimų palyginimas (pastariesiems turėtų būti taikomi griežtesni reikalavimai).

[11] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO.
[13] Visos valstybės narės, išskyrus CY, FI, FR, IT, LT, SE.
[14] Tačiau šis reikalavimas šeimos nariams netaikomas DE, EE, LT, LU, LV, MT, RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT, NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.
[17] Pilietiškumo ugdymo kursai FR.

- **Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas (6 straipsnis)**

Atsižvelgiant į tai, kad pagal apibrėžtį ilgalaikis gyventojas valstybėje narėje yra gyvenęs ne trumpiau kaip 5 metus, valstybių narių galimybės atsisakyti patenkinti prašymą viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo pagrindais yra labiau ribotos nei pagal kitas direktyvas dėl teisėtos migracijos, nes valstybės narės turi atsižvelgti į šiuos keturis elementus: viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo pažeidimo sunkumą ar rūšį; atitinkamo asmens keliamą pavojų; asmens buvimo trukmę; ir ryšių su gyvenamąja šalimi buvimą.

Sunku nustatyti, ar šioje srityje perkėlimas į nacionalinę teisę įvykdytas visapusiškai, – taip yra ne tik dėl atitinkamų nacionalinių perkėlimo priemonių formuluotės, kuri dažnai šiek tiek skiriasi nuo direktyvos teksto, bet paprastai ir dėl to, kad šios priemonės grindžiamos skirtingais teisės šaltiniais, kurių derinį ir teisinę galią gali būti sunku įvertinti. Dėl minėtų sąlygų panašu, kad nacionaline teise neužtikrinama, kad į kiekvieną iš šiame direktyvos straipsnyje konkrečiai nustatytų elementų būtų atsižvelgiama kiekvieną kartą, kai AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] ir SK priimamas sprendimas nesuteikti statuso (nevisiškas kriterijų perkėlimas į nacionalinę teisę, labai neaiškios formuluotės, automatinis tam tikrų laisvės atėmimo bausmių ir (arba) nusikalstamos praeities bei atsisakymo suteikti statusą susiejimas).

- **Patvirtinamieji dokumentai (7 straipsnio 1 dalis)**

Be galiojančio kelionės dokumento ir patvirtinamųjų dokumentų dėl deramo būsto, 4 ir 5 straipsniuose konkrečiai nurodomi dokumentai, kuriuos gali reikėti pateikti prašymui patvirtinti. Todėl atrodo, kad nacionalinės teisės aktuose sistemingai nustatomi reikalavimai pateikti papildomus dokumentus, pavyzdžiui, teistumo (neteistumo) pažymą (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) arba išsamų gyvenimo aprašymą (BG[19]), neatitinka direktyvos reikalavimų.

Kita dažnai dėl tam tikrų nacionalinės teisės aktų kylanti problema yra pasekmės, atsirandančios nepateikus dokumentų, susijusių su deramu būstu, – šia sąvoka paprastai nurodomas įprastas būstas, atitinkantis pagrindinius sveikatos ir saugumo standartus, arba būstas, atitinkantis valstybės suteikiamo socialinio būsto standartus. Kadangi šie reikalavimai nėra statuso suteikimo sąlyga, valstybių narių teisės aktais, kuriuose nustatyta, kad tokių patvirtinamųjų dokumentų nepateikimas yra priežastis atmesti prašymą, pažeidžiama direktyva[20]. Be to, panašu, kad konkretus MT teisės aktuose nustatytas reikalavimas, pagal kurį būsto negalima dalytis su kitu (-ais) asmeniu (-mis), kurie nėra šeimos nariai, yra nepagrįstas.

Taip pat nesant jokių konkrečių teisinių nuostatų dėl patvirtinamųjų dokumentų, kaip yra DE, SE ir NL atveju, sunku laikytis pagrindinio principo, kad trečiųjų šalių piliečiams turi būti užtikrinta galimybė aiškiai žinoti savo teises ir pareigas[21].

- **Papildomi reikalavimai**

AT nuostatų dėl ES ilgalaikio gyventojo leidimo išdavimo formuluotėje yra išlyga „gali“, be to, nurodyta, kad šio leidimo išdavimas susijęs su leidimo įsikurti, kuris išduodamas

[18] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[19] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[20] Dėl šio klausimo su perkėlimu į nacionalinę teisę susijusių problemų gali kilti AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SK.
[21] ESTT, 1991 m. gegužės 30 d., Byla C-361/88.

atsižvelgiant į kvotas arba į tai, ar surinktas nustatytas taškų skaičius (įgūdžiais grindžiama taškų sistema), gavimu, o tai nesuderinama su direktyva.

Dėl visų 24 valstybių narių nustatytų mokesčių už prašymo nagrinėjimą – jei šie mokesčiai pernelyg dideli, gali būti laikoma, kad jais pažeidžiamas proporcingumo principas, ir jie gali būti prilyginti neteisėtai papildomai statuso suteikimo sąlygai, kuria daromas neigiamas poveikis direktyvos veiksmingumui. Dėl šio klausimo BG, CY, EL, FR, NL ir PT, kuriose nustatyti mokesčiai nuo 260 iki 600 EUR, gali kilti problemų. Dėl šio klausimo Teisingumo Teisme pradėta pažeidimų nagrinėjimo procedūra[22].

3.3. Ilgalaikio gyventojo leidimas gyventi ir statusas (8 straipsnio 1,2 ir 3 dalys)

Direktyva nustatomas pagrindinis ilgalaikio gyventojo statuso ir leidimo gyventi skirtumas, nes ilgalaikio gyventojo statusas yra nuolatinis, o leidimas gyventi tik patvirtina statusą[23]. Atsižvelgiant į tai, tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktuose nėra išsamių nuostatų dėl statuso nuolatinio pobūdžio (FR, LV, NL, PT ir SE), gali kilti teisinių ginčų.

Valstybės narės į nacionalinę teisę teisingai perkėlė nuostatą dėl leidimo gyventi galiojimo trukmės (8 straipsnio 2 dalis), paprastai nustatydamos 5 metų laikotarpį, nors yra išimčių[24].

Leidimo gyventi formai taikytinos taisyklės (8 straipsnio 3 dalis) buvo pakeistos 2008 m. balandžio 18 d. Tarybos reglamentu Nr. 380/2008, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB) Nr. 1030/2002, nustatantį vienodą leidimų apsigyventi trečiųjų šalių piliečiams formą. Kelios valstybės narės pirmaisiais direktyvos galiojimo metais nebuvo nurodžiusios, kokią informaciją privaloma nurodyti leidime (pvz., ES[25], IT ir RO), dėl to kilo su judumu ES viduje susijusių problemų.

3.4. Leidimo pratęsimo sąlygos ir statuso praradimas (8 straipsnio 2 dalis ir 9 straipsnis)

- **Ilgalaikio gyventojo leidimo gyventi pratęsimas (8 straipsnio 2 dalis)**

Kalbant apie 8 straipsnio 2 dalies nuostatą dėl automatiško pratęsimo, kuri glaudžiai susijusi su 9 straipsnio 6 dalimi dėl ilgalaikio gyventojo leidimo gyventi galiojimo pabaigos, šią nuostatą į nacionalinę teisę teisingai perkėlė tos valstybės narės, kurios netaiko leidimo gyventi pratęsimo procedūros, nes toks leidimas galioja neribotą laiką. Šią nuostatą į nacionalinę teisę teisingai perkėlė ir tos valstybės narės, kuriose ilgalaikio gyventojo leidimas gyventi pratęsiamas automatiškai pasibaigus jo galiojimui arba pateikus prašymą jį pratęsti. Panašu, kad šiuo atveju taikomi dideli mokesčiai (CY) ir didžiulės baudos (iki 1659 EUR), kurias turimomis žiniomis ilgalaikiams gyventojams, pavėlavusiems kreiptis dėl jiems išduoto leidimo pratęsimo, taiko SK, yra nesuderinami su automatiško pratęsimo sąvoka.

- **Ilgalaikio gyventojo statuso panaikinimas arba praradimas (9 straipsnis)**

9 straipsniu nustatytos ilgalaikio gyventojo statuso panaikinimo arba praradimo sąlygos. Statusas turi būti panaikintas penkiais konkrečiais atvejais, kurie nurodyti 9 straipsnio 1 ir 4 dalyse, ir gali būti panaikintas susidarius 9 straipsnio 3 dalyje nurodytoms aplinkybėms. Ilgalaikio gyventojo statuso panaikinimo negalima pagrįsti jokiomis kitomis priežastimis.

Be to, 9 straipsnio 2 dalimi valstybėms narėms leidžiama panaikinti leidimą tuo atveju, jeigu

[22] Byla C-508/10, Komisija prieš Nyderlandų Karalystę.
[23] Žr. 11 konstatuojamąją dalį.
[24] 10 metų – CZ, FR; neterminuotas galiojimas – FI, IT, DE, SI.
[25] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.

asmuo iš ES teritorijos būna išvykęs ilgiau kaip 12 mėnesių, nebent dėl konkrečių ar išskirtinių priežasčių leidžiamas[26] ilgesnis išvykimas (pvz., projekto plėtojimas kilmės šalyje). Pagal praneštą informaciją SK ir NL šias nuostatas į nacionalinę teisę perkėlė neteisingai, nes nustatė papildomas sąlygas, pagal kurias statusas prarandamas, jei asmuo iš šalies teritorijos būna išvykęs 180 dienų.

Vadovaudamosi 9 straipsnio 3 dalyje nustatytomis sąlygomis valstybės narės gali nurodyti, kad ilgalaikis gyventojas netenka teisės išsaugoti savo statusą, jeigu jis kelia grėsmę viešajai tvarkai, tačiau tokia grėsmė negali būti išsiuntimo priežastis. Daugelio valstybių narių nacionalinės teisės aktuose numatyta tokia galimybė. Vis dėlto ne visada aišku, ar atsižvelgiama į padarytų nusikalstamų veikų sunkumą. Visų pirma FR teisės aktuose nurodyta sąlyga, pagal kurią ilgalaikio gyventojo statusas gali būti panaikintas, jeigu trečiosios šalies pilietis dirba neturėdamas privalomo darbo leidimo, viršija 9 straipsnyje nustatytas statuso panaikinimo priežastis.

9 straipsnio 4 dalies nuostatos, pagal kurias asmuo praranda pirmojoje valstybėje narėje įgytą ilgalaikio gyventojo statusą, kai toks statusas jam suteikiamas antrojoje valstybėje narėje arba kai asmuo daugiau kaip šešerius metus būna išvykęs iš pirmosios valstybės narės teritorijos, perkelta į visų valstybių narių nacionalinę teisę.

Kalbant apie 9 straipsnio 5 dalį ir palengvintą ilgalaikio gyventojo statuso atstatymo tvarką (pvz., kai netaikomas arba supaprastinamas reikalavimas dėl būsto arba integracijos) ir atsižvelgiant į 9 straipsnio 1 dalies c punkte ir 9 straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus, CY, ES[27], LT ir MT nepranešė, kad yra perkėlusios šią nuostatą į nacionalinę teisę.

3.5. Teisė į vienodą požiūrį pirmojoje valstybėje narėje (11 straipsnis)

Atsižvelgiant į šios direktyvos 11 straipsnyje nustatytas sąlygas, daugelyje sričių ilgalaikiai gyventojai naudojasi vienodomis teisėmis kaip ir piliečiai, įskaitant teisę įsidarbinti, teisę į švietimą, socialinę apsaugą, taip pat teisę naudotis prekėmis ir paslaugomis. Daugelio valstybių narių nacionalinės teisės aktuose nėra išsamių nuostatų, todėl šioje srityje susidarė informacijos spraga, dėl kurios tenka apgailestauti. Todėl sunku įvertinti, ar nacionalinės teisės aktai atitinka 11 straipsnį. Tačiau iš skundų, susijusių su šia sritimi, gausos galima spręsti, kad šios nuostatos perkėlimas į nacionalinę teisę gali būti problemiškas, visų pirma, kai vienodo požiūrio principą turi užtikrinti įvairios regioninės ir vietos valdžios institucijos.

12 valstybių narių[28] pasinaudojo 11 straipsnio 2 dalyje nurodyta galimybe vienodą požiūrį taikyti tik tais atvejais, kai ilgalaikio gyventojo arba jo šeimos narių registruota arba įprastinė gyvenamoji vieta yra atitinkamos valstybės narės teritorijoje. Be to, EL yra vienintelė valstybė narė, kurioje pagal šio straipsnio 4 dalį nacionalinės teisės aktų leidėjas riboja vienodo požiūrio taikymą socialinės pagalbos ir socialinės apsaugos srityje teikdamas tiktai esmines išmokas[29]. Kalbant apie teisę įsidarbinti, 17 valstybių narių[30] taiko apribojimus arba nesuteikia teisės ilgalaikiams gyventojams užsiimti su viešosios valdžios funkcijų vykdymu susijusia veikla.

Kyla perkėlimo į nacionalinę teisę problemų, susijusių su: teise į švietimą NL (universitetams leidžiama nustatyti didesnius mokesčius ne EEE valstybių piliečiams, įskaitant ilgalaikius

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.
[27] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL.
[29] Suprantama kaip išmokos, turinčios poveikį vaikų ir šeimos apsaugai, tai pat apsaugai nuo skurdo.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SI.

gyventojus); teise įsigyti nekilnojamojo turto PL; teise laisvai atvykti į LT teritoriją (užsieniečių judėjimo laisvė gali būti ribojama atsižvelgiant į išsamų priežasčių sąrašą, kuriame, be kita ko, nurodyta kitų asmenų teisių ir laisvių apsauga).

IT tribunolas[31] yra paprašęs Teisingumo Teismo priimti prejudicinį sprendimą dėl 11 straipsnio suderinamumo su apribojimu, pagal kurį būsto pašalpa teikiama tik ES piliečiams.

3.6. Ryšys su nacionaliniu leidimu nuolat gyventi. Palankesnės nuostatos (13 straipsnis)

Direktyvos 13 straipsniu valstybėms narėms leidžiama palankesnėmis sąlygomis išduoti nacionalinius leidimus nuolat gyventi. Tokie leidimai nesuteikia teisės persikelti į antrąją valstybę narę. 13 valstybių narių[32] pasinaudojo šia galimybe, be kita ko, jos palankesnes sąlygas taiko ir tarptautinės apsaugos turėtojams, stambiems investuotojams arba trečiųjų šalių piliečiams, kurie su atitinkama valstybe nare susiję ypatingais ryšiais, t. y. yra gimę arba ilgai gyvenę jos teritorijoje arba yra susituokę su jos piliečiu.

Gali kilti problemų tose valstybėse narėse[33], kuriose trečiųjų šalių piliečiams neleidžiama tuo pačiu metu turėti ir ilgalaikio gyventojo leidimo, ir kitos rūšies leidimo gyventi ir kuriose jie turi pasirinkti vieną iš dviejų leidimų. Toks pasirinkimas nesuderinamas su 4 straipsnio 1 dalimi ir 7 straipsnio 3 dalimi, kuriose nurodyta, kad valstybės narės ilgalaikio gyventojo statusą turėtų suteikti, kai įvykdomos direktyvoje nustatytos sąlygos. Be to, dėl tokios padėties gali atsirasti būtinybė rinktis tarp nacionalinių ir ES leidimų, o tai nebūtinai reiškia, kad trečiųjų šalių piliečiams bus taikomos palankesnės sąlygos, atsižvelgiant į tai, kad dažnai sudėtinga lyginti pranašumus, kurie užtikrinami dviejų rūšių leidimais, be to, tam reikia nuodugniai išmanyti imigracijos teisės aktus ir atlikti išsamų vertinimą.

3.7 Gyvenimo ir darbo kitoje valstybėje narėje sąlygos (14, 15, 16, 18 straipsniai)

Direktyva pirmiausiai naudinga dėl to, kad ilgalaikiams gyventojams lengviau judėti ES viduje, o tai padeda kurti veiksmingą vidaus rinką. Tačiau siekiant šio tikslo perkėlimo į nacionalinę teisę rezultatai nėra patenkinami. Daugelis valstybių narių direktyvos III skyrių, kuriuo reglamentuojamas gyvenimas kitose valstybėse narėse, į nacionalinę teisę perkėlė tik iš dalies arba vėlavo jį įgyvendinti. Be to, kilo problemų dėl leidimų gyventi, kurie buvo išduoti nesilaikant direktyvoje nustatytų konkrečių sąlygų (žr. 3.3 punktą). Dėl to kitos valstybės narės ilgalaikiams gyventojams dėl direktyvoje nenurodytų priežasčių nebuvo leista atvykti arba jie negalėjo naudotis savo teisėmis.

Daug geresnes sąlygas judėti ES viduje sudaro tos valstybės narės, kuriose ilgalaikiams gyventojams, savo statusą įgijusiems kitoje valstybėje narėje, netaikomas darbo rinkos tyrimo reikalavimas (o kai kuriais atvejais ir reikalavimas turėti darbo leidimą); tokios sąlygos yra BE[34], CY, HU, LV, PL, PT ir SE. IT, RO ir SI taiko nacionalines kvotas, kurios neatitinka 14 straipsnio 4 dalies[35]. Šių kvotų atitikimas direktyvai vertinamas pagal tai, ar jos grindžiamos darbo rinkos tyrimu. Todėl panašu, kad IT taikomos kvotos pagal pilietybę neatitinka direktyvos.

[31] Byla C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE, SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI, SK.
[34] ES piliečiams taikomų laikinųjų priemonių laikotarpiu tik trūkstamų profesijų darbuotojams.
[35] Taikomos tik AT.

Kai kurios valstybės narės prašymą išduoti leidimą gyventi teikiantiems ilgalaikiams gyventojams, kuriems statusą suteikė kita valstybė narė, nebetaiko stabilių bei reguliarių išteklių ir sveikatos draudimo įrodymų reikalavimų. Tam tikrų kategorijų ilgalaikiams gyventojams pagal 15 straipsnį taikant griežtesnius išteklių reikalavimus, nei nustatyta 5 straipsnyje, kaip nurodė FR, IT ir RO, trukdoma judėti ES viduje, be to, kyla klausimų dėl atitikties pagal direktyvoje nustatytus proporcingumo ir veiksmingumo principus.

15 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad valstybės narės gali reikalauti, kad prašymą išduoti leidimą gyventi teikiantys ilgalaikiai gyventojai atitiktų integracijos priemones, jeigu atitinkamam ilgalaikiam gyventojui integracijos sąlyga nebuvo taikoma pirmojoje valstybėje narėje. Sprendžiant pagal formuluotes ir nurodytus apribojimus, susijusius su priemonių taikymu ir turiniu, šios integracijos priemonės nėra lygiavertės 5 straipsnio 2 dalyje nustatytoms integracijos sąlygoms. Todėl direktyva pažeidžiama tais nacionalinės teisės aktais, kuriuose nurodoma, kad nepaisant pirmojoje valstybėje narėje taikytos integracijos sąlygos, iš kitos valstybės narės atvykusiems ilgalaikiams gyventojams turi būti taikomos integracijos priemonės, kurios yra griežtesnės nei tik kalbos kursų lankymas. Tokia padėtis yra AT, EE[36], FR, DE ir LV.

Direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės gali atsisakyti patenkinti prašymus, jeigu kyla grėsmė visuomenės sveikatai. Kai kuriose valstybėse narėse neaišku, ar su nurodytomis ligomis susijusios apsaugos priemonės taip pat taikomos piliečiams. BE, HU, IT, LV ir RO[37] į nacionalinę teisę neperkėlė 18 straipsnio 3 dalies nuostatos, kuria valstybėms narėms draudžiama atsisakyti išduoti leidimą, jeigu asmuo susirgo po to, kai gavo pirmąjį leidimą gyventi. Be to, neatsižvelgdamos į 18 straipsnio 4 dalį, kuria draudžiama sistemingai atlikti sveikatos patikrinimą, EL ir LT reikalauja visais atvejais pateikti medicininius dokumentus ir CY, CZ, LV, LT ir RO reikalauja, kad pareiškėjas padengtų medicininio patikrinimo arba medicininių dokumentų išlaidas.

Kalbant apie 16 straipsnio 1 dalį, kurioje nurodyta, kad ilgalaikio gyventojo sutuoktinis arba nepilnamečiai vaikai turi teisę jį lydėti arba pas jį atvykti, jeigu jo šeima jau buvo sudaryta pirmoje valstybėje narėje, problemų kyla EE ir LT[38], kuriose taikomos bendros šeimos susijungimo taisyklės, taip pat ES ir IT, kuriose taikomas būsto reikalavimas. Be to, HU teisės aktuose esanti sąlyga „gali“ taip pat gali būti klaidinanti, kiek tai susiję su šeimos narių teise lydėti ilgalaikį gyventoją.

3.8 Ilgalaikio gyventojo leidimas gyventi, išduotas antrojoje valstybėje narėje (19 straipsnio 2 ir 3 dalys ir 21 straipsnis)

Pagal 19 straipsnio 2 dalį antroji valstybė narė privalo, jeigu įvykdomos sąlygos, ilgalaikiam gyventojui išduoti pratęsiamą leidimą gyventi ir apie tokį sprendimą pranešti pirmajai valstybei narei. Pareigos pranešti informaciją į nacionalinę teisę neperkėlė FR, IT, LT, LV ir RO.

Kaip nurodyta 21 straipsnio 1 dalyje, iš karto po to, kai ilgalaikiam gyventojui antrojoje valstybėje narėje išduodamas leidimas gyventi, toji valstybė narė 11 straipsnyje nurodytose srityse turėtų taikyti vienodą požiūrį jo atžvilgiu. Konkrečių su perkėlimu į nacionalinę teisę susijusių problemų kyla FI, LT, SI, SK, kuriose vienodas požiūris taikomas tik leidimą nuolat

[36] Vis dėlto šis reikalavimas netaikomas leidimą laikinai gyventi turintiems asmenims.
[37] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[38] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.

gyventi turintiems ilgalaikiams gyventojams; NL, kurioje ilgalaikio gyventojo leidimas laikinai gyventi gali būti panaikintas, jeigu jis pateikia prašymą socialinei paramai gauti.

BG, FI, IT, RO, SI[39] ir SK toliau riboja teisę įsidarbinti po pirmųjų 12 mėnesių, taip pažeisdamos direktyvą. CY ir EL teisės aktų nuostatos dėl šio klausimo yra neaiškios.

Kalbant apie šeimos narius (19 straipsnio 3 dalis), antroji valstybė narė turėtų jiems išduoti pratęsiamus leidimus gyventi, kurių galiojimo trukmė atitinka ilgalaikiam gyventojui išduoto leidimo galiojimo trukmę. Šios konkrečios nuostatos į savo nacionalinę teisę neperkėlė RO ir SK, o SI ir LT[40] taiko nepagrįstus apribojimus. Iš karto po to, kai šeimos nariams išduodamas toks leidimas gyventi, jie turėtų turėti galimybę naudotis Šeimos susijungimo direktyvos 14 straipsnyje išvardytomis teisėmis. Šios nuostatos į nacionalinę teisę neperkėlė EE, LV ir RO, be to, ją netinkamai perkėlė SI, kiek tai susiję su patekimu į darbo rinką, ir FI, kiek tai susiję su švietimu.

3.9. Apsauga nuo išsiuntimo (12 ir 22 straipsniai)

Direktyva griežtai reglamentuojamas išsiuntimas iš pirmosios valstybės narės (12 straipsnis): valstybė narė ilgalaikį gyventoją gali išsiųsti tik tuo atveju, jei jis kelia „realią ir pakankamai rimtą grėsmę“ viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui, tačiau išsiuntimas negali būti grindžiamas ekonominiais sumetimais. Prieš priimant sprendimą išsiųsti asmenį turi būti atidžiai įvertinta konkreti asmens padėtis, taip pat sprendimo pasekmės, atsižvelgiant į konkrečiai nurodytus veiksnius (12 straipsnio 3 dalis). Teisinių klausimų kyla taikant tuos nacionalinės teisės aktus, kuriuose konkreti grėsmė nėra aiškiai nurodyta (ES, RO, SE); kuriuose atsižvelgiama ne į visus nurodytus veiksnius (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); kuriuose nustatytos papildomos priežastys, o ne tik viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo arba kuriuose konkrečiai neišskiriami ekonominiai sumetimai, kaip nurodyta 12 straipsnio 2 dalyje.

22 straipsnyje numatyta galimybė išsiųsti ilgalaikį gyventoją, kuriam antrojoje valstybėje narėje išduotas leidimas gyventi, tačiau dar nesuteiktas ilgalaikio gyventojo statusas. Iš visų valstybių narių tik MT, PT ir SE priėmė šį klausimą reglamentuojančias specialias nuostatas, o tai kelia problemų, nes daugelis valstybių narių nustato tam tikras papildomas priežastis, dėl kurių gali būti atsisakyta išduoti leidimus gyventi arba jie gali būti panaikinti.

2008 m. gruodžio 16 d. Direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse turėjo įtakos 22 straipsnio 2 ir 3 dalims, nes minėtos direktyvos 6 straipsnyje nustatytas reikalavimas, pagal kurį neteisėtai valstybės narės teritorijoje esantys trečiosios šalies piliečiai, turintys kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi, privalo nedelsdami vykti į tos kitos valstybės narės teritoriją. Valstybės narės sprendimą dėl grąžinimo gali priimti tik tuo atveju, jeigu trečiosios šalies gyventojas neįvykdo šio reikalavimo. Taip pat turėtų būti taikomos Direktyvoje 2008/115/EB nustatytos procedūrinės garantijos ir nuostatos, susijusios su draudimu atvykti.

3.10. Procedūrinės garantijos (7 straipsnio 2 dalis, 10 straipsnis, 19 straipsnio 1 dalis ir 20 straipsnis)

- **Prašymo nagrinėjimo terminas (7 straipsnio 2 dalis ir 19 straipsnio 1 dalis)**

[39] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.
[40] Šiuo metu rengiami teisės aktų pakeitimai.

Pagal 7 straipsnio 2 dalį daugelis valstybių narių laikosi prašymų, kuriuos, prašydami išduoti leidimą gyventi, pateikia ilgalaikiai gyventojai, 6 mėnesių nagrinėjimo termino[41] ir naudojasi galimybe šį terminą pratęsti susidarius ypatingoms aplinkybėms. BE ir DE kyla teisinių problemų, nes šiose šalyse nėra ilgiausią leidžiamą terminą aiškiai reglamentuojančių nuostatų. Be to, kai kuriose valstybėse narėse terminai, kurių laikomasi praktiškai, gali skirtis nuo oficialių terminų[42].

Daugelis valstybių narių leidžia ilgalaikiams gyventojams pasilikti antrojoje valstybėje narėje, kol nagrinėjamas jo prašymas išduoti leidimą gyventi.

Valstybėms narėms taikomas reikalavimas nustatyti, kokios pasekmės būna tuo atveju, kai per nustatytą terminą sprendimas nepriimamas (pvz., pratęsiamas pareiškėjo leidimas laikinai gyventi; priimamas teigiamas arba neigiamas sprendimas, kurį priėmus pareiškėjas gali teikti skundą). Šiuos reikalavimus neteisingai perkėlė EE, FI ir IT, nepriėmusios jokių susijusių nuostatų.

Siekiant, kad direktyva būtų veiksminga, teigiamo sprendimo rezultatu turėtų būti laikomas faktinis ilgalaikio gyventojo leidimo išdavimas, kaip nurodė BE ir NL, arba bet kuriuo atveju turėtų būti užtikrinama, kad nebūtų delsiama leisti naudotis su leidimu susijusiomis teisėmis.

- **Kitos procedūrinės garantijos (7 straipsnio 2 dalies 3 pastraipa, 10 ir 20 straipsniai)**

Galima teigti, kad 7 straipsnio 2 dalies trečioje pastraipoje nustatyta pareiga pranešti praktiškai vykdoma nepakankamai, visų pirma, kiek tai susiję su įvairiomis teisėmis, kurios ilgalaikiams gyventojams suteikiamos pagal 11 straipsnį.

Kitos 10 ir 20 straipsniuose nustatytos procedūrines garantijos įtrauktos į daugelio valstybių narių nacionalinės teisės aktus. Vis dėlto CZ ilgalaikio gyventojo statuso praradimas pagal direktyvos 9 straipsnio 4 dalį negali būti ginčijamas.

IV. IŠVADOS

Vienas iš ilgalaikių ES įsipareigojimų – skatinti trečiųjų šalių piliečių, visų pirma ilgalaikių gyventojų, integraciją ir nediskriminavimą. Direktyva dėl ilgalaikių gyventojų yra svarbi priemonė siekiant šio tikslo, ji taip pat yra ES imigracijos politikos ramstis. Šia direktyva, nustatančia naujovišką sistemą, kurioje atsižvelgiama ir į ES piliečiams taikomą tvarką, ir į imigracijos politiką, ilgalaikių gyventojų statusą turintiems trečiųjų šalių piliečiams užtikrinama teisių, kuriomis jie gali naudotis visoje ES, visuma, skatinama laikytis nediskriminavimo principo ir pirmą kartą įtvirtinamos nuostatos, reglamentuojančios lengvesnį judumą iš vienos valstybės narės į kitą.

Nors šios direktyvos dėl ilgalaikių gyventojų tikslas yra plataus užmojo, tenka apgailestauti dėl nedidelio direktyvos poveikio daugelyje valstybių narių. 2009 m. apie keturi penktadaliai ilgalaikio gyventojo statusą turinčių trečiųjų šalių gyventojų gyveno keturiose valstybėse narėse: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) ir IT (45 200). FR ir DE ilgalaikio gyventojo leidimas gyventi buvo išduotas tik 2 000 ilgalaikio gyventojo statusą turinčių trečiųjų šalių piliečių[43]. Be to, pagal turimus duomenis galima spręsti, kad tik nedaug trečiųjų

[41] 30 dienų – SI; du mėnesiai – CZ; trys mėnesiai – BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; keturi mėnesiai – FR, HU.
[42] Pvz., IT.
[43] Šaltinis – Eurostatas.

šalių pilietybę turinčių ilgalaikių gyventojų pasinaudojo tokia judumo ES galimybe (mažiau nei po 50 vienoje valstybėje narėje). Nors ilgiau kaip 5 metus valstybėje narėje gyvenantys trečiųjų šalių piliečiai automatiškai dar neatitinka ilgalaikio gyventojo statuso suteikimo sąlygų (pvz., todėl, kad jie neįvykdo pajamų reikalavimo) arba jie atitinka pilietybės suteikimo reikalavimus ir pageidauja siekti šio statuso, skirtumai tarp galimybę įgyti ilgalaikio gyventojo statusą turinčių asmenų ir tokį statusą jau turinčių asmenų yra dideli.

Šioje ataskaitoje parodoma, kad trečiųjų šalių piliečiams apskritai trūksta informacijos apie ilgalaikių gyventojų statusą ir su juo susijusias teises, joje taip pat nurodomi įvairūs direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumai (pvz., siauras direktyvos taikymo srities aiškinimas, papildomos priėmimo sąlygos, kaip antai, dideli mokesčiai, neteisėti judumo ES viduje apribojimai, teisės į vienodą požiūrį bei į apsaugą nuo išsiuntimo silpninimas), dėl kurių turėtų būti imtasi tolesnių veiksmų ES ir nacionaliniu lygmenimis.

V. VEIKSMAI, KURIŲ TURI BŪTI IMTASI

Komisija dės daugiau pastangų, siekdama užtikrinti, kad direktyva visoje ES būtų teisingai perkelta į nacionalinę teisę ir įgyvendinta. Siekdama šio tikslo Komisija naudosis visais jai Sutartimi suteiktais įgaliojimais ir prireikus pradės daugiau pažeidimų nagrinėjimo procedūrų. Praėjus penkeriems metams nuo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę galutinio termino pats laikas užtikrinti, kad ji būtų kuo veiksmingesnė.

Tuo pat metu Komisija ir valstybės narės toliau bendradarbiaus techniniu lygmeniu. Ryšių komitetas toliau sieks nustatyti sunkumus, supaprastinti keitimąsi nuomonėmis dėl direktyvos aiškinimo ir teikti konsultacijas. Būtų galima išsamiau aptarti ir paaiškinti kai kuriuos teisinius ir techninius klausimus, pavyzdžiui, integracijos priemones ir sąlygas, konkrečias ilgalaikio gyventojo priėmimo antrojoje valstybėje narėje taisykles; su apsauga nuo išsiuntimo susijusius klausimus ir valstybių narių keitimąsi informacija.

Be to, ilgalaikiai gyventojai turėtų būti geriau informuojami apie jiems direktyva užtikrinamas teises. Komisija, kuri planuoja parengti supaprastintas gaires ilgalaikiams gyventojams, kuo labiau išnaudos interneto svetainių galimybes, visų pirma būsimą imigracijos portalą. Komisija taip pat galėtų paskatinti ir paremti valstybes nares, kad jos rengtų informuotumo didinimo kampanijas, siekdamos informuoti ilgalaikius gyventojus apie jų teises.

Galiausiai, siekiant populiarinti ilgalaikio gyventojo statusą, daryti pažangą trečiųjų šalių gyventojų integracijos srityje ir gerinti vidaus rinkos veikimą, būtų galima svarstyti galimybę iš dalies pakeisti direktyvą, kad, pavyzdžiui, apskaičiuojant 5 metų laikotarpį būtų geriau atsižvelgiama į laikiną buvimą, būtų labiau skatinama apykaitinė migracija, taikoma lankstesnė tvarka, kiek tai susiję su išvykimu iš ES teritorijos, ir atsižvelgiama į ES mėlynosios kortelės sistemą[44]; būtų lengvinamas patekimas į antrosios valstybės narės darbo rinką ir labiau supaprastintas ilgalaikio gyventojo statuso suteikimas antrojoje valstybėje narėje.

[44] Direktyva 2009/50/EB.