



Βρυξέλλες, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

σχετικά με την οδηγία 2011/98/ΕΕ σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία 2011/98/ΕΕ σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος («η οδηγία»)¹ εκδόθηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2011. Πρόκειται για την έκτη οδηγία² στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης που εκδόθηκε μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία έδωσε στην ΕΕ την εξουσία να νομοθετεί στο πεδίο αυτό.

Η οδηγία έχει δύο βασικούς στόχους. Ο πρώτος είναι να διευκολύνει τη διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών σε κράτος μέλος προκειμένου να εργασθούν μέσω της θέσπισης ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας (συνδυασμένης άδειας διαμονής και εργασίας) και, με τον τρόπο αυτόν, να συμβάλλει στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Επιπλέον, η οδηγία θεσπίζει σειρά εγγυήσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής αίτησης.

Ο δεύτερος βασικός στόχος της οδηγίας είναι να εξασφαλιστεί η ίση μεταχείριση μεταξύ των εργαζομένων τρίτων χωρών και των υπηκόων του κράτους μέλους διαμονής.

Επομένως, η οδηγία αποτελεί βασικό μέσο της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ για τους υπηκόους τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί για να εργαστούν ή που εργάζονται στα 25 κράτη μέλη³ στα οποία εφαρμόζεται η οδηγία.

Το 2017, αναφέρθηκαν 2 635 896 αποφάσεις χορήγησης άδειας βάσει της οδηγίας, εκ των οποίων οι 841 028 αφορούσαν την έκδοση πρώτης άδειας. Οι λοιπές αποφάσεις αφορούσαν ανανεώσεις ή τροποποιήσεις αδειών. Από το σύνολο των αδειών που εκδόθηκαν το 2017, 893 198 (34 %) εκδόθηκαν για «αμειβόμενες δραστηριότητες», 1 006 318 (38 %) για οικογενειακούς λόγους, 279 405 (11 %) για εκπαιδευτικούς λόγους και 456 975 (17 %) για άλλους λόγους. Από το σύνολο των πρώτων αδειών που εκδόθηκαν το 2017 (ο όγκος των οποίων έχει αυξηθεί από το 2013, που ήταν το πρώτο έτος υποβολής στοιχείων), περισσότερες από το 88 % αφορούσαν αμειβόμενες δραστηριότητες, καλύπτοντας συνεπώς μεγάλο ποσοστό της επιδιωκόμενης ομάδας-στόχου⁴. Το Βέλγιο και η Ελλάδα δεν υποβάλλουν στατιστικά στοιχεία για την οδηγία⁵.

Η παρούσα έκθεση σχετικά με την εφαρμογή εκπληρώνει την υποχρέωση της Επιτροπής που προβλέπεται στο άρθρο 15 της οδηγίας, σύμφωνα με το οποίο η Επιτροπή υποβάλλει σε τακτά διαστήματα έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη μέλη. Παρέχει επισκόπηση της μεταφοράς και της εφαρμογής της οδηγίας στα 24 κράτη μέλη και προσδιορίζει πιθανά προβληματικά σημεία⁶. Η υποβολή της

¹ ΕΕ L 343 της 23.12.2011, σ. 1.

² Η πρώτη ήταν η οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

³ Η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν δεσμεύονται από την οδηγία.

⁴ Διεξοδική ανάλυση των στατιστικών στοιχείων για την οδηγία περιλαμβάνεται στο υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας για τον έλεγχο καταλληλότητας, παράρτημα 9.

⁵ Πηγή [migr_ressing] και [migr_resocc] στις 7.12.2018. Η ΑΤ υποβάλλει στοιχεία μόνο για το σύνολο των αποφάσεων χορήγησης άδειας και δεν αναφέρει αν πρόκειται για πρώτες αποφάσεις. Οι ΒΓ, CZ, LT, NL δεν υποβάλλουν στοιχεία για άδειες που χορηγούνται για οικογενειακούς λόγους. Οι ΒΓ, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, ΑΤ δεν υποβάλλουν στοιχεία για άδειες που χορηγούνται για εκπαιδευτικούς λόγους. Οι ΒΓ, CZ, IT, LT, MT, NL, RO δεν υποβάλλουν στοιχεία για άδειες που χορηγούνται για άλλους λόγους.

⁶ Κατά τον χρόνο οριστικοποίησης της παρούσας έκθεσης, το ΒΕ δεν είχε ακόμη μεταφέρει πλήρως την οδηγία στο εθνικό δίκαιο και, ως εκ τούτου, δεν υπήρχε διαθέσιμη αξιολόγηση της συμμόρφωσης του ΒΕ.

έκθεσης, η οποία είχε αρχικά προβλεφθεί για τις 25 Δεκεμβρίου 2016, αναβλήθηκε για να συμπέσει με την έκδοση της συνολικής αξιολόγησης του κανονιστικού πλαισίου για τη νόμιμη μετανάστευση από την Επιτροπή («έλεγχος καταλληλότητας»)⁷.

Η έκθεση σχετικά με την εφαρμογή εκπονήθηκε βάσει εξωτερικής μελέτης που διενεργήθηκε μεταξύ 2014 και 2016 κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής και βάσει άλλων πηγών, συμπεριλαμβανομένης σειράς ειδικών ερωτημάτων που δρομολογήθηκαν μέσω του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης⁸, ατομικών καταγγελιών, ερωτήσεων, αναφορών και ορισμένων πρακτικών ζητημάτων που προέκυψαν από την εφαρμογή της οδηγίας, τα οποία προσδιορίστηκαν στην υποστηρικτική μελέτη για τον έλεγχο καταλληλότητας⁹. Συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με την πρακτική εφαρμογή περιλαμβάνονται στο έγγραφο για τον έλεγχο καταλληλότητας.

II. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το άρθρο 16 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν την οδηγία στο εθνικό δίκαιο έως τις 25 Δεκεμβρίου 2013. Πριν από την εκπνοή της προθεσμίας, η Επιτροπή διοργάνωσε διάφορες συναντήσεις με εκπροσώπους των κρατών μελών με σκοπό να συζητηθούν ζητήματα σχετικά με την εφαρμογή και την ερμηνεία της οδηγίας¹⁰.

Το 2014, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 14 κρατών μελών βάσει του άρθρου 258 (πρώην 226) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) λόγω μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή εθνικά μέτρα εφαρμογής της οδηγίας. Έκτοτε, δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη έχουν πλέον κοινοποιήσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, οι διαδικασίες επί παραβάσει για μη κοινοποίηση έχουν περατωθεί, με εξαίρεση τη διαδικασία για το Βέλγιο, η οποία παραπέμφθηκε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο¹¹.

Από το 2011, έχουν υποβληθεί διάφορες καταγγελίες που αφορούν ειδικά το θέμα που ρυθμίζεται από την οδηγία. Οι καταγγελίες αυτές αφορούν την αναγνώριση των προσόντων, τους υπερβολικά μεγάλους χρόνους διεκπεραίωσης από τις αρχές, άλλες διαδικαστικές πτυχές, το ύψος των τελών, ανησυχίες σχετικά με την έλλειψη ίσης μεταχείρισης, ειδικότερα όσον αφορά την εξαγωγή των συντάξεων, καθώς και τις κατηγορίες που εξαιρούνται από το πεδίο

Βλ. επίσης (ΔΕΕ) C-564/17, Επιτροπή κατά Βελγίου. Συνεπώς, η αξιολόγηση της παρούσας έκθεσης αφορά τα υπόλοιπα 24 σχετικά κράτη μέλη.

⁷ SWD(2019) 1055 της 29ης Μαρτίου 2019 Έλεγχος καταλληλότητας της νομοθεσίας της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση. Βλ. επίσης: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Βλ. συγκεκριμένα τα ειδικά ερωτήματα του ΕΔΜ από το 2010 έως το 2013 όσον αφορά: το σύστημα ενιαίων αδειών (176), τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2011/98/ΕΚ σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας, το ύψος των τελών (204 και 205), τα παράλληλα καθεστάτα διαμονής (226), την είσπραξη φόρου επί των αδειών διαμονής (230), την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων που έχουν αποκτηθεί εκτός ΕΕ (271), τη ρύθμιση της ασφάλισης υγείας των υπηκόων τρίτων χωρών (342), τη διάρκεια της άδειας διαμονής (428), τον μορφότυπο των δελτίων διαμονής και των δελτίων διαμονής μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Συζητήσεις στο πλαίσιο της ομάδας επαφής για τη νόμιμη μετανάστευση (2013 – 2014).

¹¹ Το Βέλγιο κοινοποίησε τα πλήρη μέτρα μεταφοράς στις αρχές του Ιανουαρίου 2019 και η διαδικασία επί παραβάσει περατώθηκε.

εφαρμογής της οδηγίας. Στις καταγγελίες έχει δοθεί ή δίνεται επί του παρόντος συνέχεια μέσω ανταλλαγής πληροφοριών με τα οικεία κράτη μέλη ή μέσω διαδικασιών επί παραβάσει¹².

III. ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ

Άρθρο 1 - Αντικείμενο

Στο άρθρο 1 παράγραφος 1 ορίζεται το αντικείμενο της οδηγίας, το οποίο συνίσταται στον καθορισμό ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας η οποία θα επιτρέπει στους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν στο έδαφος κράτους μέλους χάριν εργασίας. Στόχος είναι να απλουστευθούν οι διαδικασίες εισδοχής των συγκεκριμένων προσώπων και να διευκολυνθεί ο έλεγχος του καθεστώτος τους, καθώς και να καθοριστεί κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος, ανεξαρτήτως του σκοπού της αρχικής εισδοχής τους στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους, τα οποία βασίζονται σε ίση μεταχείριση με εκείνη που επιφυλάσσεται στους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους.

Συνολικά, το αντικείμενο της οδηγίας αντικατοπτρίζεται ορθά στην εθνική νομοθεσία όλων των κρατών μελών. Σε γενικές γραμμές, 23 κράτη μέλη¹³ μετέφεραν την οδηγία στο εθνικό δίκαιο μέσω τροποποιήσεων της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, δηλαδή κυρίως μέσω της τροποποίησης των πράξεων που ρυθμίζουν την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών. Στη Μάλτα εκδόθηκε ειδικός αυτοτελής νόμος για τη μεταφορά της οδηγίας.

Η οδηγία εφαρμόζεται, δυνάμει του άρθρου 1 παράγραφος 2, υπό την επιφύλαξη της αρμοδιότητας των κρατών μελών όσον αφορά την εισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στις αγορές εργασίας τους. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη διενεργούν εξέταση των αναγκών της αγοράς εργασίας χρησιμοποιώντας διάφορες διαδικασίες.

Άρθρο 2 — Ορισμοί

Το άρθρο 2 περιέχει τους ορισμούς βασικών όρων που χρησιμοποιούνται στην οδηγία, δηλαδή των όρων «υπήκοος τρίτης χώρας», «εργαζόμενος τρίτης χώρας», «ενιαία άδεια» και «ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης».

Στον ορισμό του όρου «υπήκοος τρίτης χώρας» στο άρθρο 2 στοιχείο α), προβλέπεται ότι κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ θεωρείται «υπήκοος τρίτης χώρας». Ο ορισμός αυτός έχει μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

Το άρθρο 2 στοιχείο β) περιέχει τον ορισμό του «εργαζόμενου τρίτης χώρας». Ο ορισμός αυτός είναι σημαντικός για τον καθορισμό του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, ιδίως σε σχέση με την εφαρμογή του κεφαλαίου II (ίση μεταχείριση). Όλα τα κράτη μέλη, εκτός της Σλοβακίας, έχουν μεταφέρει ορθά τον ορισμό αυτό στο εθνικό τους δίκαιο.

Άρθρο 3 — Πεδίο εφαρμογής

¹² Η παρούσα έκθεση αντικατοπτρίζει την κατάσταση ως έχει τον Ιανουάριο του 2019 και δεν αντανakλά απαραίτητως τον διάλογο που έχει αναπτυχθεί με τα κράτη μέλη μετά την ημερομηνία αυτή σχετικά με βασικά ζητήματα που εγείρονται στην έκθεση.

¹³ Όλα τα κράτη μέλη πλην της Μάλτας.

Το άρθρο 3 ορίζει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Στο άρθρο 3 παράγραφος 1 καθορίζονται οι κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους εφαρμόζεται η οδηγία. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο α), η οδηγία εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που ζητούν την άδεια να διαμένουν με σκοπό την εργασία σε ένα κράτος μέλος. Τα κράτη μέλη εκδίδουν διάφορες άδειες σε υπηκόους τρίτων χωρών που ζητούν την άδεια να διαμένουν με σκοπό την εργασία σε ένα κράτος μέλος, οι οποίες θεωρούνται ενιαίες άδειες.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β), η οδηγία εφαρμόζεται επίσης στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν γίνει δεκτοί σε ένα κράτος μέλος για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας σύμφωνα με το εθνικό ή ενωσιακό δίκαιο, οι οποίοι λαμβάνουν άδεια εργασίας και κατέχουν άδεια διαμονής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1030/2002. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τη διάταξη αυτή στο εθνικό τους δίκαιο. Τα κράτη μέλη εκδίδουν διάφορες άδειες για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας. Για τους υπηκόους τρίτων χωρών αυτής της κατηγορίας εκδίδονται άδειες σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας. Ωστόσο, στην Τσεχική Δημοκρατία, δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί αν ορισμένες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στην Τσεχική Δημοκρατία για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν βάσει των αντίστοιχων τίτλων διαμονής τους. Στην Πορτογαλία, η σχετική εθνική νομοθεσία εξαιρεί ρητά τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας Πορτογάλων πολιτών από το πεδίο εφαρμογής της. Η οδηγία, δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 2 στοιχείο α), εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι είναι μέλη οικογένειας πολιτών της Ένωσης που άσκησαν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/ΕΚ, και όχι τα μέλη της οικογένειας όλων των Πορτογάλων πολιτών.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο γ), η οδηγία εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν γίνει δεκτοί σε ένα κράτος μέλος με σκοπό την εργασία σύμφωνα με το εθνικό ή ενωσιακό δίκαιο. Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τις διατάξεις αυτές στο εθνικό τους δίκαιο.

Στο άρθρο 3 παράγραφος 2 καθορίζονται οι κατηγορίες των υπηκόων τρίτων χωρών που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Οι περισσότερες εξαιρέσεις οφείλονται στην υπαγωγή των εν λόγω υπηκόων τρίτων χωρών σε άλλη εφαρμοστέα νομοθεσία της ΕΕ. Γενικά, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης της έκδοσης ενιαίας άδειας, σε οποιαδήποτε από τις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που απαριθμούνται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 δεν παρεμποδίζει απαραίτητως την εφαρμογή της οδηγίας. Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη¹⁴ μετέφεραν το άρθρο 3 παράγραφος 2 στο σύνολό του με ορθό τρόπο.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 3, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το κεφάλαιο II δεν εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια να εργάζονται στην επικράτεια κράτους μέλους για χρονικό διάστημα όχι ανώτερο των 6 μηνών ή έχουν γίνει δεκτοί σε ένα κράτος μέλος για λόγους σπουδών. 18 κράτη μέλη έκαναν χρήση της δυνατότητας αυτής. Η Κύπρος, η Ελλάδα, η Λιθουανία, η Μάλτα και οι Κάτω Χώρες χρησιμοποίησαν τη δυνατότητα αυτή και για τις δύο κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών. Η Τσεχία, η Εσθονία, η Γαλλία, η Ουγγαρία, η Πορτογαλία και η Σλοβακία έκαναν χρήση της δυνατότητας μόνο για τους εργαζομένους που έχουν γίνει δεκτοί για να εργαστούν στην επικράτειά τους για χρονικό διάστημα όχι ανώτερο των 6 μηνών, ενώ η Αυστρία, η

¹⁴ Βλ. ανωτέρω προβληματισμό σχετικά με την Πορτογαλία.

Βουλγαρία, η Ισπανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Λετονία και η Σλοβενία χρησιμοποιούν τη δυνατότητα αυτή μόνο για σπουδαστές.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 4, τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το κεφάλαιο II της οδηγίας σε υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους επιτρέπεται να εργάζονται βάσει θεώρησης. Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει τη διάταξη αυτή στο εθνικό τους δίκαιο με ορθό τρόπο.

Άρθρο 4 — Ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης

Το άρθρο 4 της οδηγίας ρυθμίζει βασικές πτυχές της ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, κάθε αίτηση για την έκδοση, τροποποίηση ή ανανέωση ενιαίας άδειας υποβάλλεται σύμφωνα με ενιαία διαδικασία αίτησης. Τα κράτη μέλη καθορίζουν αν οι αιτήσεις πρέπει να υποβάλλονται από τον υπήκοο τρίτης χώρας ή από τον εργοδότη του υπηκόου τρίτης χώρας. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να αποφασίσουν να επιτρέψουν την υποβολή αίτησης από οποιονδήποτε εκ των δύο. Εάν η αίτηση υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την υποβολή της αίτησης από το έδαφος της τρίτης χώρας ή, εφόσον αυτό προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, στην επικράτεια του κράτους μέλους στο οποίο ο υπήκοος τρίτης χώρας είναι ήδη νομίμως παρών.

Στην πλειονότητα των κρατών μελών επιτρέπεται η υποβολή της σχετικής αίτησης μόνον από τον υπήκοο τρίτης χώρας¹⁵, σε δύο κράτη μέλη μόνον από τον εργοδότη (BG και IT) και σε αρκετά άλλα είτε από τον υπήκοο τρίτης χώρας είτε από τον εργοδότη¹⁶.

Σε ορισμένα κράτη μέλη¹⁷ οι άδειες δεν εκδίδονται μέσω ενιαίας διοικητικής πράξης. Αντιθέτως, οι εφαρμοστέες εθνικές διαδικασίες απαιτούν τη διπλή υποβολή εγγράφων και/ή χρονοβόρες διαδικασίες.

Η υποχρέωση εξασφάλισης έγκρισης απασχόλησης για την εξέταση των αναγκών της αγοράς μπορεί ενίοτε να έχει επίσης ως αποτέλεσμα την περιττή επιμήκυνση της ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η έγκριση απασχόλησης αποτελεί το πρώτο βήμα για να μπορέσει ο υπήκοος τρίτης χώρας να υποβάλει αίτηση θεώρησης. Γενικά, η έγκριση απασχόλησης ζητείται από τον εργοδότη (FR, RO, ES, BG, PT). Σε άλλα κράτη μέλη (π.χ. LV και LT), απαιτείται η καταχώριση της κενής θέσης εργασίας από τον εργοδότη προτού εκδοθεί η θεώρηση για την είσοδο του υπηκόου τρίτης χώρας στη χώρα.

Οι διαδικασίες αυτές που περιλαμβάνουν πολλαπλά στάδια μπορούν να παρεμποδίσουν τη συμμόρφωση με την οδηγία, εάν οι εν λόγω διαδικασίες, καθώς και ο χρόνος που απαιτείται για να ολοκληρωθούν, θεωρείται ότι δεν αποτελούν μέρος της ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης και, ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνονται στην τετράμηνη προθεσμία που καθορίζεται από την οδηγία. Ειδικότερα, οι άδειες απασχόλησης θα πρέπει να θεωρούνται μέρος της ενιαίας διαδικασίας υποβολής αίτησης όταν η απαιτούμενη έγκριση αφορά συγκεκριμένο υπήκοο τρίτης χώρας και συγκεκριμένη θέση.

Δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 της οδηγίας, τα κράτη μέλη εξετάζουν την αίτηση και εκδίδουν απόφαση σχετικά με την έκδοση, τροποποίηση ή ανανέωση της ενιαίας άδειας εφόσον ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο εθνικό ή ενωσιακό δίκαιο. Η

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

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

¹⁷ BG, PT, RO.

απόφαση που αφορά την έκδοση, την τροποποίηση ή την ανανέωση της ενιαίας άδειας λαμβάνει τη μορφή ενιαίας διοικητικής πράξης που συνδυάζει τίτλο διαμονής και άδεια εργασίας. Η έκδοση της ενιαίας απόφασης ενδέχεται να είναι προβληματική στη Βουλγαρία, την Πορτογαλία και τη Ρουμανία για τους ίδιους λόγους που αναφέρθηκαν σε σχέση με το άρθρο 4 παράγραφος 1.

Στο άρθρο 4 παράγραφος 3 ορίζεται ότι η διαδικασία της ενιαίας αίτησης δεν θίγει τη διαδικασία χορήγησης θεώρησης η οποία ενδέχεται να απαιτείται για την πρώτη είσοδο. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των περισσότερων κρατών μελών¹⁸. Στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας αναφέρεται ότι οι διατάξεις σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αιτήσεων και την ενιαία άδεια δεν θα πρέπει να αφορούν τις ομοιόμορφες θεωρήσεις ή τις θεωρήσεις μακράς διαρκείας. Στην οδηγία δεν παρέχεται ορισμός της θεώρησης για την πρώτη είσοδο. Ωστόσο, στο άρθρο 7 παράγραφος 1 της οδηγίας 2009/50/ΕΚ (μπλε κάρτα)¹⁹ και στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/801 για τους σπουδαστές και τους ερευνητές²⁰ διευκρινίζεται ότι, εάν η άδεια μπορεί να εκδοθεί μόνο στο έδαφος του κράτους μέλους, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις εισδοχής, τα κράτη μέλη χορηγούν στον υπήκοο τρίτης χώρας την απαιτούμενη θεώρηση. Στην περίπτωση της διαδικασίας της ενιαίας άδειας, η Επιτροπή θεωρεί ότι η διαδικασία χορήγησης θεώρησης συνιστά επικουρική διαδικασία που πρέπει να διευκολύνεται από τα κράτη μέλη.

Στο άρθρο 4 παράγραφος 4 ορίζεται ότι εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη εκδίδουν ενιαία άδεια στους υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση εισδοχής και στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν ήδη γίνει δεκτοί και υποβάλλουν αίτηση για ανανέωση ή τροποποίηση της άδειας διαμονής τους. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί με ορθό τρόπο στο εθνικό δίκαιο από τα περισσότερα κράτη μέλη.

Άρθρο 5 — Αρμόδια αρχή

Στο άρθρο 5 προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών να ορίζουν αρμόδια αρχή η οποία εξουσιοδοτείται να παραλαμβάνει την αίτηση και να εκδίδει την ενιαία άδεια. Προβλέπεται επίσης σειρά διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η προθεσμία για τη λήψη απόφασης σχετικά με το σύνολο της αίτησης, οι συνέπειες σε περίπτωση μη λήψης απόφασης, η υποχρεωτική κοινοποίηση της απόφασης στον αιτούντα και οι συνέπειες σε περίπτωση ελλιπούς αίτησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1, τα κράτη μέλη πρέπει να ορίσουν αρμόδιες αρχές οι οποίες εξουσιοδοτούνται να παραλαμβάνουν την αίτηση και να εκδίδουν την ενιαία άδεια. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τη διάταξη στο εθνικό τους δίκαιο με τον ορισμό μίας σχετικής αρμόδιας αρχής. Οι αρχές αυτές είναι συνήθως υπηρεσίες μετανάστευσης, αρμόδια τμήματα των Υπουργείων Εσωτερικών και η αστυνομική διοίκηση ή το αστυνομικό τμήμα του τόπου διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας.

Στο άρθρο 5 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο προβλέπεται ότι η αρμόδια αρχή πρέπει να εκδίδει σχετική απόφαση για το σύνολο της αίτησης το συντομότερο δυνατόν και, σε κάθε περίπτωση, πριν από την πάροδο 4 μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Η συνολική προθεσμία για την έκδοση απόφασης προκαλεί ανησυχίες σε 9 κράτη μέλη²¹, κυρίως λόγω του μη καθορισμού συγκεκριμένων προθεσμιών στο εθνικό δίκαιο, αλλά επίσης και λόγω του χρόνου που απαιτείται για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις καταχώρισης σε διαφορετικούς

¹⁸ Όλα τα κράτη μέλη πλην της DE.

¹⁹ ΕΕ L 155 της 18.6.2009, σ. 17.

²⁰ ΕΕ L 132 της 21.5.2016, σ. 21.

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

φορείς με τη συμμετοχή διαφόρων αρχών (π.χ. κοινωνική ασφάλιση, ιατρικές υπηρεσίες) και της υποχρέωσης εξασφάλισης έγκρισης απασχόλησης, η οποία μπορεί να παρατείνει ή να καθυστερήσει στην πράξη τη συνολική διαδικασία.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις που συνδέονται με την πολυπλοκότητα της εξέτασης της αίτησης, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παρατείνουν την τετράμηνη προθεσμία για την έκδοση απόφασης σχετικά με το σύνολο της αίτησης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 5 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο. 17 κράτη μέλη²² έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής.

Στο άρθρο 5 παράγραφος 2 τρίτο εδάφιο ορίζεται ότι, εφόσον δεν ληφθεί απόφαση εντός της προθεσμίας που προβλέπεται στην εν λόγω παράγραφο, οιοσδήποτε συνέπειες καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο.

Η νομοθεσία διαφόρων κρατών μελών²³ προβλέπει σιωπηρή απόρριψη της αίτησης και το δικαίωμα προσφυγής κατά της απόρριψης. Άλλα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει σιωπηρή έγκριση ή το δικαίωμα προσφυγής εάν η διοίκηση δεν ενεργήσει εντός καθορισμένης προθεσμίας, μέσω ειδικής εκτελεστικής νομοθεσίας ή με παραπομπή στο γενικό διοικητικό δίκαιο.

Ωστόσο, εντοπίστηκαν ορισμένες προβληματικές εθνικές νομοθετικές διατάξεις ή πρακτικές. Για παράδειγμα, στη Γερμανία η συμμόρφωση ενδέχεται να θίγεται λόγω του ότι δεν έχει συμπεριληφθεί ρητά στην εθνική νομοθεσία η τετράμηνη προθεσμία για τη διαδικασία ενιαίας άδειας. Επιπλέον, τα ένδικα μέσα που εφαρμόζονται σε ορισμένα κράτη μέλη φαίνεται ότι δεν είναι κατάλληλα και μπορούν να οδηγήσουν σε ανασφάλεια δικαίου για μεγάλες χρονικές περιόδους (FI, SE), ενώ στην περίπτωση της Σουηδίας συνδυάζονται με υπερβολικά μεγάλους χρόνους διεκπεραίωσης.

Στο άρθρο 5 παράγραφος 4 προβλέπεται ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να ενημερώσει τον αιτούντα εγγράφως αν η αίτηση είναι ελλιπής και, στην περίπτωση αυτή, να τον ενημερώσει για τις απαιτούμενες συμπληρωματικές πληροφορίες ή έγγραφα, τάσσοντας εύλογη προθεσμία για την προσκόμισή τους. Η τετράμηνη προθεσμία που αναφέρεται στο άρθρο 5 παράγραφος 2 μπορεί να ανασταλεί μέχρις ότου η αρμόδια αρχή ή οι άλλες σχετικές αρχές λάβουν τις απαιτούμενες συμπληρωματικές πληροφορίες. Τα περισσότερα κράτη μέλη εφαρμόζουν ορθά τη διάταξη αυτή.

Επιπλέον, η διοικητική αρχή της Τσεχίας δεν υποχρεούται να αναστείλει τη διαδικασία, αλλά έχει απλώς τη δυνατότητα να το πράξει. Στην περίπτωση της Ιταλίας, η προθεσμία για την έκδοση απόφασης σχετικά με το σύνολο της αίτησης που προβλέπεται στο άρθρο 5 παράγραφος 2 ξεκινά εκ νέου από τη στιγμή κατά την οποία η αρμόδια αρχή λαμβάνει όλα τα έγγραφα.

Στη Μάλτα εντοπίστηκε ενδεχόμενο ζήτημα εφαρμογής για τις ελλειπείς αιτήσεις. Διαπιστώθηκε ότι οι αρχές της Μάλτας αρνούνται να δεχθούν ελλειπείς αιτήσεις ή τις απορρίπτουν χωρίς έγγραφη ενημέρωση, το οποίο σημαίνει ότι οι αιτούντες σπανίως γνωρίζουν την κατάσταση της αίτησής τους.

Άρθρο 6 — Ενιαία άδεια

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

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

Το άρθρο 6 εφαρμόζεται τόσο σε αυτούς που υποβάλλουν αίτηση εισδοχής όσο και σε αυτούς που έχουν γίνει δεκτοί με σκοπό την εργασία. Το άρθρο 6 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο ορίζει ότι, όπως προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1030/2002²⁴, τα κράτη μέλη πρέπει να εκδίδουν την ενιαία άδεια χρησιμοποιώντας τον ενιαίο τύπο και, σύμφωνα με το στοιχείο α) σημείο 7.5-9 του παραρτήματος του κανονισμού, πρέπει να αναγράφουν τα στοιχεία σχετικά με την άδεια εργασίας. Η συμμόρφωση με τη διάταξη αυτή εξασφαλίζεται στα περισσότερα κράτη μέλη είτε ρητά²⁵ είτε σιωπηρά²⁶ βάσει των εθνικών διατάξεων για τις άδειες που ισοδυναμούν με την ενιαία άδεια.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο, τα κράτη μέλη μπορούν να συμπεριλαμβάνουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με την εργασιακή σχέση του υπηκόου τρίτης χώρας (όπως το όνομα και τη διεύθυνση του εργοδότη, τον τόπο εργασίας, το είδος εργασίας, το ωράριο, την αμοιβή) σε έντυπη μορφή ή να αποθηκεύουν τέτοια δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή. Η δυνατότητα αυτή δεν εφαρμόστηκε στα περισσότερα κράτη μέλη. Η δυνατότητα εφαρμόστηκε τόσο για την έντυπη όσο και για την ηλεκτρονική μορφή στην Κύπρο, στη Μάλτα και στις Κάτω Χώρες. Στην περίπτωση της Ισπανίας, της Γαλλίας και της Σλοβακίας, η δυνατότητα χρησιμοποιήθηκε μόνο για την έντυπη μορφή, ενώ στην Ουγγαρία χρησιμοποιήθηκε μόνο για την ηλεκτρονική μορφή.

Στο άρθρο 6 παράγραφος 2 προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εκδίδουν τυχόν πρόσθετες άδειες επιπλέον της ενιαίας άδειας ως απόδειξη της άδειας πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Τα περισσότερα κράτη μέλη συμμορφώνονται με τη διάταξη αυτή. Ορισμένα μετέφεραν την απαίτηση αυτή με ρητή πρόβλεψη στο εθνικό δίκαιο (Κύπρος, Λετονία και Μάλτα) και άλλα σιωπηρά²⁷ βάσει των εθνικών διατάξεων για τις άδειες που ισοδυναμούν με την ενιαία άδεια. Οι διατάξεις μεταφοράς δεν είναι σαφείς στη Γερμανία.

Άρθρο 7— Άδειες διαμονής που εκδίδονται για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας

Το άρθρο 7 εφαρμόζεται στα πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας, αλλά τα οποία έχουν το δικαίωμα εργασίας, όπως μέλη της οικογένειας, σπουδαστές και άλλοι, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν αποκτήσει εθνικό καθεστώς μόνιμης διαμονής.

Δυνάμει του άρθρου 7 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο, όταν εκδίδουν άδειες διαμονής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1030/2002, τα κράτη μέλη πρέπει να αναγράφουν τα στοιχεία σχετικά με την άδεια εργασίας, ανεξάρτητα από το είδος της άδειας διαμονής. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί στα περισσότερα κράτη μέλη είτε ρητά (CY, LV και MT) είτε σιωπηρά²⁸ βάσει των εθνικών διατάξεων για τις άδειες που ισοδυναμούν με την ενιαία άδεια η οποία εκδίδεται για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας.

Το άρθρο 7 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συμπεριλαμβάνουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με την εργασιακή σχέση του υπηκόου τρίτης χώρας (όπως το όνομα και τη διεύθυνση του εργοδότη, τον τόπο εργασίας, το είδος εργασίας, το ωράριο, την αμοιβή) σε έντυπη μορφή ή να αποθηκεύουν τέτοια δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έχουν χρησιμοποιήσει αυτή τη

²⁴ Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 2017/1954, ΕΕ L 286 της 1.11.2017, σ. 9-14.

²⁵ CY, FR, LV, MT και RO.

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

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

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

δυνατότητα. Η δυνατότητα χρησιμοποιήθηκε τόσο για την έντυπη όσο και για την ηλεκτρονική μορφή στην Κύπρο, στη Μάλτα και στις Κάτω Χώρες. Στην περίπτωση της Ισπανίας η δυνατότητα χρησιμοποιήθηκε μόνο για την έντυπη μορφή, ενώ στην Ουγγαρία χρησιμοποιήθηκε μόνο για την ηλεκτρονική μορφή.

Στο άρθρο 7 παράγραφος 2 ορίζεται ότι, όταν εκδίδουν άδειες διαμονής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1030/2002, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να εκδίδουν πρόσθετες άδειες ως απόδειξη της άδειας πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

Τα περισσότερα κράτη μέλη μετέφεραν τη διάταξη αυτή είτε ρητά (CY, LV και MT) είτε σιωπηρά²⁹ βάσει των εθνικών διατάξεων για τις άδειες που ισοδυναμούν με την ενιαία άδεια η οποία εκδίδεται για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας. Ωστόσο, στην Ουγγαρία δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί αν όλες οι άδειες οι οποίες θα μπορούσαν να θεωρηθούν ενιαίες άδειες για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας χορηγούν επίσης δικαίωμα εργασίας και, ως εκ τούτου, αν απαιτούνται πρόσθετες άδειες ως απόδειξη της άδειας πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Τέλος, στις Κάτω Χώρες, παρότι η άδεια εργασίας σε συνδυασμό με το έγγραφο διαμονής επέχουν θέση ενιαίας άδειας, δεν έχουν θεσπιστεί ειδικές διατάξεις στις οποίες να προβλέπεται ρητά η χρήση του ενιαίου τύπου όπως απαιτείται από την οδηγία και, ως εκ τούτου, δεν διασφαλίζεται ότι δεν παρέχονται πρόσθετα έγγραφα ως απόδειξη της άδειας εργασίας.

Άρθρο 8 — Διαδικαστικές εγγυήσεις

Στο άρθρο 8 προβλέπονται ορισμένες διαδικαστικές εγγυήσεις για τον αιτούντα την άδεια, δηλαδή η υποχρέωση γραπτής αιτιολόγησης των αποφάσεων περί απόρριψης αίτησης για έκδοση, τροποποίηση ή ανανέωση άδειας, καθώς και η εγγύηση ότι θα παρέχονται γραπτώς πληροφορίες σχετικά με την αρχή ενώπιον της οποίας ο αιτών μπορεί να ασκήσει προσφυγή, καθώς και η προθεσμία. 19 κράτη μέλη έχουν μεταφέρει τις διαδικαστικές εγγυήσεις στο εθνικό δίκαιο σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας³⁰. Η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο πραγματοποιείται είτε με τη θέσπιση ειδικής νομοθεσίας είτε με παραπομπή σε γενικούς διοικητικούς κανόνες. Ένα από τα ζητήματα συμμόρφωσης που σχετίζονται με το άρθρο 8 παράγραφοι 1 και 2 είναι ότι οι εφαρμοστέοι κανόνες σε ορισμένα κράτη μέλη δεν διασφαλίζουν ότι ο αιτών θα πληροφορηθεί γραπτώς τους λόγους απόρριψης της αίτησης, την ονομασία της αρχής ενώπιον της οποίας μπορεί να ασκήσει προσφυγή και τη σχετική προθεσμία για επανεξέταση (MT και PL).

Στο άρθρο 8 παράγραφος 3 ορίζεται ότι μια αίτηση είναι δυνατόν να θεωρηθεί απαράδεκτη λόγω του όγκου εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών που έρχονται να εργασθούν και, σε αυτήν τη βάση, μπορεί να μην εξετασθεί. Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έχουν χρησιμοποιήσει αυτή τη δυνατότητα³¹. Άλλα την έχουν εφαρμόσει με τρόπο που συμμορφώνεται με την οδηγία, είτε ρητά (CY, EL και IT) είτε σιωπηρά (EE, HR, HU, MT, NL, RO και SK).

Άρθρο 9 — Πρόσβαση στην πληροφόρηση

Το άρθρο 9 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να παρέχουν, κατόπιν αιτήσεως, επαρκή πληροφόρηση προς τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους μελλοντικούς εργοδότες τους σχετικά με τα αποδεικτικά έγγραφα που χρειάζονται για την υποβολή πλήρους αίτησης. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί στην πλειονότητα των κρατών μελών είτε μέσω ρητών διατάξεων (CY, EL, LU και

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

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

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

MT) είτε βάσει των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου που διασφαλίζουν την πρόσβαση στην πληροφόρηση³² και με την (πρόσθετη) δυνατότητα λήψης πληροφοριών σχετικά με τα απαραίτητα αποδεικτικά έγγραφα μέσω των ιστοτόπων των αρμόδιων αρχών (AT, CZ, DE, FR, HR και SK). Σε ορισμένα κράτη μέλη (BG, EE, PT και SI) δεν προβλέπεται σαφώς η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να παρέχουν επαρκή πληροφόρηση σχετικά με τα αποδεικτικά έγγραφα που απαιτούνται για την υποβολή πλήρους αίτησης.

Άρθρο 10 — Τέλη

Στο άρθρο 10 προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τους αιτούντες την καταβολή τελών, όπου απαιτείται, για την επεξεργασία των αιτήσεων σύμφωνα με την οδηγία. Τα τέλη αυτά εισπράττονται από όλα τα κράτη μέλη για τη διεκπεραίωση της αίτησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή κρίνει ότι τα τέλη είναι υπερβολικά υψηλά και αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας, γεγονός που θέτει σε κίνδυνο την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας. Το Δικαστήριο της ΕΕ επιβεβαίωσε την άποψη αυτή σε δύο αποφάσεις³³. Η Επιτροπή προέβη σε ανταλλαγές με τις εθνικές αρχές και κίνησε σειρά διαδικασιών επί παραβάσει κατά κρατών μελών λόγω επιβολής υπερβολικών και δυσανάλογων τελών για την έκδοση αδειών διαμονής βάσει διαφόρων οδηγιών, συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας για την ενιαία άδεια³⁴.

Άρθρο 11 — Δικαιώματα βάσει της ενιαίας άδειας

Στο άρθρο 11 στοιχεία α) έως δ) καθορίζονται τα δικαιώματα που χορηγούνται βάσει της ενιαίας άδειας: είσοδος και διαμονή, ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο της επικράτειας, δικαίωμα άσκησης της συγκεκριμένης επιτρεπόμενης εργασιακής δραστηριότητας και δικαίωμα ενημέρωσης για τα δικαιώματα που χορηγούνται στον κάτοχο. Τα περισσότερα κράτη μέλη μετέφεραν το άρθρο 11 στο σύνολό του στο εθνικό δίκαιο³⁵.

Οι διατάξεις μεταφοράς του άρθρου 11 στοιχείο β) (ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο της επικράτειας) στην Πολωνία και του άρθρου 11 στοιχείο δ) (άσκηση της συγκεκριμένης εργασιακής δραστηριότητας) στην Αυστρία, στη Γερμανία, στην Εσθονία, στο Λουξεμβούργο και στη Σλοβενία δεν προσδιορίζονται σαφώς. Σε αυτά τα κράτη μέλη φαίνεται ότι δεν διατίθενται πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα που χορηγούνται στον κάτοχο. Μόνο σε μικρό αριθμό κρατών μελών οι εργαζόμενοι τρίτων χωρών έχουν τα ίδια δικαιώματα με τους υπηκόους του κράτους μέλους όσον αφορά την αλλαγή θέσης εργασίας ή εργοδότη (FI, FR, IT και SI).

Άρθρο 12 — Δικαίωμα ίσης μεταχείρισης

Βάσει των όρων του άρθρου 12 της οδηγίας, οι κάτοχοι ενιαίας άδειας απολαύουν ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους μέλους σε διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών εργασίας, της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι, των παροχών κοινωνικής ασφάλισης, της εκπαίδευσης, της αναγνώρισης ακαδημαϊκών και επαγγελματικών τίτλων, των φορολογικών πλεονεκτημάτων, της πρόσβασης σε αγαθά και

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

³³ C-508/10 της 26ης Απριλίου 2012, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών και C-309/14 της 2ας Σεπτεμβρίου 2015, CGIL & INCA.

³⁴ Η διαδικασία κατά της BG περατώθηκε κατόπιν αλλαγών στην εθνική νομοθεσία. Οι διαδικασίες κατά EL, NL και PT είναι σε εξέλιξη.

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

υπηρεσίες και των υπηρεσιών παροχής συμβουλών (στοιχεία α) έως η)). Εν γένει, τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει το άρθρο αυτό στο εθνικό τους δίκαιο με ορθό τρόπο.

Το άρθρο 12 επιτρέπει επίσης περιορισμούς της ίσης μεταχείρισης σε ορισμένους από τους τομείς που προσδιορίζονται και διευκρινίζει ότι η ίση μεταχείριση δεν θα πρέπει να θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να αφαιρούν ή να αρνούνται να ανανεώσουν την άδεια διαμονής. Παρά την ύπαρξη αυτών των προαιρετικών περιορισμών, λίγα κράτη μέλη τους έχουν χρησιμοποιήσει.

Επιπλέον, το άρθρο 12 διασφαλίζει την ίση μεταχείριση όσον αφορά τη δυνατότητα μεταφοράς των συνταξιοδοτικών παροχών. Δυνάμει του άρθρου 12 παράγραφος 1, οι διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την ίση μεταχείριση δεν εφαρμόζονται μόνο στα πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά με σκοπό την εργασία βάσει του ενωσιακού ή του εθνικού δικαίου, αλλά και στα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άδεια διαμονής για άλλους λόγους, υπό την προϋπόθεση ότι τους επιτρέπεται να εργαστούν.

Το άρθρο 12 μεταφέρεται στην εθνική νομοθεσία είτε μέσω ειδικών διατάξεων, γενικών ρητρών περί ίσης μεταχείρισης, είτε μέσω διατάξεων που ρυθμίζουν καθέναν από τους τομείς που προσδιορίζονται στα στοιχεία α) έως η).

Το γεγονός ότι έχουν υποβληθεί αρκετές καταγγελίες στον τομέα αυτόν υποδεικνύει ότι ενδέχεται να προκύπτουν προβλήματα στην πράξη όσον αφορά τη μεταφορά, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου η αρχή της ίσης μεταχείρισης πρέπει να εφαρμόζεται από διάφορες περιφερειακές και τοπικές αρχές.

Ζητήματα μεταφοράς σχετικά με την ίση μεταχείριση προκύπτουν, πιο συγκεκριμένα, σε σχέση με τις ακόλουθες πτυχές:

- γενική εξαίρεση των κατόχων θεώρησης (Πορτογαλία)·
- αναγνώριση διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων επαγγελματικών τίτλων στις Κάτω Χώρες (αναγνώριση διπλωμάτων μόνο για μόνιμους κατοίκους)·
- πρόσβαση σε κλάδους της κοινωνικής ασφάλισης στις Κάτω Χώρες (περιορισμός της πρόσβασης των προσώπων με άδεια προσωρινής διαμονής σε παροχές ασθένειας σε χρήμα και παροχές ανεργίας), στη Σλοβενία (μόνον ένα είδος οικογενειακών παροχών —το επίδομα τέκνου— διατίθεται στους υπηκόους τρίτων χωρών), στην Ιταλία (οι κάτοχοι ενιαίας άδειας εξαιρούνται από ορισμένα είδη οικογενειακών παροχών)³⁶, στη Σουηδία (περιορισμοί στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση που η περίοδος παραμονής είναι μικρότερη του 1 έτους)·
- πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες στην Κύπρο (οι εργαζόμενοι τρίτων χωρών δεν έχουν το δικαίωμα να αγοράσουν ακίνητα για σκοπούς στέγασης).

Προαιρετικοί περιορισμοί

Δυνάμει του άρθρου 12 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να περιορίζουν την ίση μεταχείριση σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 1 στοιχεία α) έως δ). Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έχουν κάνει χρήση όλων αυτών των δυνατοτήτων. Μόνον η Κύπρος έχει επιλέξει να εφαρμόσει όλους τους προαιρετικούς περιορισμούς, ενώ ορισμένα κράτη μέλη (BG, CZ, ES, HR, LU, RO και SK) δεν χρησιμοποίησαν καμία δυνατότητα.

Δυνάμει του άρθρου 12 παράγραφος 3, το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παράγραφος 1 δεν θα πρέπει να θίγει το δικαίωμα του κράτους μέλους να αφαιρεί ή

³⁶ Βλ. υπόθεση C-449/16 Martínez Silva.

να αρνείται να ανανεώσει την άδεια διαμονής που εκδίδεται βάσει της οδηγίας, την άδεια διαμονής που εκδίδεται για άλλους σκοπούς πλην της εργασίας ή οποιαδήποτε άλλη άδεια εργασίας σε κράτος μέλος. Η Πολωνία δεν μετέφερε το άρθρο 12 παράγραφος 3 στο εθνικό της δίκαιο. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη μετέφεραν τη διάταξη αυτή είτε ρητά είτε μέσω άλλης εθνικής νομοθεσίας.

Εξαγωγή συντάξεων

Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 4, οι εργαζόμενοι τρίτων χωρών που μετακινούνται προς τρίτη χώρα ή οι επιζώντες των εν λόγω εργαζομένων που διαμένουν σε τρίτη χώρα και που έλκουν δικαιώματα από αυτούς έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν τις νόμιμες συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων. Οι συντάξεις πρέπει να βασίζονται στην προηγούμενη απασχόληση των εργαζομένων τρίτων χωρών σύμφωνα με τη νομοθεσία που αναφέρεται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004, υπό τις ίδιες συνθήκες και με τους ίδιους συντελεστές όπως οι πολίτες των οικείων κρατών μελών όταν μεταβαίνουν σε τρίτη χώρα.

Δεκατρία κράτη μέλη³⁷ προβλέπουν τη μεταφορά των συντάξεων (που καλύπτουν τις συνταξιοδοτικές παροχές γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων) σε τρίτες χώρες. Ως προς το θέμα αυτό οι υπήκοοι των εν λόγω κρατών μελών και οι υπήκοοι τρίτων χωρών τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης. Προβλήματα εντοπίστηκαν στη Σλοβενία, στη Γαλλία, στις Κάτω Χώρες και στη Βουλγαρία. Σύμφωνα με το σλοβενικό δίκαιο, οι δικαιούχοι οι οποίοι, όντας αλλοδαποί υπήκοοι, μετεγκαθίστανται μόνιμα εκτός Σλοβενίας θα λαμβάνουν σύνταξη σε ξένη χώρα, εάν έχει υπογραφεί διεθνής συμφωνία με τη χώρα μετεγκατάστασης ή εάν το εν λόγω κράτος αναγνωρίζει το δικαίωμα αυτό στους Σλοβένους υπηκόους. Ωστόσο, στους δικαιούχους υπηκόους της που κατοικούν στο εξωτερικό, η Σλοβενία καταβάλλει συντάξεις σε όλες τις περιπτώσεις. Στη Γαλλία, οι συντάξεις αναπηρίας και επιζώντων δεν εξάγονται σε τρίτες χώρες. Στις Κάτω Χώρες, φαίνεται ότι οι συντελεστές είναι μειωμένοι για την εξαγωγή συντάξεων, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται η επιστροφή των συνταξιούχων σε τρίτες χώρες. Η βουλγαρική νομοθεσία επιτρέπει την εξαγωγή συντάξεων μόνον εάν έχουν συναφθεί διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες.

Άρθρο 13 — Ευνοϊκότερες διατάξεις

Το άρθρο 13 επιτρέπει την εφαρμογή ευνοϊκότερων διατάξεων. Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1 στοιχείο α), οι διατάξεις της οδηγίας εφαρμόζονται με την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των διμερών ή πολυμερών συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ της Ένωσης ή της Ένωσης και των μελών της, αφενός, και μίας ή περισσότερων τρίτων χωρών, αφετέρου. Τα κράτη μέλη στην πλειονότητά τους μετέφεραν την εν λόγω διάταξη με ορθό τρόπο.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1 στοιχείο β), οι διατάξεις της οδηγίας εφαρμόζονται επίσης με την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων διμερών ή πολυμερών συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών και μίας ή περισσότερων τρίτων χωρών. Δεν διαπιστώθηκαν προβληματικά ζητήματα.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 2, η εφαρμογή της οδηγίας τελεί υπό την επιφύλαξη του δικαιώματος των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερες διατάξεις για τα πρόσωπα στα οποία αυτή εφαρμόζεται. Δεν διαπιστώθηκαν προβληματικά ζητήματα.

Άρθρο 14 — Ενημέρωση του κοινού

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

Το άρθρο 14 απαιτεί από τα κράτη μέλη να θέτουν στη διάθεση του ευρέος κοινού τακτικά ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με τους όρους εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά τους προκειμένου να εργασθούν εκεί. Όλα τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με αυτή την υποχρέωση. Σε δέκα κράτη μέλη³⁸ η διάταξη αυτή μεταφέρθηκε ρητά στη νομοθεσία. Από τη μελέτη³⁹ σχετικά με την πρακτική εφαρμογή του πλαισίου της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση που διενεργήθηκε για τον έλεγχο καταλληλότητας προέκυψε ότι εν γένει παρέχονται ανεπαρκείς πληροφορίες από τις αρμόδιες αρχές σχετικά με τους όρους εισόδου και τα δικαιώματα που χορηγούνται βάσει των αδειών.

Άρθρο 15 παράγραφος 2 — Υποβολή εκθέσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη υποχρεούνται μία φορά τον χρόνο και την πρώτη φορά έως τις 25 Δεκεμβρίου 2014, να διαβιβάζουν στην Επιτροπή στατιστικές για τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους έχει χορηγηθεί ενιαία άδεια κατά τη διάρκεια του προηγούμενου ημερολογιακού έτους, κατά τα οριζόμενα στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 862/2007. Στην πλειονότητα των κρατών μελών⁴⁰ οι υποχρεώσεις ενημέρωσης δεν έχουν μεταφερθεί ρητά στην εθνική νομοθεσία, αλλά εκπληρώνονται στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών. Μόνον η Κύπρος, η Ελλάδα και η Λιθουανία περιλαμβάνουν τις υποχρεώσεις αυτές στη νομοθεσία τους. Ωστόσο, η Ελλάδα και το Βέλγιο δεν έχουν υποβάλει ακόμη στατιστικά στοιχεία.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η προαγωγή της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών και της μη εισαγωγής διακρίσεων εις βάρος τους αποτελεί μακροχρόνια δέσμευση της ΕΕ. Η οδηγία για την ενιαία άδεια συνιστά εργαλείο κρίσιμης σημασίας για την επίτευξη του στόχου αυτού. Από το τέλος του 2013 όταν έληξε η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας, η Επιτροπή έχει κινήσει σειρά διαδικασιών επί παραβάσει και έχει προβεί σε ανταλλαγές με τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίσει την ορθή μεταφορά και εφαρμογή των διατάξεών της.

Βασική πτυχή της οδηγίας είναι η δημιουργία μηχανισμού «μίας στάσης» σε εθνικό επίπεδο. Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερος σημαντικό όταν η οργανωτική δομή των κυβερνητικών φορέων συνεπάγεται ότι η έκδοση αδειών εργασίας και διαμονής για τους υπηκόους τρίτων χωρών υπάγεται στην αρμοδιότητα διαφορετικών αρχών —δηλαδή του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Εργασίας. Όλα τα κράτη μέλη έχουν εντείνει τις προσπάθειές τους για τη δημιουργία ενός τέτοιου μηχανισμού. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν προβληματικά σημεία στη διαδικασία αυτή. Τα υπόλοιπα προβλήματα αφορούν κυρίως τις πολλαπλές διοικητικές ενέργειες που απαιτούνται, τον χρόνο που απαιτείται για την εξασφάλιση των θεωρήσεων εισόδου και των εγκρίσεων αγοράς εργασίας, καθώς και την τήρηση ορισμένων διαδικαστικών εγγυήσεων.

Η οδηγία διασφαλίζει επίσης στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι ενιαίας άδειας εκτεταμένο σύνολο δικαιωμάτων και προάγει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων. Οι διατάξεις για την ίση μεταχείριση αποτελούν βασικό στοιχείο του νομικού πλαισίου της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί με τις διατάξεις περί ίσης μεταχείρισης, ενώ δεν γίνεται ευρεία χρήση των διατάξεων που επιτρέπουν τον

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

³⁹ Βάση τεκμηρίωσης για την πρακτική εφαρμογή των οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση, παράρτημα 2Α της έκθεσης ICF (2018).

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

περιορισμό ορισμένων δικαιωμάτων. Η παρούσα έκθεση αποκαλύπτει, ωστόσο, ορισμένες ελλείψεις στη μεταφορά της οδηγίας (για παράδειγμα, περιοριστική ερμηνεία των διατάξεων για την ίση μεταχείριση σε κάποια κράτη μέλη), οι οποίες θα πρέπει να οδηγήσουν στη λήψη περαιτέρω μέτρων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Τέλος, από τον έλεγχο καταλληλότητας σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση διαπιστώθηκε έλλειψη πληροφόρησης των υπηκόων τρίτων χωρών σχετικά με τη δυνατότητα εξασφάλισης ενιαίας άδειας και σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις προσπάθειές της ώστε η οδηγία να μεταφερθεί και να εφαρμοσθεί σωστά σε όλη την ΕΕ. Προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα αυτό, η Επιτροπή θα αξιοποιήσει στο έπακρο τις εξουσίες που της παραχωρούνται δυνάμει της Συνθήκης, μεταξύ άλλων μέσω της κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει, στις περιπτώσεις που απαιτείται. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη σε τεχνικό επίπεδο. Ορισμένα νομικά και τεχνικά ζητήματα, όπως οι απαιτήσεις θεώρησης και εξέτασης των αναγκών της αγοράς εργασίας, η έκταση της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης και ζητήματα που συνδέονται με τον μορφότυπο της άδειας και τις πληροφορίες που θα πρέπει να περιλαμβάνει, θα μπορούσαν να συζητηθούν και να διευκρινιστούν περαιτέρω. Επιπλέον, οι κάτοχοι ενιαίας άδειας θα πρέπει να ενημερώνονται καλύτερα για τα δικαιώματά τους βάσει της οδηγίας.

Η Επιτροπή θα αξιοποιήσει με τον βέλτιστο τρόπο τους υφιστάμενους ιστοτόπους, κυρίως μέσω της επικαιροποιημένης διαδικτυακής πύλης για τη μετανάστευση, και θα ενθαρρύνει και θα υποστηρίξει τα κράτη μέλη για τη δρομολόγηση εκστρατειών ευαισθητοποίησης ώστε να ενημερώνονται οι δυνητικοί αιτούντες για τα δικαιώματα και τις διαδικασίες έκδοσης της ενιαίας άδειας.