



Bruselj, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o Direktivi 2011/98/EU o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici

I. UVOD

Direktiva 2011/98/EU o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (v nadaljnjem besedilu Direktiva)¹, je bila sprejeta 13. decembra 2011. To je bila šesta direktiva² na področju zakonitih migracij, ki je bila sprejeta po tem, ko je EU z Amsterdamsko pogodbo dobila pristojnost za sprejemanje zakonodaje na tem področju.

Direktiva ima dva glavna cilja. Prvi je olajšati postopek za sprejetje državljanov tretjih držav v državo članico za namen dela z uvedbo enotnega postopka obravnavanja vloge za enotno dovoljenje (skupno delovno dovoljenje in dovoljenje za prebivanje) ter s tem prispevati k boljšemu upravljanju migracijskih tokov. Poleg tega Direktiva določa številne zaščitne ukrepe v postopku obravnavanja vloge.

Drugi glavni cilj Direktive je zagotoviti enako obravnavanje delavcev iz tretjih držav in državljanov države članice prebivanja.

Zato je Direktiva ključni instrument politike priseljevanja EU za državljane tretjih držav, ki so sprejeti za namen dela ali delajo v 25 državah članicah³, v katerih se Direktiva uporablja.

Leta 2017 je bilo v okviru Direktive sprejetih 2 635 896 odločitev o dovoljenju, od katerih se je 841 028 nanašalo na izdajo prvega dovoljenja. Druge odločitve so se nanašale na podaljšanje ali spremembo dovoljenja. Od vseh dovoljenj, izdanih leta 2017, jih je bilo 893 198 (34 %) izdanih za „plačane dejavnosti“, 1 006 318 (38 %) iz družinskih razlogov, 279 405 (11 %) za izobraževanje in 456 975 (17 %) iz drugih razlogov. Od vseh prvih dovoljenj, izdanih leta 2017 (katerih število se je od prvega leta poročanja leta 2013 povečalo), jih je bilo več kot 88 % izdanih za plačane dejavnosti, s čimer je bil zajet velik del predvidene ciljne skupine⁴. Belgija in Grčija ne sporočata statističnih podatkov v okviru Direktive⁵.

To poročilo o izvajanju je v skladu z obveznostjo Komisije iz člena 15 Direktive, v skladu s katero mora Evropskemu parlamentu in Svetu redno predložiti poročilo o uporabi Direktive v državah članicah. Vsebuje pregled prenosa in izvajanja direktive v 24 državah članicah ter opredeljuje morebitna problematična vprašanja⁶. Poročilo, ki naj bi bilo prvotno predloženo 25. decembra 2016, je bilo odloženo, da bi sovpadalo s sprejetjem celovite ocene Komisije o regulativnem okviru za zakonite migracije (v nadaljnjem besedilu: preverjanje ustreznosti)⁷.

¹ UL L 343, 23.12.2011, str. 1.

² Prva je bila Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine.

³ Danske, Irske in Združenega kraljestva Direktiva ne zavezuje.

⁴ Temeljita analiza statističnih podatkov v okviru Direktive je na voljo v Prilogi 9 k delovnemu dokumentu služb o preverjanju ustreznosti.

⁵ Vir: [migr_ressing] in [migr_resocc], 7. december 2018. AT ne sporoča števila sklepov o prvem dovoljenju, temveč le skupno število sklepov o dovoljenju. BG, CZ, LT in NL ne sporočajo števila dovoljenj iz družinskih razlogov. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT in AT ne sporočajo števila dovoljenj za izobraževanje. BG, CZ, IT, LT, MT, NL in RO ne sporočajo števila dovoljenj iz drugih razlogov.

⁶ V času dokončanja tega poročila BE še vedno ni v celoti prenesla Direktive, zato ocena skladnosti BE ni bila na voljo. Glej tudi sodbo Sodišča v zadevi C-564/17, Komisija proti Belgiji. Zato se ocena tega poročila nanaša na preostalih 24 zadevnih držav članic.

⁷ SWD(2019) 1055 z dne 29. marca 2019 – Preverjanje ustreznosti zakonodaje EU o zakonitih migracijah. Glej tudi: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

Poročilo o izvajanju je bilo pripravljeno na podlagi zunanje študije, ki je bila izvedena med letoma 2014 in 2016 na zahtevo Komisije, in drugih virov, vključno s številnimi *ad hoc* poizvedovanji prek Evropske migracijske mreže⁸, posameznimi pritožbami, vprašanji, peticijami in nekaj praktičnimi vprašanji, ki izhajajo iz uporabe Direktive, kot so bila opredeljena v podporni študiji za preverjanje ustreznosti⁹. Dodatne informacije o praktični uporabi so na voljo v dokumentu o preverjanju ustreznosti.

II. SPREMLJANJE IN STANJE PRENOSA

Člen 16 določa, da so morale države članice Direktivo prenesti do 25. decembra 2013. Komisija je pred tem organizirala več sestankov s predstavniki držav članic, da bi razpravljala o vprašanjih glede izvajanja in razlage Direktive¹⁰.

Komisija je leta 2014 v skladu s členom 258 (prej 226) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) sprožila postopek za ugotavljanje kršitev zoper 14 držav članic, ker niso izpolnile svojih obveznosti glede prigrasitve nacionalnih ukrepov za izvajanje Direktive Komisiji. Glede na to, da so zdaj vse države članice prigrasile ukrepe za prenos, so bili postopki za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja zaključeni, razen postopka za Belgijo, ki je bil predložen Sodišču Evropske unije¹¹.

Od leta 2011 je bilo prejetih več pritožb, ki so izrecno povezane s predmetom urejanja Direktive. Nanašajo se na priznavanje kvalifikacij, predolge postopke obravnavanja s strani organov, druge postopkovne vidike, višino pristojbin, pomisleke v zvezi s pomanjkanjem enakega obravnavanja, zlasti kar zadeva prenos pokojnin, in kategorije, ki so izključene s področja uporabe Direktive. Pritožbe so bile obravnavane ali se trenutno obravnavajo na podlagi izmenjave informacij z zadevnimi državami članicami ali prek postopkov za ugotavljanje kršitev¹².

III. SKLADNOST UKREPOV ZA PRENOS

Člen 1 – Predmet urejanja

Člen 1(1) določa predmet urejanja Direktive, tj. enotni postopek obravnavanja vloge za izdajo enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav, da lahko za namen dela prebivajo na ozemlju države članice. Cilj je poenostaviti postopke za njihov sprejem, olajšati nadzor nad njihovim statusom ter določiti skupni niz pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, ne glede na namene, za katere so bili prvotno sprejeti na ozemlje te države članice, na podlagi enakega obravnavanja kot državljani te države članice.

⁸ Glej zlasti *ad hoc* poizvedovanja prek Evropske migracijske mreže v obdobju 2010–2013, ki se nanašajo na sistem enotnega dovoljenja (176), prenos Direktive 2011/98/EU o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje ter na višino pristojbin (204 in 205), vzporedne statuse prebivanja (226), pobiranje davka na dovoljenja za prebivanje (230), priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih zunaj EU (271), ureditev zdravstvenega zavarovanja državljanov tretjih držav (342), trajanje dovoljenja za prebivanje (428) ter obliko dovoljenj za prebivanje in dovoljenj za družinske člane (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Razprave v okviru kontaktne skupine za zakonite migracije (2013–2014).

¹¹ Belgija je prigrasila zaključek prenosa na začetku januarja 2019, postopek za ugotavljanje kršitev pa je bil zaključen.

¹² To poročilo odraža stanje iz januarja 2019 in ne odraža nujno poznejšega dialoga z državami članicami o ključnih vprašanjih iz tega poročila.

Na splošno se predmet urejanja Direktive pravilno odraža v nacionalni zakonodaji vseh držav članic. Skupno je 23 držav članic¹³ Direktivo preneslo s spremembami svoje obstoječe nacionalne zakonodaje, in sicer predvsem s spremembo aktov, ki urejajo vstop in prebivanje državljanov tretjih držav. Malta je za prenos Direktive sprejela poseben samostojen zakon.

V skladu s členom 1(2) uporaba Direktive ne posega v pristojnosti držav članic v zvezi s sprejemom državljanov tretjih držav na njihove trge dela. Skoraj vse države članice izvajajo preizkus potreb na trgu dela, uporabljajo pa se različni postopki.

Člen 2 – Opredelitev pojmov

Člen 2 vsebuje opredelitve ključnih pojmov, ki se uporabljajo v Direktivi, in sicer „državljan tretje države“, „delavec iz tretje države“, „enotno dovoljenje“ in „enotni postopek obravnavanja vloge“.

Opredelitev pojma „državljan tretje države“ iz člena 2(a) določa, da se oseba, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU, šteje za „državljana tretje države“. Ta opredelitev je bila pravilno prenesena.

Člen 2(b) vsebuje opredelitev pojma „delavec iz tretje države“. Ta opredelitev je pomembna za določitev osebnega področja uporabe Direktive, zlasti v zvezi z uporabo poglavja II (enako obravnavanje). To opredelitev so pravilno prenesle vse države članice razen Slovaške.

Člen 3 – Področje uporabe

Člen 3 določa osebno področje uporabe Direktive.

Člen 3(1) določa kategorije državljanov tretjih držav, za katere se Direktiva uporablja. V skladu s členom 3(1)(a) se Direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za prebivanje v državi članici za namen dela. Države članice izdajajo državljanom tretjih držav, ki zaprosijo za prebivanje v državi članici za namen dela, različna dovoljenja, ki se štejejo za enotna dovoljenja.

V skladu s členom 3(1)(b) se Direktiva uporablja tudi za državljane tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejeti za druge namene, kot je delo, ki jim je dovoljeno delati in ki imajo dovoljenje za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002. To določbo je pravilno prenesla večina držav članic. Države članice izdajajo različna dovoljenja za druge namene, kot je delo. Tej kategoriji državljanov tretjih držav se dovoljenja izdajajo v skladu s členom 7 Direktive. Vendar na Češkem ni mogoče ugotoviti, ali imajo nekatere kategorije državljanov tretjih držav, ki prihajajo na Češko za druge namene, kot je delo, možnost delati na podlagi svojih dovoljenj za prebivanje. Na Portugalskem ustreza nacionalna zakonodaja s področja uporabe izrecno izključuje državljane tretjih držav, ki so družinski člani portugalskih državljanov. Direktiva v skladu s členom 3(2)(a) s področja uporabe izključuje državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov EU in so uveljavili pravico do prostega gibanja v skladu z Direktivo 2004/38/ES, ne pa družinskih članov vseh portugalskih državljanov.

¹³ Vse razen Malte.

Poleg tega se v skladu s členom 3(1)(c) Direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejeti za namen dela. Te določbe so pravilno prenesle vse države članice.

Člen 3(2) določa kategorije državljanov tretjih držav, ki so izključeni s področja uporabe Direktive. Večina izključitev je posledica druge veljavne zakonodaje EU, ki zajema državljane tretjih držav. Na splošno bi bilo treba opozoriti, da uporaba določb Direktive, vključno z izdajo enotnega dovoljenja, za katere koli kategorije državljanov tretjih držav iz člena 3(2) ne ovira nujno izvajanja Direktive. Člen 3(2) so v celoti ali na skladen način prenesle skoraj vse države članice¹⁴.

V skladu s členom 3(3) lahko države članice sklenejo, da se poglavje II ne uporablja za državljane tretjih držav, ki imajo delovno dovoljenje na ozemlju države članice za obdobje, ki ne presega šestih mesecev, ali ki so bili sprejeti v državo članico za namen študija. To možnost je uporabilo 18 držav članic. Ciper, Grčija, Litva, Malta in Nizozemska so jo uporabili v zvezi z obema kategorijama državljanov tretjih držav. Češka, Estonija, Francija, Madžarska, Portugalska in Slovaška so to možnost uporabile le za delavce, ki so bili sprejeti na njihovo ozemlje za namen dela za obdobje, ki ne presega šestih mesecev, medtem ko so Avstrija, Bolgarija, Španija, Italija, Luksemburg, Latvija in Slovenija uporabili to možnost le za študente.

V skladu s členom 3(4) države članice ne uporabljajo poglavja II Direktive za državljane tretjih držav, ki jim je dovoljeno delati na podlagi vizuma. Določbo so na skladen način prenesle vse države članice.

Člen 4 – Enotni postopek obravnavanja vloge

Člen 4 Direktive ureja ključne vidike enotnega postopka obravnavanja vloge.

V skladu s členom 4(1) se vloga za izdajo, spremembo ali podaljšanje enotnega dovoljenja predloži v okviru enotnega postopka obravnavanja vloge. Države članice določijo, ali mora vlogo za enotno dovoljenje predložiti državljan tretje države ali delodajalec državljana tretje države. Države članice se lahko tudi odločijo, da sprejmejo vlogo katerega koli od obeh. Če mora vlogo predložiti državljan tretje države, države članice dovolijo, da se vloga predloži iz tretje države ali, če to predvideva nacionalno pravo, na ozemlju države članice, v kateri se državljan tretje države že zakonito nahaja.

V večini držav članic lahko zadevno vlogo predloži le državljan tretje države¹⁵, v dveh državah članicah le delodajalec (BG in IT), v več drugih državah članicah pa kateri koli od obeh¹⁶.

V nekaterih državah članicah¹⁷ se dovoljenja ne izdajajo z enotnim upravnim aktom. Namesto tega veljavni nacionalni postopki vključujejo podvajanje predložitve dokumentacije in/ali dolgotrajne postopke.

Obveznost pridobitve delovnega dovoljenja za preizkuse potreb na trgu dela lahko včasih povzroči tudi nepotrebno podaljšanje enotnega postopka obravnavanja vloge. V nekaterih

¹⁴ Glej pomisleke v zvezi s Portugalsko zgoraj.

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

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

¹⁷ BG, PT in RO.

državah članicah je delovno dovoljenje prvi korak, preden lahko državljan tretje države zaprosi za vizum. Delovno dovoljenje na splošno zahteva delodajalec (FR, RO, ES, BG, PT). Za druge države članice (npr. LV in LT) je pred izdajo vizuma za državljana tretje države za vstop v državo potrebna registracija prostega delovnega mesta s strani delodajalca.

Ti večstopenjski postopki bi lahko ovirali skladnost z Direktivo, če bi se zanje in za čas, ki je potreben za njihovo izvedbo, štelo, da so zunaj enotnega postopka obravnavanja vloge in posledično presegajo štirimesečni rok iz Direktive. Zlasti bi se morala delovna dovoljenja šteti kot del enotnega postopka obravnavanja vloge, kadar se zahtevano dovoljenje nanaša na točno določenega državljana tretje države in za konkretno delovno mesto.

V skladu s členom 4(2) Direktive države članice proučijo vlogo in sprejmejo odločitev, s katero izdajo, spremenijo ali podaljšajo enotno dovoljenje, če prosilec izpolnjuje zahteve, podrobno določene v pravu Unije ali nacionalnem pravu. Odločitev o izdaji, spremembi ali podaljšanju enotnega dovoljenja predstavlja enoten upravni akt, ki združuje dovoljenje za prebivanje in delovno dovoljenje. Sprejetje enotnega sklepa je lahko težavno v Bolgariji, na Portugalskem in v Romuniji, in sicer iz istih razlogov, kot so navedeni v zvezi s členom 4(1).

Člen 4(3) določa, da enotni postopek obravnavanja vloge ne posega v vizumske postopke, ki so lahko potrebni za prvi vstop. To je prenesla večina držav članic¹⁸. V uvodni izjavi 11 Direktive je navedeno, da določbe o enotnem postopku obravnavanja vloge in enotnem dovoljenju ne bi smele zadevati enotnega vizuma ali vizuma za dolgoročno prebivanje. Vizum za prvi vstop v Direktivi ni opredeljen. Vendar člen 7(1) Direktive 2009/50/ES (modra karta)¹⁹ in člen 5(3) Direktive (EU) 2016/801 o študentih in raziskovalcih²⁰ pojasnjujeta, da če je dovoljenje na ozemlju države članice mogoče pridobiti le, ko so izpolnjeni pogoji za sprejem, države članice državljanu tretje države izdajo potrebni vizum. V zvezi s postopkom za izdajo enotnega dovoljenja Komisija meni, da je vizumski postopek pomožni postopek, ki ga morajo države članice olajšati.

Člen 4(4) določa, da če so izpolnjeni predvideni pogoji, države članice izdajo enotno dovoljenje državljanom tretjih držav, ki zaprosijo za sprejem, ter državljanom tretjih držav, ki so že sprejeti in zaprosijo za podaljšanje ali spremembo njihovega dovoljenja za prebivanje. To določbo je pravilno prenesla večina držav članic.

Člen 5 – Pristojni organ

Člen 5 določa obveznost držav članic, da določijo nacionalni organ, pooblaščen za sprejem vloge in izdajo enotnega dovoljenja. Poleg tega določa več postopkovnih zaščitnih ukrepov, kot so rok za sprejetje odločitve na podlagi popolne vloge, posledice v primeru, da se ne sprejme nobena odločitev, obvezno uradno obvestilo za prosilca in posledice nepopolne vloge.

V skladu s členom 5(1) morajo države članice določiti organe, pooblaščene za sprejem vloge in izdajo enotnega dovoljenja. To določbo je z določitvijo pristojnega organa pravilno prenesla večina držav članic. Na splošno gre za urade za priseljevanje, pristojne oddelke ministrstev za notranje zadeve ter policijske uprave ali postaje v kraju prebivališča državljana tretje države.

Prvi pododstavek člena 5(2) določa, da mora pristojni organ odločitev na podlagi popolne vloge sprejeti čim prej, v vsakem primeru pa v štirih mesecih po datumu predložitve vloge. V 9

¹⁸ Vse razen DE.

¹⁹ UL L 155, 18.6.2009, str. 17.

²⁰ UL L 132, 21.5.2016, str. 21.

državah članicah obstajajo pomisleki glede splošnega roka za sprejetje odločitve²¹, predvsem zaradi pomanjkanja posebnih rokov, določenih v nacionalnem pravu, časovnih posledic zahtev za registracijo v različnih institucijah, v katere je vključenih več organov (npr. socialna varnost, zdravstvene storitve), in obveznosti pridobitve delovnega dovoljenja, ki lahko podaljšajo celoten postopek ali povzročijo zamude v praksi.

V izjemnih okoliščinah, povezanih z zapletenostjo obravnavanja vloge, imajo države članice možnost podaljšanja štirimesečnega roka za sprejetje odločitve na podlagi popolne vloge, kot je določeno v drugem pododstavku člena 5(2). To možnost je uporabilo 17 držav članic²².

Tretji pododstavek člena 5(2) določa, da če se v roku, predvidenem v tem odstavku, ne sprejme nobena odločitev, se kakršne koli posledice določijo v nacionalnem pravu.

V zakonodaji več držav članic²³ sta določeni tiha zavrnitev in pravica do sprožitve pravnega postopka proti taki zavrnitvi. Druge države članice so uvedle tiho odobritev ali pravico do sprožitve postopka, če uprava ne ukrepa v določenem roku. To se izvaja s posebno izvedbeno zakonodajo ali sklicevanjem na splošno upravno pravo.

Vendar so bile ugotovljene nekatere problematične nacionalne zakonodaje ali prakse. V Nemčiji se na primer skladnost lahko poslabša, ker štirimesečni rok za postopek za izdajo enotnega dovoljenja ni izrecno vključen v nacionalno zakonodajo. Poleg tega se pravna sredstva, ki se uporabljajo v nekaterih državah članicah, ne zdijo ustrezna in lahko povzročijo dolgotrajno pravno negotovost (FI, SE), pri čemer so na Švedskem značilne tudi predolge obravnave.

Člen 5(4) zahteva, da pristojni organ pisno uradno obvesti prosilca o tem, ali je vloga nepopolna, in v tem primeru tudi o potrebnih dodatnih podatkih ali dokumentih, za njihovo posredovanje pa določi razumen rok. Štirimesečni rok iz člena 5(2) se lahko prekine, dokler pristojni organ ali drugi zadevni organi ne prejmejo potrebnih dodatnih podatkov. To določbo pravilno uporablja večina držav članic.

Poleg tega češki upravni organ nima obveznosti, da prekine postopek, temveč samo možnost, da to stori. V Italiji se rok za sprejetje odločitve na podlagi popolne vloge v skladu s členom 5(2) začne znova, ko pristojni organ prejme vso dokumentacijo.

Na Malti je bila ugotovljena morebitna težava v zvezi z nepopolnimi vlogami. Za malteške organe je bilo ugotovljeno, da ne sprejemajo nepopolnih vlog oziroma jih zavrnejo brez pisnega uradnega obvestila, kar pomeni, da so prosilci le redko seznanjeni s statusom njihove vloge.

Člen 6 – Enotno dovoljenje

Člen 6 se uporablja za osebe, ki zaprosijo za sprejem, in osebe, ki so sprejete za namen dela. Četrti pododstavek člena 6(1) določa, da morajo države članice pri izdaji enotnega dovoljenja uporabiti enotno obliko, kakor je določena v Uredbi (ES) št. 1030/2002²⁴, in navesti podatke v zvezi z delovnim dovoljenjem v skladu s točko (a)7.5–9 Priloge k navedeni uredbi. To določbo

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

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

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

²⁴ Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/1954 (UL L 286, 1.11.2017, str. 9).

izpolnjuje večina držav članic, in sicer eksplicitno²⁵ ali implicitno²⁶ na podlagi nacionalnih določb o dovoljenjih, ki so enakovredna enotnemu dovoljenju.

V skladu z drugim pododstavkom člena 6(1) lahko države članice navedejo dodatne podatke glede delovnega razmerja državljana tretje države (kot so ime in naslov oziroma naziv delodajalca, kraj dela, vrsta dela, delovni čas, plačilo) v papirni obliki ali jih shranijo v elektronski obliki. Te možnosti večina držav članic ni uporabila. Ciper, Malta in Nizozemska so uporabili možnost tako s papirno kot tudi z elektronsko obliko. Španija, Francija in Slovaška so uporabile možnost le s papirno obliko, Madžarska pa le z elektronsko.

Člen 6(2) določa, da države članice poleg enotnega dovoljenja ne smejo izdajati dodatnih dovoljenj kot dokazila o dovoljenem dostopu do trga dela. To upošteva večina držav članic. Nekatere so to zahtevo prenesle eksplicitno (Ciper, Latvija in Malta), druge pa implicitno²⁷ na podlagi nacionalnih določb o dovoljenjih, ki so enakovredna enotnemu dovoljenju. V Nemčiji določbe za prenos niso jasne.

Člen 7 – Dovoljenja za prebivanje, izdana za druge namene, kot je delo

Člen 7 se uporablja za osebe, ki so sprejete za druge namene, kot je delo, vendar imajo pravico do dela, kot so družinski člani, študenti in drugi, vključno s tistimi, ki imajo nacionalni status stalnega rezidenta.

V skladu s prvim pododstavkom člena 7(1) morajo države članice pri izdaji dovoljenj za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002 navesti podatke glede delovnega dovoljenja ne glede na vrsto dovoljenja za prebivanje. To določbo je prenesla večina držav članic, in sicer eksplicitno (CY, LV in MT) ali implicitno²⁸ na podlagi nacionalnih določb o dovoljenjih, ki so enakovredna enotnemu dovoljenju, izdanemu za druge namene, kot je delo.

V skladu z drugim pododstavkom člena 7(1) lahko države članice navedejo dodatne podatke glede delovnega razmerja državljana tretje države (kot so ime in naslov oziroma naziv delodajalca, kraj dela, vrsta dela, delovni čas, plačilo) v papirni obliki ali jih shranijo v elektronski obliki. Te možnosti večina držav članic ni uporabila. Ciper, Malta in Nizozemska so uporabili možnost tako s papirno kot tudi z elektronsko obliko. Španija je uporabila možnost le s papirno obliko, Madžarska pa le z elektronsko.

Člen 7(2) določa, da države članice pri izdaji dovoljenj za prebivanje v skladu z Uredbo (ES) št. 1030/2002 ne smejo izdajati dodatnih dovoljenj kot dokazila o dovoljenem dostopu do trga dela.

To določbo je prenesla večina držav članic, in sicer eksplicitno (CY, LV in MT) ali implicitno²⁹ na podlagi nacionalnih določb o dovoljenjih, ki so enakovredna enotnemu dovoljenju, izdanemu za druge namene, kot je delo. Vendar na Madžarskem ni mogoče ugotoviti, ali vsa dovoljenja, ki bi se lahko obravnavala kot enotna dovoljenja za druge namene, kot je delo, zagotavljajo tudi pravico do dela in ali so posledično potrebna dodatna dovoljenja kot dokazilo o dovoljenem dostopu do trga dela. Na Nizozemskem delovno dovoljenje v povezavi z

²⁵ CY, FR, LV, MT in RO.

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

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

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

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

dokumentom za prebivanje sicer deluje kot enotno dovoljenje, vendar ni posebnih določb, ki bi izrecno določale uporabo enotne oblike v skladu z Direktivo, zaradi česar ni zagotovljeno, da dodatna dokumentacija ni predložena kot dokazilo o delovnem dovoljenju.

Člen 8 – Postopkovna jamstva

Člen 8 določa nekatera postopkovna jamstva za prosilca za dovoljenje, in sicer obveznost pisne obrazložitve odločitev o zavrnitvi vloge za izdajo, spremembo ali podaljšanje dovoljenja, jamstvo, da se pisni podatki posredujejo organu, pri katerem lahko prosilec vložijo pritožbo, in pritožbene roke. Postopkovna jamstva v skladu z določbami Direktive je preneslo 19 držav članic³⁰. Prenos v nacionalno pravo je bil izveden z uvedbo posebne zakonodaje ali sklicevanjem na splošna upravna pravila. Vprašanja o skladnosti v zvezi s členom 8(1) in (2) vključujejo, da veljavna pravila v nekaterih državah članicah ne zagotavljajo, da bo prosilec v pisni obliki prejel podatke o razlogih za zavrnitev, imenu organa, pri katerem lahko vložijo pritožbo, in roku za pregled (MT in PL).

Člen 8(3) določa, da se vloga lahko šteje za nedopustno na podlagi obsega sprejema državljanov tretjih držav, ki prihajajo zaradi zaposlitve, in je zaradi tega ni potrebno obravnavati. Te možnosti večina držav članic ni uporabila³¹. Druge so jo uporabile na skladen način, in sicer eksplicitno (CY, EL in IT) ali implicitno (EE, HR, HU, MT, NL, RO in SK).

Člen 9 – Dostop do podatkov

Člen 9 določa, da države članice državljanu tretje države in prihodnjemu delodajalcu na zahtevo zagotovijo ustrezne podatke o dokumentih, potrebnih za popolno vlogo. To določbo je prenesla večina držav članic, in sicer z izrecnim prenosom (CY, EL, LU in MT) ali na podlagi splošnih načel upravnega prava, ki zagotavljajo dostop do podatkov³², in (dodatne) možnosti za pridobitev podatkov o potrebnih dokumentih na spletnih mestih pristojnih organov (AT, CZ, DE, FR, HR in SK). Nekaterе države članice (BG, EE, PT in SI) ne določajo jasno obveznosti pristojnih organov, da zagotovijo ustrezne podatke o dokumentih, potrebnih za popolno prijavo.

Člen 10 – Pristojbine

Člen 10 državam članicam omogoča, da od prosilcev zahtevajo plačilo pristojbine, kjer je to primerno, za obravnavanje vloge v skladu z Direktivo. Take pristojbine za obravnavanje vloge zaračunavajo vse države članice. V nekaterih primerih Komisija meni, da so pristojbine pretirano visoke in v nasprotju z načelom sorazmernosti, kar ogroža polni učinek Direktive. To je v dveh sodbah³³ potrdilo tudi Sodišče. Komisija je sodelovala z nacionalnimi organi in začela več postopkov za ugotavljanje kršitev zoper države članice zaradi zaračunavanja previsokih in nesorazmernih pristojbin za dovoljenja za prebivanje na podlagi različnih direktiv, vključno z direktivo o enotnem dovoljenju³⁴.

Člen 11 – Pravice na podlagi enotnega dovoljenja

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

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

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

³³ Sodba z dne 26. aprila 2012 v zadevi C-508/10, Komisija proti Nizozemski, ter sodba z dne 2. septembra 2015 v zadevi C-309/14, CGIL in INCA.

³⁴ Postopek zoper BG je bil zaključen zaradi sprememb v nacionalni zakonodaji. Postopki zoper EL, NL in PT še vedno potekajo.

Točke (a) do (d) člena 11 določajo pravice, dodeljene na podlagi enotnega dovoljenja, in sicer vstop in prebivanje, prost dostop do celotnega ozemlja, pravico do opravljanja specifične poklicne dejavnosti in pravico do obveščeniosti o imetnikovih lastnih pravicah. Člen 11 je v celoti prenesla večina držav članic³⁵.

Na Poljskem niso jasno opredeljene določbe o prenosu iz točke (b) člena 11 (prost dostop do celotnega ozemlja), v Avstriji, Nemčiji, Estoniji, Luksemburgu in Sloveniji pa niso jasno opredeljene določbe o prenosu iz točke (d) istega člena (opravljanje specifične poklicne dejavnosti). Zdi se, da podatki o dodeljenih pravicah v teh državah članicah niso na voljo. Le v redkih državah članicah so imeli delavci iz tretjih držav enake pravice, da spremenijo svoje delovno mesto ali delodajalca, kot državljani držav članic (FI, FR, IT in SI).

Člen 12 – Pravica do enakega obravnavanja

V skladu s členom 12 Direktive so imetniki enotnega dovoljenja deležni enakega obravnavanja kot državljani držav članic na številnih področjih, vključno z delovnimi pogoji, svobodo združevanja, socialno varnostjo, izobraževanjem, priznavanjem akademskih in poklicnih kvalifikacij, davčnimi ugodnostmi, dostopom do blaga in storitev ter svetovalnimi storitvami (točke (a) do (h)). Na splošno so ta člen na skladen način prenesle vse države članice.

Člen 12 omogoča tudi omejitev enakega obravnavanja na nekaterih posebnih področjih in pojasnjuje, da enako obravnavanje ne bi smelo posegati v pravico držav članic, da odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje dovoljenja za prebivanje. Vendar je te neobvezne omejitve uporabilo le malo držav članic.

Poleg tega člen 12 opredeljuje enako obravnavanje v zvezi s prenosljivostjo pokojninskih prejemkov. V skladu s členom 12(1) se določbe Direktive o enakem obravnavanju ne uporabljajo le za osebe, ki so sprejete za namen dela v skladu pravom EU ali nacionalnim pravom, temveč tudi za osebe, ki imajo dovoljenje za prebivanje iz drugih razlogov, vendar pod pogojem, da jim je dovoljeno delati.

Člen 12 je bil prenesen v nacionalno zakonodajo s posebnimi določbami, splošnimi določbami o enakem obravnavanju ali določbami, ki urejajo vsako od navedenih področij iz točk (a) do (h).

Številne pritožbe, vložene na tem področju, kažejo, da lahko pride do praktičnih težav pri prenosu, zlasti kadar mora načelo enakega obravnavanja izvajati več različnih regionalnih in lokalnih organov.

Vprašanja glede prenosa določb o enakem obravnavanju se pojavljajo zlasti v zvezi z naslednjimi vidiki:

- splošno izključitvijo imetnikov vizumov (Portugalska),
- priznavanjem diplom, spričeval in drugih poklicnih kvalifikacij na Nizozemskem (priznavanje diplom le za osebe s stalnim prebivališčem),
- dostopom do področij socialne varnosti na Nizozemskem (omejitev dostopa do denarnih dajatev za bolezen in dajatev za brezposelnost za osebe z začasnim prebivališčem), v Sloveniji (državljanom tretjih držav je na voljo le ena vrsta družinskih dajatev, in sicer otroški dodatek), Italiji (imetniki enotnega dovoljenja so izključeni iz določenih vrst

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

- družinskih dajatev)³⁶ in na Švedskem (omejitve socialne varnosti za bivanje, krajše od enega leta),
- dostop do blaga in storitev na Cipru (delavci iz tretjih držav nimajo pravice kupovati nepremičnine za stanovanjske namene).

Neobvezne omejitve

V skladu s členom 12(2) lahko države članice omejijo enako obravnavanje v skladu s točkami (a) do (d) člena 12(1). Večina držav članic ni uporabila vseh teh možnosti, pri čemer se je le Ciper odločil sprejeti vse neobvezne omejitve, medtem ko nekatere druge države članice (BG, CZ, ES, HR, LU, RO in SK) niso uporabile nobene od njih.

V skladu s členom 12(3) pravica do enakega obravnavanja iz člena 12(1) ne bi smela posegati v pravico države članice, da odvzame ali zavrne podaljšanje dovoljenja za prebivanje, izdanega v skladu s to direktivo, dovoljenja za prebivanje, ki je izdano za druge namene, kot je delo, ali kakršnega koli drugega dovoljenja za delo v državi članici. Poljska člena 12(3) ni prenesla. Preostale države članice so to določbo prenesle izrecno ali z drugo nacionalno zakonodajo.

Prenos pokojnin

V skladu s členom 12(4) so delavci iz tretjih držav, ki se preselijo v tretjo državo, ali njihovi preživeli družinski člani, ki prebivajo v tretji državi in jim gredo pravice iz položaja teh delavcev, upravičeni do zakonsko določenih pokojnin za starost, invalidnost in smrt. Pokojnine morajo temeljiti na predhodni zaposlitvi delavcev iz tretjih držav in biti pridobljene v skladu z zakonodajo iz člena 3 Uredbe (ES) št. 883/2004, in sicer pod enakimi pogoji in po enakih stopnjah kot državljani zadevnih držav članic, ko se preselijo v tretjo državo.

Prenos (starostnih, invalidskih in družinskih) pokojnin v tretje države dopušča 13 držav članic³⁷. V tem pogledu so državljani držav članic in državljani tretjih držav enako obravnavani. Težave so bile ugotovljene v Sloveniji, Franciji, na Nizozemskem in v Bolgariji. V skladu s slovenskim pravom se upravičencu, ki se kot tuj državljan za stalno izseli v tujino, pokojnina izplačuje v tujino, če je s to državo sklenjena mednarodna pogodba ali če ta država priznava takšno pravico slovenskim državljanom. Vendar Slovenija izplačuje pokojnino upravičencu, ki je slovenski državljan in živi v tujini, v vseh okoliščinah. V Franciji pokojnin za invalidnost in smrt ni mogoče prenesti v tretje države. Na Nizozemskem se stopnje za prenos pokojnin zdijo nižje, kar vpliva na vrnitev v tretje države. Bolgarska zakonodaja dovoljuje prenos pokojnin le, če obstajajo dvostranski sporazumi s tretjimi državami.

Člen 13 – Ugodnejše določbe

Člen 13 omogoča uporabo ugodnejših določb. V skladu s členom 13(1)(a) se določbe te direktive uporabljajo brez poseganja v ugodnejše določbe prava Unije, vključno z dvostranskimi in večstranskimi sporazumi med Unijo ali Unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi. To določbo je na skladen način prenesla velika večina držav članic.

³⁶ Glej zadevo C-449/16, Martinez Silva.

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

V skladu s členom 13(1)(b) se določbe Direktive uporabljajo tudi brez poseganja v ugodnejše določbe dvostranskih ali večstranskih sporazumov med eno ali več državami članicami ter eno ali več tretjimi državami. Ugotovljenih ni bilo nobenih problematičnih vprašanj.

V skladu s členom 13(2) uporaba te direktive ne bi smela posegati v pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se Direktiva uporablja. Ugotovljenih ni bilo nobenih problematičnih vprašanj.

Člen 14 – Obveščanje splošne javnosti

V skladu s členom 14 morajo države članice zagotoviti, da so splošni javnosti na voljo redno posodobljeni podatki o pogojih sprejema državljanov tretjih držav na njihovo ozemlje in prebivanja na njem za namen dela. To obveznost izpolnjujejo vse države članice. Ta določba je bila izrecno prenesena v zakonodajo v desetih državah članicah³⁸. Študija³⁹ o praktični uporabi okvira EU za zakonite migracije, ki je bila izvedena zaradi preverjanja ustreznosti, je pokazala na splošno nezadostne informacije pristojnih organov o pogojih sprejema in pravicah, povezanih z dovoljenji.

Člen 15(2) – Poročanje

V skladu s členom 15(2) morajo države članice vsako leto in prvič do 25. decembra 2014 Komisiji sporočiti statistične podatke o številu državljanov tretjih držav, ki jim je bilo v predhodnem koledarskem letu v skladu z Uredbo (ES) št. 862/2007 odobreno enotno dovoljenje. V večini držav članic⁴⁰ obveznosti glede sporočanja niso izrecno prenesene v nacionalno zakonodajo, vendar so izpolnjene v okviru upravnih postopkov. Take obveznosti s svojo zakonodajo urejajo le Ciper, Grčija in Litva. Vendar Grčija in Belgija še nista sporočili nobenih statističnih podatkov.

IV. SKLEPI

Spodbujanje vključevanja in nediskriminacije državljanov tretjih držav je dolgoročna zaveza EU. Direktiva o enotnem dovoljenju je ključno orodje za doseg tega cilja. Komisija je od izteka roka za prenos konec leta 2013 začela številne postopke za ugotavljanje kršitev in si z državami članicami izmenjala informacije, da bi zagotovila pravilen prenos in izvajanje določb.

Ključni vidik Direktive je vzpostavitev mehanizma „vse na enem mestu“ na nacionalni ravni. To je še posebej pomembno pri obravnavi organizacijske strukture vladnih institucij, v okviru katerih so za delovna dovoljenja in dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav pristojni različni organi, in sicer ministrstvo za notranje zadeve in ministrstvo za delo. Vse države članice so okrepile svoja prizadevanja za vzpostavitev takih mehanizmov. Vendar je postopek še vedno problematičen. Preostale težave se v glavnem nanašajo na številne potrebne upravne korake, čas, ki je potreben za pridobitev vstopnega vizuma in dovoljenja za dostop do trga dela, ter spoštovanje nekaterih postopkovnih zaščitnih ukrepov.

Poleg tega Direktiva državljanom tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja, zagotavlja razširjen niz pravic in spodbuja načelo nediskriminacije. Določbe o enakem obravnavanju so ključni element okvira EU za zakonite migracije. Večina držav članic izpolnjuje določbe o enakem obravnavanju, uporaba določb, ki omogočajo omejevanje nekaterih pravic, pa je omejena. Vendar to poročilo razkriva nekatere pomanjkljivosti pri prenosu Direktive (na primer

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

³⁹ Dokazna podlaga za praktično izvajanje Priloge 2A k direktivi o zakonitih migracijah, poročilo ICF (2018).

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

restriktivna razlaga določb o enakem obravnavanju v nekaterih državah članicah), kar bi moralo privedi do nadaljnjih ukrepov na ravni EU in nacionalni ravni. Poleg tega je bilo v okviru preverjanja ustreznosti na področju zakonitih migracij ugotovljeno, da državljani tretjih držav nimajo dovolj informacij o možnosti pridobitve enotnega dovoljenja in pravicah, ki so z njim povezane.

Komisija si bo še naprej prizadevala zagotoviti pravilen prenos in izvajanje Direktive po vsej EU. V ta namen bo v celoti izkoristila svoje pristojnosti na podlagi Pogodbe, vključno s sprožitvijo postopkov za ugotavljanje kršitev, kadar bo to potrebno. Hkrati bo še naprej sodelovala z državami članicami na tehnični ravni. Nekatera pravna in tehnična vprašanja, kot so zahteve glede vizumov in preizkušanja potreb na trgu dela, enako obravnavanje ter vprašanja v zvezi z obliko dovoljenj in informacijami, ki bi jih morala vsebovati, bi se lahko nadalje obravnavala in pojasnila. Poleg tega bi morali biti imetniki dovoljenj bolj obveščeni o svojih pravicah na podlagi Direktive.

Komisija bo čim bolj izkoristila obstoječa spletna mesta, zlasti prek posodobljenega portala o priseljevanju, ter bo spodbujala in podpirala države članice pri izvajanju kampanj za ozaveščanje, da bi bili potencialni prosilci obveščeni o pravicah in postopkih za pridobitev enotnega dovoljenja.