



Bruxelles, 29.3.2019.
COM(2019) 160 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o Direktivi 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici

I. UVOD

Direktiva 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici („Direktiva”)¹ donesena je 13. prosinca 2011. To je bila šesta direktiva² u području zakonite migracije donesena nakon što su Ugovorom iz Amsterdama EU-u dane ovlasti za donošenje zakonodavstva u tom području.

Direktiva ima dva glavna cilja. Prvi je cilj olakšati postupak za primanje državljanina trećih zemalja na rad uspostavljanjem jedinstvenog postupka obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole (radna i boravišna dozvola) i na taj način pridonijeti boljem upravljanju migracijskim tokovima. Osim toga, Direktivom se uspostavlja niz zaštitnih mjera u postupku obrade zahtjeva.

Drugi je glavni cilj Direktive zajamčiti jednako postupanje prema radnicima iz trećih zemalja i državljanima države članice boravišta.

Direktiva je stoga ključni instrument imigracijske politike EU-a za državljane trećih zemalja koji se primaju na rad ili rade u 25 država članica³ u kojima se primjenjuje Direktiva.

Za potrebe praćenja Direktive 2017. prijavljeno je 2 635 896 odluka o dozvolama, od čega se 841 028 odluka odnosilo na izdavanje prvih dozvola. Ostale su se odluke odnosile na obnovu ili izmjenu postojećih dozvola. Od ukupnog broja dozvola izdanih 2017., 893 198 (34 %) dozvola izdano je za dohodovne djelatnosti, 1 006 318 (38 %) zbog obiteljskih razloga, 279 405 (11 %) za obrazovanje i 456 975 (17 %) zbog drugih razloga. Od svih prvih dozvola izdanih 2017. (čiji se obujam povećao od prvog izvješća za 2013.), više od 88 % dozvola izdano je za dohodovne djelatnosti, čime je obuhvaćen veliki dio ciljane skupine⁴. Belgija i Grčka ne dostavljaju statističke podatke za potrebe ove Direktive⁵.

Ovo izvješće o provedbi u skladu je s obvezom Komisije na temelju članka 15. Direktive kojim se zahtijeva da Komisija periodično podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive u državama članicama. U njemu se daje pregled prenošenja i provedbe Direktive u 24 države članice te se utvrđuju moguća sporna pitanja⁶. Izvješće, koje je prvotno trebalo biti predstavljeno do 25. prosinca 2016., odgođeno je kako bi se vremenski poklopilo s

¹ SL L 343 od 23.12.2011. str. 1.

² Prva je bila Direktiva Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji.

³ Direktiva nije obvezujuća za Dansku, Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu.

⁴ Temeljna analiza statističkih podataka za potrebe Direktive uključena je u radni dokument službi o provjeri prikladnosti, Prilog 9.

⁵ Izvor [migr_ressing] i [migr_resocc] od 7.12.2018. AT dostavlja podatke samo o ukupnom broju odluka o dozvolama, ali ne i o tome jesu li to prve dozvole. BG, CZ, LT, NL ne dostavljaju podatke o dozvolama zbog obiteljskih razloga. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT ne dostavljaju podatke o dozvolama za potrebe obrazovanja. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO ne podnose podatke o dozvolama zbog drugih razloga.

⁶ U vrijeme dovršavanja ovog izvješća, Belgija još uvijek nije u potpunosti prenijela Direktivu te stoga procjena usklađenosti za tu zemlju nije bila dostupna. Vidjeti također (SEU) C-564/17, Komisija protiv Belgije. Stoga se procjena iz ovog izvješća odnosi na ostale 24 relevantne države članice.

usvajanjem sveobuhvatne procjene Komisije o regulatornom okviru za zakonite migracije („provjera prikladnosti”)⁷.

Izješće o provedbi izrađeno je na temelju vanjske studije provedene na zahtjev Komisije u razdoblju od 2014. do 2016. i na temelju drugih izvora, uključujući niz *ad hoc* anketa u okviru Europske migracijske mreže⁸ (EMN), pojedinačnih pritužbi, pitanja, peticija i nekoliko praktičnih pitanja koja proizlaze iz primjene Direktive kao što je utvrđeno pratećom studijom provedenom za potrebe provjere prikladnosti⁹. Dodatne informacije o praktičnoj primjeni uključene su u dokument o provjeri prikladnosti.

II. PRAĆENJE I NAPREDAK U PRENOŠENJU

Člankom 16. utvrđeno je da je rok za prenošenje Direktive za države članice bio 25. prosinca 2013. Prije toga Komisija je organizirala nekoliko sastanaka s predstavnicima država članica na kojima se raspravljalo o pitanjima koja se odnose na provedbu i tumačenje Direktive¹⁰.

Komisija je 2014. pokrenula postupke zbog povrede protiv 14 država članica na temelju članka 258. (bivši članak 226.) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) jer nisu ispunile svoje obveze izvješćivanja Komisije o nacionalnim mjerama za provedbu Direktive. S obzirom na to da su od tada sve države članice izvijestile o mjerama za prenošenje zaključeni su svi postupci zbog povrede zbog neobavješćivanja, osim postupka protiv Belgije koji je upućen Sudu Europske unije¹¹.

Od 2011. zaprimljen je niz pritužbi koje se posebno odnose na predmet koji se uređuje ovom Direktivom. Te se pritužbe odnose na priznavanje stručnih kvalifikacija, preduge postupke obrade zahtjeva, druge proceduralne aspekte, visinu naknada, probleme povezane s nejednakim postupanjem, osobito u pogledu prenošenja mirovina i kategorija koje su isključene iz područja primjene Direktive. U pogledu pritužbi poduzete su ili se trenutačno poduzimaju mjere u smislu razmjene informacija s dotičnim državama članicama ili su pokrenuti postupci zbog povrede¹².

III. USKLADENOST MJERA ZA PRENOŠENJE ZAKONODAVSTVA

Članak 1. — Predmet

Člankom 1. stavkom 1. utvrđuje se predmet Direktive, a to je uspostava jedinstvenog postupka obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak državljanima trećih zemalja za potrebe rada na državnom području države članice. Na taj se način pojednostavnjuju postupci za njihov ulazak i omogućuje kontrola njihova statusa te utvrđuje zajednički skup prava radnika

⁷ SWD(2019) 1055 od 29. ožujka 2019. Provjera prikladnosti zakonodavstva EU-a u području zakonite migracije. Vidjeti također: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Vidjeti posebno *ad hoc* ankete EMN-a od 2010. do 2013.: o sustavu jedinstvene dozvole (176); o prenošenju Direktive 2011/98/EZ o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole; o visini naknada (204 i 205), statusima dvostrukog boravišta (226); naplati poreza na boravišne dozvole (230), priznavanju stručnih kvalifikacija stečenih izvan EU-a (271), uređenju zdravstvenog osiguranja državljanima trećih zemalja (342), trajanju boravišne dozvole (428), o obrascu boravišne iskaznice i obiteljske dozvole (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Rasprave unutar Kontaktne skupine za zakonitu migraciju (2013.–2014.).

¹¹ Belgija je početkom siječnja 2019. izvijestila da je dovršila prenošenje te je time postupak zbog povrede zaključen.

¹² U ovom izvješću prikazano je stanje u siječnju 2019., ali nije nužno uzet u obzir dijalog koji je nakon toga pokrenut s državama članicama o ključnim pitanjima postavljenim u ovom izvješću.

iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, bez obzira na svrhu zbog koje su na početku primljeni na državno područje te države članice, na temelju jednakog postupanja kao i prema državljanima te države članice.

Predmet Direktive uglavnom je ispravno prenesen u nacionalno zakonodavstvo svih država članica. Općenito govoreći, 23 države članice¹³ prenijele su Direktivu izmjenama svojeg postojećeg nacionalnog zakonodavstva, odnosno uglavnom izmjenom zakonskih akata kojima se regulira ulazak i boravak državljanina trećih zemalja. Na Malti je usvojen poseban samostalni zakon kojim se prenosi Direktiva.

Primjenom Direktive se, u skladu s člankom 1. stavkom 2., ne dovode u pitanje ovlasti država članica u pogledu pristupa državljanina trećih zemalja njihovim tržištima rada. Gotovo sve države članice provode ispitivanje potreba tržišta rada, a pritom se upotrebljavaju različiti postupci.

Članak 2. — Definicije

U članku 2. sadržana je definicija ključnih pojmova koji se koriste u Direktivi, a to su „državljanin treće zemlje”, „radnik iz treće zemlje“, „jedinstvena dozvola“ i „postupak jedinstvene prijave“.

Definicijom „državljanina treće zemlje“, predviđenom u članku 2. točki (a), propisuje se da se osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFUE-a smatra „državljaninom treće zemlje”. Ta je definicija ispravno prenesena.

U članku 2. točki (b) sadržana je definicija „radnika iz treće zemlje“. Ova je definicija važna za određivanje osobnog područja primjene Direktive, osobito u odnosu na primjenu poglavlja II. (jednaki tretman). Sve države članice, osim Slovačke, ispravno su prenijele tu definiciju.

Članak 3. — Područje primjene

Člankom 3. utvrđuje se osobno područje primjene Direktive.

Člankom 3. stavkom 1. određuju se kategorije državljanina trećih zemalja na koje se Direktiva primjenjuje. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Direktiva se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji podnose zahtjev za boravak u trećoj zemlji članici za potrebe rada. Države članice izdaju različite dozvole državljanima trećih zemalja koje se prijavljuju za boravak u državi članici za potrebe rada, koje se smatraju jedinstvenom dozvolom.

U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (b), Direktiva se primjenjuje i na državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe koje se ne odnose na rad u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom kojima je dopušten rad i koji imaju boravišnu dozvolu u skladu s Uredom (EZ) br. 1030/2002. Većina država članica ispravno je prenijela je tu odredbu. Države članice izdaju različite dozvole za potrebe koje se ne odnose na rad. Toj kategoriji državljanina trećih zemalja izdaju se dozvole u skladu s člankom 7. Direktive. Međutim, u Češkoj nije moguće sa sigurnošću utvrditi imaju li određene kategorije državljanina trećih zemalja koji dolaze u Češku za potrebe koje se ne odnose na rad mogućnost rada na temelju svojeg prava boravka. U Portugalu su mjerodavnim nacionalnim zakonodavstvom iz područja primjene izričito isključeni državljani trećih zemalja koji su članovi obitelji portugalskih

¹³ Sve države članice osim Malte.

građana. U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive iz njezina područja primjene isključeni su državljani trećih zemalja koji su članovi obitelji građana Unije i koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje unutar Unije u skladu s Direktivom 2004/38/EZ, a ne svi članovi obitelji portugalskih državljana.

Naposljetku, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) Direktiva se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji su primljeni u državu članicu za potrebe rada u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom. Sve države članice ispravno su prenijele te odredbe.

Člankom 3. stavkom 2. utvrđuju se kategorije državljana trećih zemalja koji su isključeni iz područja primjene Direktive. Većina izuzeća proizlazi iz drugog primjenjivog zakonodavstva EU-a koje se odnosi na te državljane trećih zemalja. Općenito govoreći, treba istaknuti da se primjenom odredbi Direktive, uključujući izdavanje jedinstvene dozvole bilo kojoj kategoriji državljana trećih zemalja navedenih u članku 3. stavku 2., nužno ne ometa provedba Direktive. Gotovo sve države članice¹⁴ na propisan su način u cijelosti prenijele članak 3. stavak 2.

U skladu s člankom 3. stavkom 3., države članice mogu odlučiti da se poglavlje II. ne primjenjuje na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na državnom području države članice za razdoblje koje ne prelazi šest mjeseci ili koji su primljeni u državu članicu u svrhu studiranja. Tu je mogućnost primijenilo 18 država članica. Cipar, Grčka, Litva, Malta i Nizozemska primijenile su tu mogućnost za obje kategorije državljana trećih zemalja. Češka, Estonija, Francuska, Mađarska, Portugal i Slovačka primijenile su tu mogućnost samo za radnike koji su primljeni za potrebe rada na njihovom državnom području za razdoblje koje ne prelazi šest mjeseci, dok su Austrija, Bugarska, Španjolska, Italija, Luksemburg, Latvija i Slovenija tu mogućnost primijenile samo za studente.

U skladu s člankom 3. stavkom 4., države članice ne primjenjuju poglavlje II. Direktive na državljane trećih zemalja kojima je odobren rad na temelju vize. Sve države članice preuzele su tu odredbu na propisan način.

Članak 4. — Jedinstveni postupak obrade zahtjeva

Člankom 4. Direktive uređuju se ključni aspekti jedinstvenog postupka obrade zahtjeva.

U skladu s člankom 4. stavkom 1. zahtjev za izdavanje, izmjenu ili obnovu jedinstvene dozvole podnosi se putem jedinstvenog postupka obrade zahtjeva. Države članice određuju treba li zahtjeve za jedinstvenom dozvolom dostaviti državljanin treće zemlje ili poslodavac državljanina treće zemlje. Međutim, države članice također mogu dopustiti da zahtjev podnese bilo koja stranka. Ako zahtjev podnosi državljanin treće zemlje, države članice omogućuju podnošenje zahtjeva iz treće zemlje ili, ako je tako predviđeno nacionalnim pravom, s državnog područja države članice u kojoj državljanin treće zemlje zakonito boravi.

U većini država članica odgovarajući zahtjev može podnijeti samo državljanin treće zemlje¹⁵, u dvije države članice samo poslodavac (BG i IT), a u nekoliko drugih država članica državljanin treće zemlje ili poslodavac¹⁶.

¹⁴ Vidjeti prethodno navedena sporna pitanja u pogledu Portugala.

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

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

U nekim državama članicama¹⁷ dozvole se ne izdaju u okviru jedinstvenog upravnog akta. Umjesto toga, primjenjivi nacionalni postupci uključuju dvostruko podnošenje dokumentacije i/ili duge postupke.

Obveza dobivanja odobrenja za rad za potrebe tržišnih ispitivanja ponekad može također prouzročiti nepotrebno produljenje postupka jedinstvene obrade zahtjeva. U nekim državama članicama odobrenje za rad predstavlja prvi korak koji je potreban da bi državljani treće zemlje mogao podnijeti zahtjev za izdavanje vize. Odobrenje za rad obično traži poslodavac (FR, RO, ES, BG, PT). U drugim državama članicama (npr. LV i LT) prije izdavanja vize za ulazak državljanina treće zemlje u zemlju poslodavac mora prijaviti slobodno radno mjesto.

Ti složeni postupci mogli bi ometati usklađenost s Direktivom ako se smatra da takvi postupci i vrijeme potrebno za njihovu provedbu izlaze izvan okvira postupka jedinstvene obrade zahtjeva, a samim time i roka od četiri mjeseca koji je utvrđen Direktivom. Poglavitito, odobrenja za rad trebaju se smatrati dijelom postupka jedinstvene prijave ako se tražena dozvola odnosi na određenog državljanina treće zemlje i na konkretno radno mjesto.

U skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive, države članice ispituju zahtjev i donose odluku o izdavanju, izmjeni ili obnovi jedinstvene dozvole ako podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete određene pravom Unije ili nacionalnim pravom. Odluka o izdavanju, izmjeni ili obnovi jedinstvene dozvole predstavlja jedinstveni upravni akt kojim se objedinjava boravišna dozvola i radna dozvola. Donošenje jedinstvene odluke može predstavljati problem u Bugarskoj, Portugalu i Rumunjskoj iz istih razloga navedenih u vezi s člankom 4. stavkom 1.

Člankom 4. stavkom 3. utvrđuje se da se jedinstvenim postupkom obrade zahtjeva ne dovodi u pitanje postupak odobravanja vize koji se može tražiti za početni ulazak. To je preneseno u većini država članica¹⁸. U uvodnoj izjavi 11. Direktive navodi se da se odredbe o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva i jedinstvenoj dozvoli ne bi trebale odnositi na jedinstvene vize ili vize za dugotrajni boravak. U Direktivi nije utvrđeno što se točno smatra vizom za početni ulazak. Međutim, u članku 7. stavku 1. Direktive 2009/50/EZ (plava karta)¹⁹ i članku 5. stavku 3. Direktive (EU) 2016/801 o studentima i istraživačima²⁰ jasno se navodi da ako se dozvola može dobiti samo na državnom području države članice nakon što su ispunjeni uvjeti za prihvatanje, dotična država članica državljaninu treće zemlje izdaje traženu vizu. U slučaju postupka za izdavanje jedinstvene dozvole, Komisija smatra da je postupak izdavanja vize prateći postupak koji države članice moraju pojednostavniti.

Člankom 4. stavkom 4. propisuje se da ako su predviđeni uvjeti ispunjeni, države članice izdaju jedinstvenu dozvolu državljanima trećih zemalja koji podnesu zahtjev za primitak i državljanima trećih zemalja koji su već primljeni, a koji su podnijeli zahtjev za obnovu ili izmjenu njihove boravišne dozvole. Ta je odredba propisno prenesena u većini država članica.

Članak 5. — Nadležno tijelo

Člankom 5. utvrđena je obveza država članica da odrede nacionalno tijelo koje je ovlašteno za primanje zahtjeva i izdavanje jedinstvene dozvole. Njime se također predviđa niz postupovnih jamstava, kao što je rok za donošenje odluke o potpunom zahtjevu, posljedice nedonošenja odluke, obvezno obavješćivanje podnositelja zahtjeva i posljedice nepotpunog zahtjeva.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Sve osim DE.

¹⁹ SL L 155, 18.6.2009., str. 17.

²⁰ SL L 132, 21.5.2016., str. 1..

U skladu s člankom 5. stavkom 1. države članice moraju odrediti tijela ovlaštena za primanje zahtjeva i izdavanje jedinstvene dozvole. Većina država članica ispravno je prenijela tu odredbu imenovanjem jednog relevantnog nadležnog tijela. To su uglavnom uredi za useljavanje, relevantni odjeli u ministarstvima unutarnjih poslova i policijska uprava ili policijska postaja u mjestu boravišta državljana treće zemlje.

U članku 5. stavku 2. prvom podstavku propisuje se da nadležno tijelo mora donijeti odluku o potpunom zahtjevu čim je prije moguće, a u svakom slučaju u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva. Postoje određeni problemi u pogledu roka za donošenje odluke u devet država članica²¹, uglavnom zbog toga što u nacionalnom zakonodavstvu nema točno određenih rokova, ali i zbog vremena potrebnog da se zahtjevi evidentiraju u različitim institucijama uz sudjelovanje nekoliko tijela (npr. socijalno osiguranje, zdravstvene usluge) i obveze ishoda odobrenja za rad koja može produljiti ili dovesti do kašnjenja cijelog postupka.

U iznimnim okolnostima u vezi sa složenošću postupka ispitivanja zahtjeva, države članice imaju mogućnost produljiti rok od četiri mjeseca za donošenje odluke o potpunom zahtjevu kako je utvrđeno u drugom podstavku članka 5. stavka 2. Tu je mogućnost iskoristilo 17 država članica²².

U članku 5. stavku 2. trećem podstavku propisuje se da se sve posljedice za nedonošenje odluka u roku predviđenom u ovom stavku određuju nacionalnim pravom.

U zakonodavstvu nekoliko država članice²³ utvrđuje se prešutno odbijanje i pravo pokretanja sudskih postupaka protiv takvog odbijanja. Ostale države članice utvrdile su prešutno odobrenje ili pravo na poduzimanje mjera ako upravna tijela ne provedu postupak u predviđenom roku. To se postiže posebnim provedbenim zakonodavstvom ili upućivanjem na opće upravne propise.

Međutim, uočena su određena sporna pitanja u nacionalnim zakonodavstvima ili praksi. Primjerice, u Njemačkoj usklađenost može biti dovedena u pitanje zbog toga što u nacionalnom zakonodavstvu nije izričito utvrđen rok od četiri mjeseca za postupak izdavanja jedinstvene dozvole. Osim toga, pokazalo se da pravni lijekovi koji se primjenjuju u nekim državama članicama nisu prikladni te da mogu dovesti do dugotrajne pravne nesigurnosti (FI, SE), a u Švedskoj to dodatno pogoršavaju dugotrajni postupci.

Člankom 5. stavkom 4. zahtijeva se da nadležno tijelo pisanim putem obavijesti podnositelja zahtjeva ako je zahtjev nepotpun te, po potrebi, o dodatnim informacijama ili dokumentima koji su potrebni, određujući razuman rok za njihovo dostavljanje. Rok od četiri mjeseca iz članka 5. stavka 2. može se obustaviti sve dok nadležno tijelo ili druga mjerodavna tijela ne dobiju dodatne informacije koje su tražile. Većina država članica ispravno primjenjuje tu odredbu.

Osim toga, upravno tijelo Češke nema obvezu obustaviti postupak, već samo mogućnost da to učini. U Italiji rok za donošenje odluke o potpunom zahtjevu iz članka 5. stavka 2. ponovno počinje od trenutka kada nadležno tijelo zaprimi potpunu dokumentaciju.

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

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

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

Na Malti je utvrđeno moguće sporno pitanje u pogledu primjene odredbe o nepotpunim prijavama. Utvrđeno je da malteške vlasti odbijaju prihvatiti nepotpune prijave ili ih odbijaju bez ikakve pismene obavijesti, što znači da podnositelji zahtjeva najčešće nisu upoznati sa statusom svoje prijave.

Članak 6. — Jedinствена dozvola

Članak 6. primjenjuje se i na osobe koje podnose zahtjev za prihvati i one koji su primljeni za potrebe rada. U članku 6. stavku 1. prvom podstavku propisuje se da države članice moraju izdati jedinstvenu dozvolu koristeći se jedinstvenim obrascem kako je utvrđeno Uredbom (EZ) br. 1030/2002²⁴ i navesti informacije vezane uz dopuštenje za rad u skladu s točkom (a)7.5–9 njezinog Priloga. Većina država članica izričito ispunjava tu odredbu²⁵ ili ju je prenijela implicitno²⁶ na temelju nacionalnih odredbi o dozvolama koje su istovjetne jedinstvenoj dozvoli.

U skladu s člankom 6. stavkom 1. drugim podstavkom države članice mogu navesti dodatne informacije vezane za radni odnos državljana trećih zemalja (kao što su ime odnosno naziv te adresa poslodavca, mjesto rada, vrsta posla, radno vrijeme, primanja) u papirnatom obliku ili ih pohraniti u elektroničkom formatu. Ta se mogućnost ne primjenjuje u većini država članica. Ta je mogućnost primijenjena i u papirnatom i elektroničkom obliku u Cipru, na Malti i u Nizozemskoj. U slučaju Španjolske, Francuske i Slovačke mogućnost se primjenjuje samo za papirnat oblik, dok je Mađarska koristila samo mogućnost za elektronički format.

Člankom 6. stavkom 2. utvrđuje se da države članice ne mogu uz jedinstvenu dozvolu izdavati dodatne dozvole kao dokaz odobrenja za pristup tržištu rada. Većina država članica poštuje tu odredbu. Neke su države članice izričito preuzele taj zahtjev (Cipar, Latvija i Malta), a druge implicitno²⁷ na temelju nacionalnih odredbi o dozvolama koje su istovjetne jedinstvenoj dozvoli. Odredbe za prenošenje nisu jasne u Njemačkoj.

Članak 7. — Boravišne dozvole izdane za svrhe koje se ne odnose na rad

Članak 7. primjenjuje se na one koji su primljeni za svrhe koje se ne odnose na rad, ali koji imaju pravo na rad, kao što su članovi obitelji, studenti i drugi, uključujući i osobe sa statusom stalnog boravka u zemlji.

U skladu s člankom 7. stavkom 1. prvim podstavkom, pri izdavanju boravišnih dozvola u skladu s Uredbom (EZ) br. 1030/2002 države članice navode informacije koje se odnose na odobrenje za rad bez obzira na vrstu dozvole. Većina država članica je prenijela tu odredbu, bilo izričito (CY, LV i MT) ili implicitno²⁸ na temelju nacionalnih odredbi o dozvolama koje su istovjetne jedinstvenoj dozvoli izdanoj za svrhe koje se ne odnose na rad.

U članku 7. stavku 1. drugom podstavku daje se mogućnost državama članicama da navedu dodatne informacije vezane za radni odnos državljana trećih zemalja (kao što su ime odnosno naziv te adresa poslodavca, mjesto rada, vrsta posla, radno vrijeme, primanja) u papirnatom obliku, ili da takve podatke pohrane u elektroničkom formatu. Većina država članica nije

²⁴ Kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/1954, SL L 286, 1.11.2017., str. 9–14.

²⁵ CY, FR, LV, MT i RO.

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

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

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

primijenila tu mogućnost. Ta je mogućnost primijenjena i u papirnatom i elektroničkom obliku u Cipru, na Malti i u Nizozemskoj. U slučaju Španjolske, mogućnost se primjenjuje samo za papirnati oblik, dok je Mađarska koristila samo mogućnost za elektronički format.

Člankom 7. stavkom 2. zahtijeva se da države članice prilikom izdavanja dozvola za boravak u skladu s Uredbom (EZ) br. 1030/2002 ne smiju izdavati dodatne dozvole kao dokaz o odobrenju za pristup tržištu rada.

Većina država članica prenijela je tu odredbu izričito (CY, LV i MT) ili implicitno²⁹ na temelju nacionalnih odredbi o dozvolama koje su istovjetne jedinstvenoj dozvoli izdanoj za svrhe koje se ne odnose na rad. Međutim, u Mađarskoj se ne može sa sigurnošću utvrditi dodjeljuje li se ujedno svim dozvolama koje se mogu smatrati jedinstvenim dozvolama izdanim za svrhe koje se ne odnose na rad pravo na rad te jesu li stoga potrebne dodatne dozvole kao dokaz odobrenja za pristup tržištu rada. Naposljetku, u Nizozemskoj, iako radna dozvola zajedno s boravišnom ispravom funkcionira kao jedinstvena dozvola, nema posebne odredbe kojom se izričito propisuje uporaba jedinstvenog obrasca koji se zahtijeva Direktivom te stoga nije zajamčeno da se dodatna dokumentacija ne dostavlja kao dokaz radne dozvole.

Članak 8. — Postupovna jamstva

Člankom 8. predviđaju se određena postupovna jamstva koja se daju podnositelju zahtjeva za izdavanje dozvole, odnosno obveza da se u pisanom obliku obrazlože odluke kojima se odbijaju zahtjev za izdavanje, izmjenu ili obnovu jedinstvene dozvole te jamstvo da će se u pisanom obliku dati informacije o tijelu kod kojeg podnositelj zahtjeva može uložiti žalbu, kao i rok za nju. Proceduralna jamstva je prenijelo 19 država članica u skladu s odredbama Direktive³⁰. Prenošenje u nacionalno pravo provodi se uvođenjem posebnog zakonodavstva ili upućivanjem na opće administrativne propise. Sporna pitanja u pogledu usklađenosti koja se odnose na članak 8. stavke 1. i 2. obuhvaćaju i to da se primjenjivim pravilima u nekim državama članicama ne jamči da će podnositelj zahtjeva u pisanom obliku dobiti informacije o razlozima odbijanja, nazivu tijela kod kojeg podnositelj zahtjeva može uložiti žalbu i vremenskom roku za preispitivanje zahtjeva (MT i PL).

Člankom 8. stavkom 3. propisano je da se zahtjev može smatrati neprihvatljivim zbog obujma primljenih državljana trećih zemalja koji dolaze zbog posla i da se zbog toga ne mora obraditi. Većina država članica nije primijenila tu mogućnost³¹. Druge su je države prenijele na propisan način, bilo izričito (CY, EL i IT) ili implicitno (EE, HR, HU, MT, NL, RO i SK).

Članak 9. — Pristup informacijama

Člankom 9. obvezuju se države članice da na zahtjev državljaninu treće zemlje i budućem poslodavcu pruže odgovarajuće informacije o dokumentima potrebnim za izradu potpunog zahtjeva. Većina država članica prenijela je tu odredbu, bilo putem izričitog prenošenja (CY, EL, LU i MT) ili na temelju općih načela upravnog prava kojima se jamči pristup informacijama³² i (dodatnom) mogućnošću dobivanja informacija o potrebnim dokumentima putem internetskih stranica nadležnih tijela (AT, CZ, DE, FR, HR i SK). Neke države članice (BG, EE, PT i SI) ne

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

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

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

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

propisuju jasno obvezu nadležnih tijela da pruže odgovarajuće informacije o dokumentima potrebnim za izradu potpunog zahtjeva.

Članak 10. — Naknade

Člankom 10. državama članicama omogućuje se da, prema potrebi, od podnositelja zahtjeva zatraže plaćanje naknada za obradu zahtjeva u skladu s ovom Direktivom. Sve države članice naplaćuju takve naknade za obradu zahtjeva. U nekim slučajevima Komisija smatra da su naknade pretjerano visoke i da su u suprotnosti s načelom proporcionalnosti čime se ugrožava korisni učinak Direktive. To je potvrdio Sud Europske unije u dvjema presudama³³. Komisija je sudjelovala u razmjeni informacija s nacionalnim tijelima i pokrenula brojne postupke zbog povrede protiv država članica radi naplate pretjeranih i nerazmjernih naknada za boravišne dozvole u skladu s različitim direktivama, uključujući Direktivu o jedinstvenoj dozvoli³⁴.

Članak 11. — Prava na temelju jedinstvene dozvole

Člankom 11. točkama od (a) do (d) utvrđuju se prava dodijeljena na temelju jedinstvene dozvole: ulazak i boravak na državnom području, slobodan pristup cijelom državnom području, pravo na obavljanje određene djelatnosti odobrene na temelju jedinstvene dozvole i pravo na obaviještenost o pravima nositelja. Većina država članica u cijelosti je prenijela članak 11³⁵.

U Poljskoj nisu jasno utvrđene odredbe za prenošenje članka 11. točke (b) (slobodan pristup cijelom području), a u Austriji, Njemačkoj, Estoniji, Luksemburgu i Sloveniji odredbe za prenošenje članka 11. točke (d) (obavljanje određene djelatnosti). Pokazalo se da u tim državama članicama nisu dostupne informacije o dodijeljenim pravima. Samo u nekoliko država članica radnici iz trećih zemalja imaju ista prava da promijene svoj posao ili poslodavca (FI, FR, IT i SI) kao i državljani tih zemalja.

Članak 12. — Pravo na jednaki tretman

Prema odredbama članka 12. Direktive, nositelji jedinstvenih dozvola uživaju jednak tretman kao i državljani u brojnim područjima, uključujući radne uvjete, slobodu udruživanja, naknade socijalne sigurnosti, obrazovanje, priznavanje diploma i stručnih kvalifikacija, porezne olakšice, pristup robi i uslugama te usluge savjetovanja (točke od (a) do (h)). Države članice uglavnom su prenijele taj članak na propisan način.

Osim toga, člankom 12. dopuštaju se ograničenja jednakog tretmana u odnosu na neka od navedenih područja i pojašnjava se da se pravom na jednaki tretman ne dovodi u pitanje pravo države članice da povuče ili odbije obnoviti boravišnu dozvolu. Unatoč postojanju tih neobveznih ograničenja, iskoristilo ih je samo nekoliko država članica.

Osim toga, članak 12. odnosi se na jednaki tretman u odnosu na prenosivost mirovinskih naknada. U skladu s člankom 12. stavkom 1. odredbe Direktive o jednakom tretmanu ne primjenjuju se samo na one koji su primljeni na rad u skladu s pravom EU-a ili nacionalnim pravom, već i na one kojima je dopušteno boraviti po drugim osnovama, pod uvjetom da im je dopušten rad.

³³ 26. travnja 2012., C-508/10, Komisija protiv Nizozemske; i 2. rujna 2015., C-309/14, CGIL I INCA.

³⁴ Postupak protiv BG je zaključen nakon izmjena nacionalnog zakonodavstva. Još uvijek se vodi postupak protiv EL, NL i PT.

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

Članak 12. prenosi se u nacionalne zakone posebnim odredbama, općim klauzulama o jednakom tretmanu ili odredbama kojima se regulira svako od navedenih područja iz točaka od (a) do (h).

Broj pritužbi podnesenih u ovom području ukazuje na to da u praksi mogu postojati određeni problemi s prenošenjem, osobito kada načelo jednakog tretmana mora provoditi niz različitih regionalnih i lokalnih tijela.

Problemi povezani s prenošenjem koja se odnose na jednaki tretman nastaju prvenstveno u odnosu na sljedeće aspekte:

- opće isključenje nositelja vize (Portugal);
- priznavanje diploma, potvrda i drugih stručnih kvalifikacija u Nizozemskoj (priznavanje diploma samo za osobe sa stalnim boravkom);
- pristup granama socijalne sigurnosti u Nizozemskoj (ograničenje pristupa novčanim davanjima za slučaj bolesti i naknadama za nezaposlenost za osobe s privremenim boravištem), Sloveniji (državljanima trećih zemalja dostupna je samo jedna vrsta obiteljskih davanja, tj. dječji doplatok); u Italiji (nositelji jedinstvenih dozvola isključeni su iz određenih vrsta obiteljskih davanja)³⁶ i Švedskoj (ograničenja naknada socijalne sigurnosti za boravke kraće od godine dana);
- pristup robi i uslugama na Cipru (radnici iz trećih zemalja nemaju pravo kupovati nekretnine za stambene potrebe).

Neobavezna ograničenja

U skladu s člankom 12. stavkom 2. države članice imaju mogućnost ograničiti jednaki tretman u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkama od (a) do (d). Većina država članica nije primijenila sve te mogućnosti. Samo je Cipar odlučio usvojiti sva neobavezna ograničenja, dok neke države članice (BG, CZ, ES, HR, LU, RO i SK) nisu primijenile nijednu od mogućnosti.

U skladu s člankom 12. stavkom 3., pravo na jednaki tretman iz članka 12. stavka 1. ne bi trebalo dovoditi u pitanje pravo države članice da povuče ili odbije obnoviti boravišnu dozvolu izdanu na temelju Direktive, boravišnu dozvolu izdanu u svrhu koja se ne odnosi na rad ili bilo koje drugo odobrenje za rad u državi članici. Poljska nije prenijela članak 12. stavak 3. Ostale države članice prenijele su tu odredbu izričito ili putem drugog nacionalnog zakonodavstva.

Izvoz mirovina

U skladu s člankom 12. stavkom 4., radnici iz trećih zemalja koji se sele u treću zemlju ili njihovi preživjeli uzdržavani članovi obitelji koji borave u trećoj zemlji i na koje se prenose prava tih radnika, imaju pravo na primanje zakonske mirovine za slučaj starosti, invalidnosti i smrti. Mirovine se moraju temeljiti na prethodnom zaposlenju radnika iz trećih zemalja i biti stečene u skladu sa zakonodavstvom iz članka 3. Uredbe (EZ) br. 883/2004 pod istim uvjetima i po istim stopama koje vrijede i za državljane dotične države članice kada se sele u treću zemlju.

Trinaest država članica³⁷ dopušta prijenos mirovina (čime je obuhvaćena starosna, invalidska i obiteljska mirovina) u treće zemlje. U tom se pogledu jednako postupaju prema matičnim državljanima i državljanima trećih zemalja. Problemi su utvrđeni u Sloveniji, Francuskoj,

³⁶ Vidjeti presudu C-449/16 Martinez Silva.

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

Nizozemskoj i Bugarskoj. Prema slovenskom zakonu, korisnik koji se kao strani državljanin trajno preseli izvan Slovenije, primat će mirovinu u stranoj zemlji ako je sa zemljom u koju je preselio potpisan međunarodni ugovor ili ako ona priznaje takvo pravo za slovenske državljane. Međutim, za svoje državljane Slovenija isplaćuje mirovinu korisniku koji živi u inozemstvu bez obzira na okolnosti. U Francuskoj se invalidske mirovine i mirovine za slučaj smrti ne mogu izvoziti u treće zemlje. Pokazalo se da su u Nizozemskoj stope za izvoz mirovina smanjene pa to utječe na povratak u treće zemlje. Bugarsko zakonodavstvo dopušta izvoz mirovina samo ako su sklopljeni bilateralni sporazumi s trećim zemljama.

Članak 13. — Povoljnije odredbe

Člankom 13. dopušta se primjena povoljnijih odredbi. U skladu s člankom 13. stavkom 1. točkom (a), odredbe ove Direktive primjenjuju se ne dovodeći u pitanje povoljnije odredbe prava Unije, uključujući bilateralne i multilateralne sporazume između Unije, ili Unije i njezinih država članica, s jedne strane i jedne ili više trećih zemalja, s druge strane. Većina država članica na propisan je način prenijela tu odredbu.

U skladu s člankom 13. stavkom 1. točkom (b), odredbe Direktive također se primjenjuju ne dovodeći u pitanje povoljnije odredbe bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između jedne ili više država članica i jedne ili više trećih zemalja. Nije utvrđeno nijedno sporno pitanje.

U skladu s člankom 13. stavkom 2., primjena ove Direktive ne bi trebala dovesti u pitanje pravo država članica da usvoje ili zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se ona primjenjuju. Nije utvrđeno nijedno sporno pitanje.

Članak 14. — Obavješćivanje opće javnosti

Člankom 14. od država članica zahtijeva se da stave na raspolaganje općoj javnosti redovito ažurirane informacije koje se odnose na uvjete primanja i boravka državljana trećih zemalja na njihovu državnom području kako bi radili ondje. Sve države članice ispunjavaju tu odredbu. Deset država članica³⁸ osiguralo je izričito prenošenje te odredbe u svoje zakonodavstvo. Studija³⁹ o praktičnoj primjeni okvira EU-a za zakonitu migraciju provedena u okviru provjere prikladnosti ukazala je na to da nadležna tijela uglavnom ne pružaju dovoljno informacija o uvjetima za prihvata i pravima koja proizlaze iz dozvola.

Članak 15 (2.) — Izvješćivanje

Člankom 15. stavkom 2. obvezuje se države članice da svake godine, a prvi put do 25. prosinca 2014., dostave Komisiji statističke podatke o obujmu državljana trećih zemalja kojima je izdana jedinstvena dozvola tijekom prethodne kalendarske godine, u skladu s Uredbom (EZ) br. 862/2007. U većini država članica⁴⁰ obveze u pogledu izvješćivanja nisu izričito prenesene u nacionalno zakonodavstvo, već se ispunjavaju u okviru upravnih postupaka. Samo Cipar, Grčka i Litva u svom zakonodavstvu reguliraju takve obveze. Međutim, Grčka i Belgija još uvijek nisu dostavile statističke podatke.

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

³⁹ Baza dokaza za praktičnu provedbu izvješća o Prilogu 2.A ICF-a (2018.) Direktivi o zakonitoj migraciji.

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

IV. ZAKLJUČCI

EU je već dugi niz godina predan promicanju integracije i nediskriminacije državljana trećih zemalja. Direktiva o jedinstvenoj dozvoli ključni je alat za postizanje tog cilja. Od isteka roka za prenošenje krajem 2013. Komisija je pokrenula brojne postupke zbog povrede prava i razmjenjivala informacije s državama članicama kako bi osigurala da su ispravno prenijele i provele njezine odredbe.

Ključni aspekt Direktive je uspostava jedinstvenog mehanizma na nacionalnoj razini. To je osobito važno u pogledu organizacijske strukture državnih institucija s obzirom na to da je pitanje rada i boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja u nadležnosti različitih tijela, odnosno ministarstva unutarnjih poslova i ministarstva rada. Sve države članice ulažu dodatne napore kako bi uspostavile takvu vrstu mehanizma. Međutim, još uvijek postoje sporna pitanja u vezi s postupkom. Preostali problemi uglavnom se odnose na višestruke administrativne korake koji su potrebni, vrijeme potrebno za dobivanje ulaznih viza te odobrenje za pristup tržištu rada i poštovanje određenih postupovnih jamstava.

Direktivom se ujedno jamči državljanima trećih zemalja koji su nositelji jedinstvene dozvole prošireni skup prava i promiče načelo nediskriminacije. Odredbe o jednakom postupanju ključni su element okvira EU-a za zakonite migracije. Većina država članica poštovala je odredbe o jednakom postupanju, a odredbe kojima se dopušta ograničavanje određenih prava primjenjivale su se u ograničenoj mjeri. Međutim, u ovom se izvješću otkrivaju određeni nedostaci u prenošenju Direktive (primjerice, restriktivno tumačenje odredbi o jednakom tretmanu u nekoliko država članica) zbog kojih bi trebalo poduzeti dodatne korake na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Naposljetku, provjera prikladnosti u području zakonite migracije pokazala je da državljani trećih zemalja nisu dobro informirani o mogućnosti dobivanja jedinstvene dozvole i pravima koja iz nje proizlaze.

Komisija će se i dalje zalagati za osiguranje pravilnog prenošenja i provedbu Direktive u cijelom EU-u. Kako bi postigla taj rezultat, Komisija će u potpunosti iskoristiti svoje ovlasti iz Ugovora, uključujući i, prema potrebi, pokretanje postupaka zbog povrede. Istodobno, Komisija će i dalje surađivati s državama članicama na tehničkoj razini. O nekim pravnim i tehničkim pitanjima, kao što su zahtjevi u pogledu viza i ispitivanja tržišta rada, obuhvaćenost jednakim postupanjem i pitanja koja se odnose na obrazac dozvola i podatke koje ona treba sadržavati, treba detaljnije raspravljati te ih dodatno pojasniti. Osim toga, nositelji jedinstvene dozvole trebali bi biti bolje informirani o svojim pravima koja proizlaze iz Direktive.

Komisija će na najbolji mogući način iskoristiti postojeće internetske stranice, uglavnom putem ažuriranog portala za useljavanje te će poticati i podupirati države članice u pokretanju kampanja za podizanje razine osviještenosti kako bi informirala potencijalne podnositelje zahtjeva o pravima i postupcima za dobivanje jedinstvene dozvole.