



Брюксел, 29.3.2019 г.
COM(2019) 160 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно Директива 2011/98/ЕС относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2011/98/ЕС относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (наричана по-нататък „Директивата“)¹ бе приета на 13 декември 2011 г. Това беше шестата директива² в областта на законната миграция, след като Договорът от Амстердам даде на ЕС законодателни правомощия в тази област.

Директивата има две основни цели. Първата е да се улесни процедурата за приемане на гражданин на трета държава на работа в държава членка чрез въвеждането на единна процедура за кандидатстване за единно разрешение (съчетаващо разрешение за пребиваване и разрешение за работа), като по този начин се подобрява управлението на миграционните потоци. В допълнение в Директивата са изложени редица предпазни мерки при процедурата за кандидатстване.

Втората основна цел на Директивата е да се гарантира равно третиране на работниците от трети държави и гражданите на държавата членка по пребиваване.

Директивата следователно е ключов инструмент в имиграционната политика на ЕС за граждани на трети държави, приети за работа или работещи в 25-те държави членки³, в които Директивата се прилага.

През 2017 г. са били приети 2 635 896 решения за издаване на разрешения съгласно Директивата, като 841 028 от решенията са били за издаване на първо разрешение. Останалите са били за подновяване или изменение на разрешения. От всички разрешения, издадени през 2017 г., 893 198 (34 %) са били издадени за „заплатени дейности“, 1 006 318 (38 %) по семейни причини, 279 405 (11 %) за образование и 456 975 (17 %) по други причини. От всички първи разрешения, издадени през 2017 г. (броят на които се е увеличил от първата отчетна година през 2013 г.), над 88 % са били за заплатени дейности, като по този начин е обхванат голям дял от желаната целева група⁴. Белгия и Гърция не са изпратили статистически данни за Директивата⁵.

Настоящият доклад за прилагането е в изпълнение на задължението на Комисията съгласно член 15 от Директивата периодично да представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането на Директивата в държавите членки. В него се прави преглед на транспонирането и прилагането на Директивата от 24 държави членки и се посочват евентуалните проблеми⁶. Докладът, за който първоначално се

¹ ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр. 1.

² Първата беше Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството.

³ Директивата не е обвързваща за Дания, Ирландия и Обединеното кралство.

⁴ Задълбочен анализ на статистическите данни е включен в работния документ на службите на Комисията за проверката за пригодност, приложение 9.

⁵ Източник [migr_gessing] и [migr_resocc] към 7.12.2018 г. АТ докладва само общия брой на издадените разрешения, без да докладва за броя на тези, издадени за първи път. BG, CZ, LT, NL не докладват разрешения по семейни причини. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT и АТ не докладват разрешения за образование. BG, CZ, IT, LT, MT, NL и RO не докладват разрешения по други причини.

⁶ Към момента на окончателното завършване на доклада Белгия все още не беше транспонирала Директивата изцяло, така че за Белгия няма оценка на съответствието. Вж. също решението на Съда на ЕС по дело C-564/17 Комисия/Белгия. Следователно оценката в настоящия доклад се отнася до останалите 24 държави членки.

предвиждаше да бъде представен до 25 декември 2016 г., бе отложен, за да съвпадне с приемането на всеобхватната оценка от Комисията на регулаторната уредба в областта на законната миграция („проверката за пригодност“)⁷.

Докладът относно прилагането е изготвен въз основа на външно проучване, проведено през периода 2014—2016 г. по искане на Комисията, както и на базата на други източници, включително редица ad hoc запитвания, инициирани чрез Европейската мрежа за миграцията⁸, индивидуални жалби, въпроси, петиции и някои практически проблеми, възникнали в резултат на прилагането на Директивата и посочени в помощното проучване за проверката за пригодност⁹. Допълнителна информация относно практическото прилагане е включена в документа за проверката за пригодност.

II. Мониторинг и състояние на транспонирането

В член 16 бе предвиден срок до 25 декември 2013 г., в който държавите членки да транспонират Директивата. Преди това Комисията организира няколко срещи с представители на държавите членки, за да обсъдят някои въпроси във връзка с прилагането и тълкуването на Директивата¹⁰.

През 2014 г. Комисията откри процедури за нарушение срещу 14 държави членки съгласно член 258 (предишен член 226) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) за неизпълнение на задълженията им да уведомят Комисията за национални мерки за прилагане на Директивата. Впоследствие всички държави членки уведомиха за мерките за транспониране и процедурите за нарушение поради неуведомяване бяха затворени с изключение на Белгия, като за този случай беше сезиран Съдът на Европейския съюз¹¹.

От 2011 г. насам бяха получени редица жалби във връзка с предмета, уреден с Директивата. Те се отнасят до признаването на квалификации, прекомерно дългите срокове за обработване от страна на органите, други процедурни аспекти, размера на таксите, загриженост във връзка с липсата на равно третиране, по-специално при прехвърлянето на пенсии, и категории, които не попадат в приложното поле на Директивата. Жалбите бяха разгледани или се разглеждат понастоящем чрез обмен на информация със съответните държави членки или посредством производство за установяване на нарушение¹².

⁷ SWD(2019) 1055 от 29.3.2019 г. „Проверка за пригодност на законодателството на ЕС в областта на законната миграция“. Вж. също: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Вж. по-специално ad hoc запитванията в рамките на ЕММ от 2010 г. до 2013 г. във връзка със системата за единно разрешение (176); транспонирането на Директива 2011/98/ЕО относно единна процедура за кандидатстване за единно разрешение; размера на таксите (204 и 205), паралелни статuti на пребиваване (226); събирането на такси за разрешения за пребиваване (230), признаването на професионална квалификация, придобита извън ЕС (271), уреждането на здравното осигуряване на граждани на трети държави (342), продължителността на разрешението за пребиваване (428), формата на картите за пребиваване и разрешенията по семейни причини (429).

⁹ ICF (2018 г.).

¹⁰ Обсъждания в рамките на контактната група в областта на законната миграция (2013—2014 г.).

¹¹ Белгия уведоми за завършване на транспонирането в началото на януари 2019 г. и производството за нарушение беше прекратено.

¹² В настоящия доклад е отразено положението към януари 2019 г. и не е взет предвид провежданият след това диалог с държавите членки по ключови въпроси, повдигнати в доклада.

III. СЪОТВЕТСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

Член 1 — Предмет

В член 1, параграф 1 е изложен предметът на Директивата, а именно определяне на единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за издаване на единно разрешение за пребиваване с цел работа на територията на държава членка. Целта е да се опростят процедурите за приемането на тези граждани и да се улесни контролът на техния статут, както и да се определи общ набор от права за работниците от трети държави, които пребивават законно в държава членка, независимо от целите, за които първоначално са били приети на територията на тази държава членка, въз основа на равното третиране с гражданите на тази държава членка.

Като цяло предметът на Директивата е отразен правилно в националното законодателство на всички държави членки. Двадесет и три държави членки¹³ са транспонирали Директивата чрез изменения в съществуващото национално законодателство, т.е. основно чрез промени в законодателните актове, уреждащи влизането и пребиваването на граждани на трети държави. В Малта е приет специален самостоятелен закон за транспониране на Директивата.

В съответствие с член 1, параграф 2 прилагането на Директивата не засяга правомощията на държавите членки по отношение на допускането на граждани на трети държави до трудовите им пазари. Почти всички държави членки извършват проверката за нуждите на пазара на труда, използвайки различни процедури.

Член 2 — Определения

В член 2 се съдържат определенията на ключови термини, използвани в Директивата, а именно „гражданин на трета държава“, „работник от трета държава“, „единно разрешение“ и „единна процедура за кандидатстване“.

Съгласно определението за „гражданин на трета държава“, изложено в член 2, буква а), лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС, се смята за „гражданин на трета държава“. Това определение е транспонирано правилно.

В член 2, буква б) е дадено определението за „работник от трета държава“. Това определение е важно за очертаване на персоналното приложно поле на Директивата, а именно във връзка с прилагането на глава II (равно третиране). Всички държави членки, с изключение на Словакия, са транспонирали правилно това определение.

Член 3 — Приложно поле

В член 3 се определя персоналното приложно поле на Директивата.

В член 3, параграф 1 са определени категориите граждани на трети държави, за които се прилага Директивата. В съответствие с член 3, параграф 1, буква а) тя се прилага за граждани на трети държави, които кандидатстват за разрешение за пребиваване в държава членка с цел работа. Държавите членки издават различни разрешения на

¹³ Всички освен Малта.

граждани на трети държави, кандидатстващи за пребиваване в държава членка с цел работа, които се смятат за единни разрешения.

В съответствие с член 3, параграф 1, буква б) Директивата се прилага за граждани на трети държави, които са приети в държава членка за цели, различни от работа, в съответствие с правото на Съюза или националното право и на които е разрешено да работят, и които притежават разрешение за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002. Повечето държави членки са транспонирали тази разпоредба правилно. Държавите членки издават различни разрешения за цели, различни от работа. На тази категория граждани на трети държави разрешения се издават в съответствие с член 7 от Директивата. Въпреки това в Чешката република е невъзможно да се установи с положителност дали определени категории граждани на трети държави, пристигащи в Чешката република за цели, различни от работа, имат възможността да работят въз основа на съответните си разрешения за пребиваване. В Португалия съответното национално законодателство изрично изключва от приложното си поле гражданите на трети държави, които са членове на семействата на португалски граждани. В съответствие с член 3, параграф 2, буква а) Директивата изключва от своето приложно поле граждани на трети държави, които са членове на семействата на граждани на ЕС, които са упражнявали правото си на свободно движение в съответствие с Директива 2004/38/ЕО, а не членове на семействата на всички португалски граждани.

И накрая, в съответствие с член 3, параграф 2, буква в) Директивата се прилага за граждани на трети държави, които са приети в държава членка с цел работа в съответствие с правото на Съюза или националното право. Всички държави членки са транспонирали правилно тези разпоредби.

В член 3, параграф 2 са определени категориите граждани на трети държави, които са изключени от приложното поле на Директивата. Повечето случаи на изключване се дължат на друго приложимо законодателство на ЕС, в чийто обхват попадат тези граждани на трети държави. Като цяло, следва да се отбележи, че прилагането на разпоредбите на Директивата, включително издаването на единно разрешение, по отношение на някоя от категориите граждани на трети държави, изброени в член 3, параграф 2, не възпрепятства непременно изпълнението на Директивата. Почти всички държави членки¹⁴ са транспонирали правилно член 3, параграф 2 в неговата цялост.

В съответствие с член 3, параграф 3 държавите членки могат да решат, че глава II не се прилага за граждани на трети държави, които са получили разрешение за работа на територията на държава членка за срок, който не надвишава шест месеца, или които са приети в държава членка с цел обучение. 18 държави членки са използвали тази възможност. Гърция, Кипър, Литва, Малта и Нидерландия са използвали възможността за двете категории граждани на трети държави. Естония, Португалия, Словакия, Унгария, Франция и Чехия са използвали възможността само за работници, които са получили разрешение за работа на тяхна територия за срок, който не надвишава шест месеца, а Австрия, България, Испания, Италия, Латвия, Люксембург и Словения са използвали възможността само за студенти.

В съответствие с член 3, параграф 4 държавите членки не прилагат глава II от Директивата по отношение на граждани на трети държави, на които е разрешено да

¹⁴ Вж. проблема във връзка с Португалия по-горе.

работят въз основа на виза. Всички държави членки са транспонирали правилно разпоредбата.

Член 4 — Единна процедура за кандидатстване

В член 4 от Директивата се уреждат ключови аспекти на единната процедура за кандидатстване.

В съответствие с член 4, параграф 1 се предвижда, че заявление за издаване, изменение или подновяване на единно разрешение се подава чрез единна процедура за кандидатстване. Държавите членки определят дали заявленията за издаване на единно разрешение се подават от гражданина на трета държава или от неговия работодател. Държавите членки могат обаче да решат също така да дадат възможност за подаване на заявление от който и да е от двамата. Ако заявлението се подава от гражданин на трета държава, държавите членки дават възможност заявлението да бъде подадено от трета държава или, ако това е предвидено в националното право — на територията на държавата членка, в която гражданинът на трета държава вече присъства законно.

В повечето държави членки съответното заявление може да се подаде само от гражданина на трета държава¹⁵, в две държави членки — само от работодателя (BG и IT) и в няколко други — от гражданина на трета държава или от работодателя¹⁶.

В някои държави членки¹⁷ разрешенията не се издават чрез единен административен акт. Вместо това приложимите национални процедури включват дублиране на подаването на документи и/или дълги процедури.

Понякога задължението да се получи документ за оторизиране за работа с оглед на проверките за нуждите на пазара може да доведе до ненужно забавяне на единната процедура за кандидатстване. В някои държави членки оторизирането за работа е първа стъпка, преди гражданинът на трета държава да може да кандидатства за виза. По принцип искането за такова оторизиране се подава от работодателя (FR, RO, ES, BG, PT). За други държави членки (като LV и LT) от работодателя се изисква да регистрира свободната длъжност, преди да бъде издадена входна виза на гражданина на трета държава.

Тези многостепенни процедури могат да бъдат пречка за спазването на Директивата, ако те, както и времето, необходимо за приключването им, се счита, че са извън рамките на единната процедура за кандидатстване и следователно на четиримесечния срок, установен от Директивата. По-специално оторизирането за работа следва да се разглежда като част от единната процедура за кандидатстване, когато изискваното оторизиране се отнася до гражданин на определена трета държава и за конкретна длъжност.

Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата държавите членки разглеждат заявлението и приемат решение за издаване, изменение или подновяване на единното разрешение, ако кандидатът отговаря на изискванията, определени в правото на Съюза или в националното право. Решението за издаване, изменение или подновяване на единното разрешение представлява единен административен акт, съчетаващ разрешение за

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE и SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT и SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

пребиваване и разрешение за работа. Приемането на единно решение може да се окаже проблематично в България, Португалия и Румъния поради същите причини, като посочените във връзка с член 4, параграф 1.

В член 4, параграф 3 се определя, че единната процедура за кандидатстване не засяга процедурите за издаване на виза, които може да се изискват за първоначално влизане. Тази разпоредба е транспонирана в повечето държави членки¹⁸. В съображение 11 от Директивата се заявява, че разпоредбите относно единната процедура за кандидатстване и единното разрешение не следва да се отнасят за единна виза или за виза за дългосрочно пребиваване. В Директивата не се определя какво се разбира под „виза за първоначално влизане“. Въпреки това, в член 7, параграф 1 от Директива 2009/50/ЕО (Синя карта)¹⁹ и член 5, параграф 3 от Директива (ЕС) 2016/801 относно студенти и изследователи²⁰ се пояснява, че ако разрешението може да се получи на територията на държавата членка само след като са изпълнени условията за приемане, държавите членки издават на гражданина на трета държава необходимата виза. В случая с процедурата за единно разрешение Комисията е на мнение, че процедурата за издаване на виза е допълнителна процедура, която трябва да бъде улеснена от държавите членки.

В член 4, параграф 4 се определя, че когато предвидените условия са изпълнени, държавите членки издават единно разрешение на гражданите на трети държави, които кандидатстват за приемане, и на гражданите на трети държави, които вече са приети и които кандидатстват за подновяване или изменение на разрешението си за пребиваване. Тази разпоредба е транспонирана правилно от повечето държави членки.

Член 5 — Компетентен орган

В член 5 се установява задължението на държавите членки да определят национален орган, който е оправомощен да приема заявленията и да издава единното разрешение. В тази разпоредба са предвидени и някои процедурни гаранции, като срокът за вземане на решение по пълното заявление, последиците, когато не е взето решение, задължителното уведомяване на кандидата и последиците от непълно заявление.

Съгласно член 5, параграф 1 държавите членки трябва да определят органи, оправомощени да приемат заявленията и да издават единното разрешение. Повечето държави членки са транспонирали правилно разпоредбата, като са определили един съответен компетентен орган. Обикновено това са имиграционни служби, съответни отдели в министерствата на вътрешните работи и администрацията на полицията или полицейски участък на мястото на пребиваване на гражданина на трета държава.

В член 5, параграф 2, първа алинея се предвижда, че компетентният орган трябва да приеме решение по пълното заявление във възможно най-кратък срок, но във всеки случай в рамките на четири месеца от датата, на която е подадено заявлението. В 9 държави членки²¹ общият срок за издаване на решение буди загриженост, преди всичко поради липсата на конкретни срокове в националното законодателство, но и поради отражението върху продължителността на процедурите на изискванията за регистриране в различни институции с участието на няколко органа (напр. службите за социално

¹⁸ Всички освен Германия.

¹⁹ ОВ L 155, 18.6.2009 г., стр. 17.

²⁰ ОВ L 132, 21.5.2016 г., стр. 21.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO и SE.

осигуряване, медицински служби) и задължението за получаване на оторизиране за работа, които могат да удължат или да забавят цялата процедура.

При изключителни обстоятелства, свързани със сложността на разглеждането на заявлението, държавите членки имат възможността да удължат четиримесечния срок за приемане на решение за пълно заявление, както е посочено в член 5, параграф 2, втора алинея. Седемнайсет държави членки²² са използвали тази възможност.

В член 5, параграф 2, трета алинея се определя, че когато не е взето решение до края на срока, предвиден в този параграф, последиците се определят от националното право.

В законодателството на редица държави членки²³ се предвижда мълчаливо отхвърляне и правото да се заведе съдебен иск срещу такова отхвърляне. Други държави членки са въвели мълчаливо одобрение или правото за завеждане на иск, ако администрацията не изпълни задължението си да действа в определения срок. Това е направено посредством специфично законодателство за прилагане или чрез позоваване на общото административно право.

Установени са обаче и някои проблеми в законодателството или практиките на национално равнище. Така например в Германия съответствието може да бъде нарушено поради неизпълнение на задължението за изрично включване на четиримесечния срок за процедурата за единно разрешение в националното законодателство. Освен това корективните мерки, прилагани в някои държави членки, са неподходящи и могат да доведат до правна несигурност за дълги периоди от време (FI, SE), като в случая със Швеция те са съчетани с твърде продължително разглеждане.

В член 5, параграф 4 компетентният орган се задължава да уведоми кандидата писмено, ако заявлението е непълно, и ако това е така, за изискваните допълнително информация или документи, и да постави разумен срок за предоставянето им. Четиримесечният срок, посочен в член 5, параграф 2, може да спре да тече, докато компетентният орган или останалите участващи в процедурата органи не получат изискваната допълнителна информация. Повечето държави членки са приложили тази разпоредба правилно.

Освен това административният орган на Чехия няма задължението да спре процедурата, а само възможността да направи това. В случая с Италия срокът за приемане на решение за пълно заявление, както е посочено в член 5, параграф 2, започва отново да тече от момента, когато компетентният орган получи пълната документация.

Евентуален проблем с прилагането е забелязан в Малта при непълни заявления. Установено е, че малтийските органи отказват за приемат непълни заявления или ги отхвърлят без писмено уведомление, което означава, че кандидатите рядко са осведомени за статуса на своето заявление.

Член 6 — Единно разрешение

Член 6 се прилага както към кандидатстващите за приемане, така и към приетите с цел работа. В член 6, параграф 1, първа алинея се определя, че както е предвидено в

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI и SK.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO и SK.

Регламент (ЕО) № 1030/2002²⁴, държавите членки трябва да издадат единно разрешение, като използват единния формат, и в съответствие с буква а), точка 7.5—9 от приложението към този регламент трябва да впишат информацията, свързана с разрешението за работа. Тази разпоредба е изпълнена от повечето държави членки, било то изрично²⁵ или имплицитно²⁶, въз основа на националните разпоредби за разрешенията, равностойни на единно разрешение.

Съгласно член 6, параграф 1, втора алинея държавите членки могат да посочат допълнителна информация, свързана с трудовото правоотношение на гражданин на трета държава (като име и адрес на работодателя, място на работа, вид работа, работно време, трудово възнаграждение), във вид на документ на хартия или да съхраняват такива данни на електронен носител. Тази възможност не е използвана в повечето държави членки. Кипър, Малта и Нидерландия я прилагат, като предвиждат както хартиен, така и електронен носител. Испания, Франция и Словакия предвиждат такава възможност с използването само на хартиен носител, а Унгария — само на електронен носител.

В член 6, параграф 2 се определя, че държавите членки не могат да издават, освен единното разрешение, допълнителни разрешения като доказателство за разрешение за достъп до пазара на труда. Повечето държави членки са спазили това изискване. Някои са го транспонирали изрично (Кипър, Латвия и Малта), а други имплицитно²⁷, въз основа на националните разпоредби за разрешенията, равностойни на единно разрешение. Разпоредбите за транспониране не са достатъчно ясни в Германия.

Член 7 — Разрешения за пребиваване, издадени за цели, различни от работа

Член 7 се прилага за лицата, които са приети по причини, различни от работа, но които имат право да работят, като например членове на семейството, студенти или други лица, включително лицата, които имат национално разрешение за дългосрочно пребиваване.

Съгласно член 7, параграф 1, първа алинея при издаване на разрешения за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002 държавите членки трябва да посочат информацията, свързана с разрешението за работа, независимо от вида на разрешението. Тази разпоредба е транспонирана в повечето държави членки, било то изрично (CY, LV и MT) или имплицитно²⁸, въз основа на националните разпоредби за разрешенията, равностойни на единно разрешение, издадени за цели, различни от работа.

В член 7, параграф 1, втора алинея на държавите членки се предоставя възможността да посочат допълнителна информация относно трудовото правоотношение на гражданин на трета държава (като име и адрес на работодателя, място на работа, вид работа, работно време, трудово възнаграждение), във вид на документ на хартия или да съхраняват такива данни на електронен носител. Повечето държави членки не са използвали тази възможност. Кипър, Малта и Нидерландия я прилагат, като предвиждат както хартиен, така и електронен носител. Испания предвижда такава възможност с използването само на хартиен носител, а Унгария — само на електронен носител.

²⁴ Изменен с Регламент (ЕО) № 2017/1954, ОВ L 286, 1.11.2017 г., стр. 9—14.

²⁵ CY, FR, LV, MT и RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI и SK.

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI и SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI и SK.

В член 7, параграф 2 се изисква при издаване на разрешения за пребиваване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1030/2002 държавите членки да не издават допълнителни разрешения като доказателство за разрешение за достъп до пазара на труда.

Повечето държави членки са транспонирали тази разпоредба, било то изрично (CY, LV и MT) или имплицитно²⁹, въз основа на националните разпоредби за разрешенията, равностойни на единно разрешение, издадени за цели, различни от работа. В Унгария обаче не може да се определи със сигурност дали всички разрешения, които може да се разглеждат като единни разрешения за цели, различни от работа, предоставят и правото на работа, и следователно — дали са необходими допълнителни разрешения като доказателство за разрешение за достъп до пазара на труда. И накрая, в Нидерландия, въпреки че разрешението за работа в съчетание с документа за пребиваване има действието на единно разрешение, няма специфични разпоредби, които изрично да определят използването на единния формат, изискван от Директивата, така че не е сигурно дали не се издават допълнителни документи като доказателство за разрешение за работа.

Член 8 — Процедурни гаранции

В член 8 се предвиждат определени процедурни гаранции, предоставяни на кандидата за разрешение, а именно задължението да се посочат писмено мотивите за решението, с което се отхвърля заявление за издаване, изменение или подновяване на единно разрешение, както и гаранцията за предоставяне на писмена информация относно органа, пред който кандидатът може да подаде жалба, и срокът за това. Деветнайсет държави членки са транспонирали процедурните гаранции в съответствие с разпоредбите на Директивата³⁰. Транспонирането в националното право е извършено чрез въвеждането на специфично законодателство или чрез позоваване на общи административни норми. Сред проблемите във връзка със съответствието с член 8, параграфи 1 и 2 е това, че приложимите норми в някои държави членки не гарантират предоставянето на кандидата на писмена информация относно мотивите за отхвърляне, наименованието на органа, пред който кандидатът може да подаде жалба, и срока за разглеждането ѝ.

В член 8, параграф 3 се определя, че дадено заявление може да се счита за недопустимо по съображения, свързани с броя на гражданите на трети държави, приети с цел трудова заетост, и на това основание не е необходимо да се обработва. Повечето държави членки не са използвали тази възможност³¹. Други са я използвали правилно — изрично (CY, EL и IT) или имплицитно (EE, HR, HU, MT, NL, RO и SK).

Член 9 — Достъп до информация

Съгласно член 9 държавите членки се задължават при поискване да предоставят на гражданина на трета държава и на бъдещия работодател съответната информация относно всички документи, необходими за подаване на пълно заявление. Тази разпоредба е транспонирана от повечето държави членки, било чрез пряко транспониране (CY, EL, LU и MT) или въз основа на общите принципи на

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI и SK.

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI и SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE и SI.

административното право, гарантиращи достъп до информация³², и с допълнителната възможност за получаване на информация относно необходимите документи чрез уебсайтовете на компетентните органи (AT, CZ, DE, FR, HR и SK). Някои държави членки (BG, EE, PT и SI) не определят ясно задължение за компетентните органи да предоставят подходяща информация относно документите, изисквани за изготвяне на пълно заявление.

Член 10 — Такси

С член 10 на държавите членки се предоставя възможност да изискват от кандидатите да заплащат такси за обработване на заявления съгласно Директивата, когато това е уместно. Всички държави членки събират такива такси за разглеждане на заявлението. В някои случаи Комисията смята, че таксите са прекомерно високи и в противоречие с принципа на пропорционалност, застрашавайки полезния ефект на Директивата. Съдът на ЕС потвърди това в две свои решения³³. Комисията започна обмен с националните органи и откри определен брой производства за установяване на нарушение срещу държави членки за начисляване на прекомерни и непропорционални такси за разрешения за пребиваване съгласно различни директиви, включително Директивата за единно разрешение³⁴.

Член 11 — Права въз основа на единното разрешение

С член 11, букви а)–г) се установяват права, предоставени въз основа на единното разрешение: на влизане и пребиваване, на свободен достъп до цялата територия, на упражняване на разрешена конкретна трудова дейност и на информация за правата на притежателя. Повечето държави членки са транспонирали член 11 в неговата цялост³⁵.

Не са ясно определени разпоредбите за транспониране на член 11, буква б) (свободен достъп до цялата територия) в Полша и на член 11, буква г) (упражняване на конкретна трудова дейност) в Австрия, Германия, Естония, Люксембург и Словения. В тези държави членки очевидно липсва информация за предоставените права. Само в малък брой държави членки работниците от трети държави имат наистина същите права да сменят работното си място или работодателя, каквито и гражданите на държавата членка, в която пребивават.

Член 12 — Право на равно третиране

Съгласно условията в член 12 от Директивата притежателите на единно разрешение се ползват от правото на равно третиране с гражданите на държавата членка, в която пребивават, в редица области, включително условията на труд, свободата на сдружаване, социално-осигурителните обезщетения, образованието, признаването на университетски и професионални квалификации, данъчните облекчения, достъпа до стоки и услуги и консултациите (букви а)–з)). Като цяло държавите членки са транспонирали правилно този член.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE и SK.

³³ Решение по дело C-508/10 от 26.4.2012 г., Комисия/Нидерландия; и решение по дело C-309/14 от 2.9.2015 г., CGIL/INCA).

³⁴ Производството срещу BG е прекратено след направени промени в националното законодателство. Производствата срещу EL, NL и PT продължават.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE и SK.

С член 12 освен това се дава възможност за ограничения на равното третиране по отношение на конкретни области и се пояснява, че равното третиране не следва да засяга правото на държавите членки да оттеглят или да откажат да подновят разрешението за пребиваване. Въпреки наличието на тези незадължителни ограничения, малко държави членки са се възползвали от тях.

Освен това в член 12 се урежда равно третиране по отношение на преносимостта на пенсионните права. Съгласно член 12, параграф 1 разпоредбите на Директивата за равно третиране се прилагат не само за лицата, които са приети за работа по силата на правото на ЕС или националното право, но и за тези, на които е разрешено да пребивават по други причини, при условие че им се разрешава да работят.

Член 12 е транспониран в националните законодателства посредством специални разпоредби, общи клаузи за равно третиране или чрез разпоредби, регламентиращи всяка една от конкретните области по букви а)—з).

Подадените в тази област редица жалби сочат за евентуални проблеми в практиката с транспонирането, по-специално когато принципът на равно третиране трябва да се приложи от множество различни регионални и местни органи.

Проблеми при транспонирането в областта на равното третиране възникват по-конкретно във връзка със следните аспекти:

- общо изключване на притежателите на виза (Португалия);
- признаване на дипломи, сертификати и други професионални квалификации в Нидерландия (признаване на дипломите само на постоянно пребиваващи лица);
- достъп до клонове на социалната сигурност в Нидерландия (ограничаване на достъпа до парични обезщетения по болест и обезщетения за безработица за временно пребиваващи лица), Словения (граждани на трети държави имат достъп до само един вид семейни обезщетения — детските надбавки); Италия (притежатели на единно разрешение, изключени от някои видове семейни обезщетения)³⁶, Швеция (ограничения на социално-осигурителните обезщетения за престой под 1 година);
- достъп до стоки и услуги в Кипър (работниците от трети държави нямат правото да купуват недвижими имоти за жилищни цели).

Незадължителни ограничения

Съгласно член 12, параграф 2 държавите членки имат възможността да ограничат равното третиране в съответствие с член 12, параграф 1, букви а)—г). Повечето държави членки не са използвали всички тези възможности, само в Кипър са предпочели да приемат всички незадължителни ограничения, докато някои държави членки (BG, CZ, ES, HR, LU, RO и SK) не са използвали нито една от възможностите.

Съгласно член 12, параграф 3 правото на равно третиране, изложено в член 12, параграф 1, не следва да засяга правото на държавата членка да отнеме или да откаже да поднови разрешение за пребиваване, издадено в съответствие с Директивата, разрешение за пребиваване, издадено за цели, различни от работа, или друг вид разрешение за работа в държава членка. Полша не е транспонирала член 12, параграф 3. Останалите държави

³⁶ Вж. решение по дело C-449/16, Martinez Silva.

членки са транспонирали тази разпоредба изрично или посредством друг национално законодателство.

Прехвърляне на пенсии

В съответствие с член 12, параграф 4 работници от трети държави, които се преместват в трета държава, или преживелите лица на такива работници, пребиваващи в трета държава, чиито права произтичат от правата на тези работници, имат право да получат законоустановени пенсии във връзка със старост, инвалидност и смърт. Пенсиите трябва да се основават на предишната заетост на тези работници и да са придобити в съответствие със законодателството, посочено в член 3 от Регламент (ЕО) № 883/2004, при същите условия и в същия размер като гражданите на съответните държави членки, когато се преместват в трета държава.

Тринадесет държави членки³⁷ дават възможност за прехвърляне на пенсии (за старост, инвалидност и смърт) в трети държави. Гражданите на съответните държави членки и гражданите на трети държави се третираат еднакво в това отношение. Проблеми бяха установени в Словения, Франция, Нидерландия и България. Съгласно законодателството на Словения бенефициерът, който като гражданин на чужда държава се премества за постоянно извън Словакия, получава пенсия в друга държава, ако е подписано международно споразумение с държавата, в която се е преместил, или ако тази държава признава такова право на словенските граждани. За своите граждани обаче Словения изплаща при всички обстоятелства пенсията на бенефициера, който живее в чужбина. Във Франция пенсиите за инвалидност и смърт не могат да се прехвърлят в трети държави. В Нидерландия изглежда са намалени ставките за прехвърляне на пенсии във връзка със завръщането в трета държава. Българското законодателство дава възможност за прехвърляне на пенсии само ако има двустранни споразумения с трети държави.

Член 13 — По-благоприятни разпоредби

Член 13 дава възможност за прилагането на по-благоприятни разпоредби. В съответствие с член 13, параграф 1, буква а) разпоредбите на Директивата се прилагат, без да се засягат по-благоприятните разпоредби на правото на Съюза, включително двустранни и многостранни споразумения между Съюза или Съюза и неговите държави членки, от една страна, и една или повече трети държави, от друга страна. Преобладаващото мнозинство от държави членки са транспонирали правилно тази разпоредба.

В съответствие с член 13, параграф 1, буква б) разпоредбите на Директивата се прилагат също така без да се засягат по-благоприятните разпоредби на двустранни или многостранни споразумения между една или повече държави членки и една или повече трети държави. Проблеми не бяха установени.

В съответствие с член 13, параграф 2 Директивата не засяга правото на държавите членки да приемат или да запазват разпоредби, по-благоприятни за лицата, към които тя се прилага. Проблеми не бяха установени.

Член 14 — Информация за обществеността

В член 14 от всяка държава членка се изисква да предоставя на обществеността редовно актуализирана информация относно условията за прием и пребиваване на нейна

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE и SK.

територия на граждани на трети държави с цел работа в нея. Всички държави членки спазват това изискване. Пряко транспониране в законодателството е извършено в десет държави членки³⁸. Проучването³⁹ относно практическото прилагане на правната уредба на ЕС в областта на законната миграция, извършено за целите на проверката за пригодност, показва, че компетентните органи предоставят, общо взето, недостатъчна информация относно условията за прием и правата, свързани с разрешенията.

Член 15, параграф 2 — Докладване

В член 15, параграф 2 държавите членки се задължават ежегодно и за първи път до 25 декември 2014 г. да изпращат на Комисията статистическа информация за броя на гражданите на трети държави, на които през предходната календарна година е издадено единно разрешение, в съответствие с Регламент (ЕО) № 862/2007. В повечето държави членки⁴⁰ задълженията за изпращане на информация не са пряко транспонирани в националното законодателство, а се изпълняват в контекста на административните процедури. Само Кипър, Гърция и Литва регламентират тези задължения в своето законодателство. Гърция и Белгия обаче не са съобщили досега никакви статистически данни.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Насърчаването на интегрирането и недопускането на дискриминация на граждани на трети държави е дългосрочен ангажимент на ЕС. Директивата относно единното разрешение е инструмент от решаващо значение за постигането на тази цел. След изтичането на срока за транспониране в края на 2013 г. Комисията откри редица производства за установяване на нарушение и обмени информация с държавите членки, с цел да се гарантира правилното транспониране и прилагане на разпоредбите на Директивата.

Ключов аспект на Директивата е създаването на национално равнище на механизъм за обслужване на едно гише. Това е особено важно поради организационната структура на правителствените институции, в които за издаване на разрешения за работа и пребиваване на граждани на трети държави отговарят различни органи, а именно Министерството на вътрешните работи и Министерството на труда. Всички държави членки са увеличили усилията си за създаването на такъв механизъм. Остават обаче проблеми във връзка с процедурата. Те са свързани главно с изискваните многобройни административни стъпки, времето, необходимо за получаване на входни визи и оторизиране за участие на пазара на труда, както и със зачитането на определени процедурни гаранции.

Освен това Директивата гарантира разширен набор от права за гражданите на трети държави, които притежават единно разрешение, и утвърждава принципа за недискриминация. Разпоредбите за равно третиране са ключов елемент от правната уредба на ЕС в областта на законната миграция. Повечето държави членки са приложили правилно разпоредбите за равно третиране и са използвали в малка степен разпоредбите, предоставящи възможност за ограничаване на определени права. В настоящия доклад са установени все пак някои слаби страни при транспонирането на Директивата (напр.

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT и SK.

³⁹ База от фактологични данни за практическото прилагане на Директивата относно законната миграция, приложение 2А към доклада на ICF (2018 г.).

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI и SK.

ограничително тълкуване на разпоредбите за равно третиране в малък брой държави членки), а това изисква да бъдат предприети допълнителни стъпки на съюзно и национално равнище. И накрая, проверката за пригодност във връзка със законната миграция показва недостиг на информация сред гражданите на трети държави относно възможността за получаване на единно разрешение и свързаните с него права.

Комисията ще продължи усилията си, за да се гарантира, че Директивата се транспонира и прилага правилно в целия ЕС. За да се постигне този резултат, Комисията ще използва своите правомощия съгласно ДФЕС, в това число като открие, ако е необходимо, производство за установяване на нарушение. Същевременно Комисията ще продължи да работи с държавите членки на техническо равнище. Някои правни и технически въпроси могат да бъдат допълнително обсъдени и изяснени, като изискванията във връзка с визите и проверките за нуждите на пазара, обхват на равното третиране и въпроси, свързани с формата на разрешенията и информацията, която те следва да съдържат. Освен това притежателите на единно разрешение следва да бъдат информирани по-добре относно правата си съгласно Директивата.

Комисията ще използва оптимално съществуващите уебсайтове и преди всичко актуализирания портал за имиграцията, като насърчава и подкрепя държавите членки при иницирирането на кампании за повишаване на осведомеността, насочени към информиране на потенциалните кандидати за правата и процедурите за получаване на единно разрешение.