



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.3.2019
COM(2019) 160 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för
tredjelandssmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en
gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i
en medlemsstat**

I. INLEDNING

Den 13 december 2011 antogs direktiv 2011/98/EU om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (nedan kallat direktivet)¹. Detta var det sjätte direktiv² inom området för laglig migration som antogs efter att EU fått befogenhet att lagstifta på området i och med Amsterdamfördraget.

Direktivet har två huvudsyften. Det första är att göra det lättare för tredjelandsmedborgare att få arbetstillstånd i medlemsstaterna genom att införa ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd (kombinerat arbets- och uppehållstillstånd) och på så sätt bidra till en bättre hantering av migrationsflödena. Dessutom medför direktivet ett antal garantier i ansökningsförfarandet.

Direktivets andra huvudsyfte är att säkerställa likabehandling mellan arbetstagare från tredjeländer och bosättningslandets medborgare.

Direktivet är därför ett viktigt instrument i EU:s invandringspolitik för tredjelandsmedborgare som fått arbetstillstånd eller arbetar i de 25 medlemsstater³ som direktivet omfattar.

Under 2017 rapporterades 2 635 896 tillståndsbeslut i enlighet med direktivet, varav 841 028 var beslut om utfärdande av förstagångstillstånd. Övriga avsåg förlängning eller ändring av befintliga tillstånd. Av alla de tillstånd som utfärdades 2017 utfärdades 893 198 stycken (34 %) för avlönat arbete, 1 006 318 (38 %) av familjeskäl, 279 405 (11 %) för studier och 456 975 (17 %) av andra skäl. Av alla de tillstånd som utfärdades 2017 (vilka minskat i antal sedan det första rapporteringsåret 2013) utfärdades mer än 88 % för avlönat arbete, vilket därmed täcker in en stor del av den avsedda målgruppen.⁴ Belgien och Grekland rapporterar inte någon statistik gällande direktivet.⁵

Denna genomföranderapport är i linje med kommissionens skyldighet enligt artikel 15 i direktivet, nämligen att kommissionen regelbundet ska lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur direktivet tillämpas i medlemsstaterna. I rapporten ges en översikt över hur direktivet har införlivats och genomförts i de 24 medlemsstaterna. Vidare fastställs eventuella problemområden.⁶ Tanken var från början att rapporten skulle läggas fram senast den 25 december 2016. Detta sköts senare upp så att det skulle sammanfalla med

¹ EUT L 343, 23.12.2011, s. 1.

² Det första var direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.

³ Danmark, Irland och Storbritannien omfattas inte av direktivet.

⁴ En noggrann analys av statistiken gällande direktivet ges i bilaga 9 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar om kontroll av ändamålsenligheten.

⁵ Källa [migr_ressing] och [migr_resocc] per den 7.12.2018. AT rapporterar endast in det totala antalet tillståndsbeslut, ej förstagångsbeslut. BG, CZ, LT, NL rapporterar inte in tillstånd som beviljats av familjeskäl. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT och AT rapporterar inte in tillstånd som utfärdats för studier. BG, CZ, IT, LT, MT, NL och RO rapporterar inte in tillstånd som utfärdats av andra skäl.

⁶ När rapporten slutfördes hade BE fortfarande inte införlivat direktivet fullt ut. Därför fanns ingen bedömning av överensstämmelse till förfogande gällande BE. Se även målet kommissionen mot Belgien, C-564/17. Bedömningen i denna rapport avser därför de 24 andra medlemsstaterna.

kommissionens antagande av en omfattande utvärdering av den rättsliga ramen för laglig migration (nedan kallad ändamålsenlighetskontrollen).⁷

Genomföranderapporten har upprättats utifrån en extern studie som gjordes mellan 2014 och 2016 på kommissionens begäran och utifrån andra källor. Dessa är bland annat några ad hoc-undersökningar som har inletts via det europeiska migrationsnätverket⁸, enskilda klagomål, frågor, framställningar och några praktiska frågor som har uppstått kring tillämpningen av direktivet och som har fastställts i den studie som använts som underlag till ändamålsenlighetskontrollen⁹. Kompletterande information om den praktiska tillämpningen finns i dokumentet om ändamålsenlighetskontrollen.

II. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDESTATUS

Enligt artikel 16 skulle medlemsstaterna införliva direktivet senast den 25 december 2013. Dessförinnan anordnade kommissionen flera möten med medlemsstaternas företrädare för att diskutera frågor om hur direktivet skulle genomföras och tolkas.¹⁰

Kommissionen inledde år 2014 överträdelseförfaranden mot 14 medlemsstater i enlighet med artikel 258 (f.d. artikel 226) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) eftersom de inte hade fullgjort sin skyldighet att till kommissionen anmäla nationella åtgärder som hade vidtagits för att genomföra direktivet. Eftersom alla medlemsstater nu har anmält sina införlivandeåtgärder har överträdelseförfarandena för underlåtenhet att anmäla avslutats, med undantag för Belgien som blev föremål för en talan vid Europeiska unionens domstol (EU-domstolen).¹¹

Sedan 2011 har ett antal klagomål inkommit som särskilt avser det område som regleras genom direktivet. Klagomålen handlar om erkännande av kvalifikationer, överdrivet långa handläggningstider hos myndigheterna, andra förfarandemässiga aspekter, avgiftsnivåer, oro över bristande likabehandling, framför allt vid pensionsflytt, och kategorier som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Klagomålen har följts upp eller följs för närvarande upp genom utbyte av information med berörda medlemsstater eller genom överträdelseförfaranden.¹²

III. INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNAS ÖVERENSSTÄMMELSE

Artikel 1 – Syfte

⁷ SWD(2019) 1055, 29.3.2019, *Fitness check on EU legislation on legal migration* (ung. Ändamålsenlighetskontroll av EU:s lagstiftning om laglig migration). Se även https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Se särskilt det europeiska migrationsnätverkets ad hoc-undersökningar 2010–2013 om systemet med kombinerade tillstånd (176), införlivandet av direktiv 2011/98/EG om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd, avgiftsnivåer (204 och 205), parallella uppehållstillstånd (226), skatteuppbörd på uppehållstillstånd (230), erkännande av yrkeskvalifikationer från länder utanför EU (271), sjukförsäkringsregler för tredjelandsmedborgare (342), uppehållstillståndens varaktighet (428), uppehållskortens utformning och uppehållskort för familjemedlemmar (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Diskussioner inom kontaktgruppen för laglig migration (2013–2014).

¹¹ Belgien rapporterade att direktivet hade införlivats fullt ut i början av januari 2019, varpå överträdelseförfarandet avslutades.

¹² Rapporten speglar situationen fram till januari 2019 och inte nödvändigtvis den dialog som sedan dess inletts med medlemsstaterna i viktiga frågor som tas upp i rapporten.

I artikel 1.1 anges direktivets syfte, nämligen att fastställa ett enda ansökningsförfarande för utfärdande av ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium. Målet är att förenkla förfarandena vid deras inresa och att underlätta kontrollen av deras ställning. Vidare fastställs en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeländer som vistas lagligen i en medlemsstat, oavsett för vilket syfte de ursprungligen tillåtits inresa till den medlemsstatens territorium. Rättigheterna grundas på likabehandling i förhållande till den medlemsstatens medborgare.

På det hela taget har direktivets syfte speglats korrekt i samtliga medlemsstaters nationella lagstiftning. Generellt sett har 23 medlemsstater¹³ införlivat direktivet genom att ändra sin befintliga nationella lagstiftning. Detta innebär att de framför allt har ändrat de lagar som reglerar tredjelandsmedborgares inresa och vistelse. Malta har antagit en särskild fristående lag för att införliva direktivet.

Enligt artikel 1.2 påverkar inte direktivet medlemsstaternas behörighet att bevilja tredjelandsmedborgare tillträde till sina arbetsmarknader. Nästan alla medlemsstater genomför arbetsmarknadstester och använder sig av en rad olika förfaranden för detta.

Artikel 2 – Definitioner

I artikel 2 definieras centrala begrepp som används i direktivet, nämligen ”tredjelandsmedborgare”, ”arbetstagare från tredjeland”, ”kombinerat tillstånd” och ”ett enda ansökningsförfarande”.

Enligt artikel 2 a avses med tredjelandsmedborgare ”en person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget”. Denna definition måste införlivas på rätt sätt.

I artikel 2 b definieras begreppet ”arbetstagare från tredjeland”. Denna definition är viktig för att fastställa den personkrets som omfattas av direktivet, särskilt med avseende på kapitel II (likabehandling). Alla medlemsstater, förutom Slovakien, har införlivat denna definition på rätt sätt.

Artikel 3 – Tillämpningsområde

I artikel 3 anges den personkrets som omfattas av direktivet.

I artikel 3.1 fastställs de kategorier av tredjelandsmedborgare som direktivet omfattar. Enligt artikel 3.1 a är direktivet tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i en medlemsstat för att arbeta. Medlemsstaterna utfärdar olika tillstånd till tredjelandsmedborgare som ansöker om att få visas i en medlemsstat för att arbeta, så kallade *kombinerade tillstånd*.

Enligt artikel 3.1 b är direktivet även tillämpligt på tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, som har tillstånd att arbeta och har ett uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002. Denna bestämmelse har införlivats korrekt i de flesta medlemsstater. Medlemsstaterna utfärdar olika tillstånd i andra syften än arbete. För denna kategori tredjelandsmedborgare utfärdas tillstånd i enlighet med artikel 7 i direktivet. När det gäller Tjeckien är det dock inte möjligt att fastställa huruvida vissa kategorier tredjelandsmedborgare

¹³ Alla förutom Malta.

som kommer till Tjeckien i andra syften än arbete får arbeta på grundval av sina uppehållshandlingar. I Portugal är tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till portugisiska medborgare uttryckligen undantagna från den nationella lagstiftningens tillämpningsområde. Enligt artikel 3.2 a är tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet i enlighet med direktiv 2004/38/EG uttryckligen undantagna från direktivets tillämpningsområde, inte familjemedlemmar till portugisiska medborgare överlag.

I enlighet med artikel 3.1 c tillämpas direktivet på tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. Dessa bestämmelser har införlivats korrekt av samtliga medlemsstater.

I artikel 3.2 fastställs de kategorier tredjelandsmedborgare som inte omfattas direktivets tillämpningsområde. De flesta undantag beror på att det finns annan tillämplig EU-lagstiftning för sådana tredjelandsmedborgare. Generellt sett bör det noteras att direktivets genomförande inte nödvändigtvis försvåras av att bestämmelserna, däribland om utfärdande av kombinerade tillstånd, tillämpas på någon av de kategorier tredjelandsmedborgare som anges i artikel 3.2. Nästan alla medlemsstater¹⁴ har införlivat hela artikel 3.2 på ett förenligt sätt.

Enligt artikel 3.3 får medlemsstaterna besluta att kapitel II inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som antingen har beviljats tillstånd att arbeta inom en medlemsstats territorium under högst sex månader eller har beviljats inresa till en medlemsstat för studier. 18 medlemsstater har utnyttjat denna möjlighet. Cypern, Grekland, Litauen, Malta och Nederländerna har gjort detta för båda kategorier tredjelandsmedborgare. Tjeckien, Estland, Frankrike, Ungern, Portugal och Slovakien har endast utnyttjat möjligheten för arbetstagare som har beviljats tillstånd att arbeta inom deras territorium under högst sex månader, medan Österrike, Bulgarien, Spanien, Italien, Luxemburg, Lettland och Slovenien endast har utnyttjat den för studerande.

Enligt artikel 3.4 ska inte medlemsstaterna tillämpa kapitel II i direktivet på tredjelandsmedborgare som beviljats tillstånd att arbeta på grundval av en visering. Alla medlemsstater har införlivat bestämmelsen på ett förenligt sätt.

Artikel 4 – Ett enda ansökningsförfarande

Genom artikel 4 i direktivet regleras huvuddelarna av det enda ansökningsförfarandet.

I linje med artikel 4.1 ska en ansökan om ett kombinerat tillstånd eller om ändring eller förlängning av ett sådant inges inom ramen för ett enda ansökningsförfarande. Medlemsstaterna ska fastställa om det är tredjelandsmedborgaren eller tredjelandsmedborgarens arbetsgivare som ska ansöka om ett kombinerat tillstånd. Medlemsstaterna får dock också besluta att båda parter får lämna in en sådan ansökan. Om ansökan ska lämnas in av tredjelandsmedborgaren ska medlemsstaterna tillåta att den inges från ett tredjeland eller, om så föreskrivs i nationell rätt, inom den medlemsstats territorium där tredjelandsmedborgaren har sin lagliga vistelse.

I de flesta medlemsstater får ansökan endast inges av tredjelandsmedborgaren¹⁵, i två medlemsstater enbart av arbetsgivaren (BG och IT) och i flera andra antingen av tredjelandsmedborgaren eller av arbetsgivaren¹⁶.

¹⁴ Se frågorna gällande Portugal ovan.

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

I vissa medlemsstater¹⁷ utfärdas inte tillstånden i en enda administrativ handling. De tillämpliga nationella förfarandena innebär i stället att dokumentationen måste lämnas in två gånger och att processen tar lång tid.

Skyldigheten att inneha ett anställningsintyg för att arbetsmarknadstester ska kunna göras kan ibland leda till att det enda ansökningsförfarandet tar längre tid än nödvändigt. I vissa medlemsstater måste ett anställningsintyg utfärdas innan en tredjelandsmedborgare kan ansöka om visering. I regel utfärdas anställningsintyget av arbetsgivaren (FR, RO, ES, BG och PT). I andra medlemsstater (t.ex. LV och LT) måste arbetsgivaren registrera den lediga tjänsten innan viseringen utfärdas för att tredjelandsmedborgaren ska kunna komma in i landet.

I och med att förfarandena innehåller så många olika steg kan det bli svårt att uppfylla kraven i direktivet om förfarandena, och den tid som krävs för att fullfölja dem, inte anses ingå i det enda ansökningsförfarandet och därmed inte räknas med i den tidsfrist på fyra månader som anges i direktivet. Framför allt bör anställningstillstånd anses utgöra en del av det enda ansökningsförfarandet när det erfordrade tillståndet avser en specifik tredjelandsmedborgare och en viss tjänst.

Enligt artikel 4.2 i direktivet ska medlemsstaterna pröva en ansökan och fatta ett beslut om att utfärda, ändra eller förlänga det kombinerade tillståndet om sökanden uppfyller de kriterier som anges i unionsrätten eller nationell rätt. Beslutet om att utfärda, ändra eller förlänga det kombinerade tillståndet ska ges i en enda administrativ handling som omfattar både uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Beslut om kombinerade tillstånd kan vålla problem i Bulgarien, Portugal och Rumänien av samma skäl som de som nämnts med avseende på artikel 4.1.

I artikel 4.3 anges det att det enda ansökningsförfarandet inte ska påverka det viseringsförfarande som kan krävas för den första inresan. Detta har införlivats i de flesta medlemsstater¹⁸. Enligt skäl 11 i direktivet bör bestämmelserna om ett enda ansökningsförfarande och om ett kombinerat tillstånd inte avse enhetliga viseringar eller viseringar för längre vistelse. Det anges inte i direktivet vad som avses med visering vid den första inresan. Dock klargörs det i artikel 7.1 i direktiv 2009/50/EG (EU-blåkort)¹⁹ och artikel 5.3 i direktiv (EU) 2016/801 om studenter och forskare²⁰ att medlemsstaten ska utfärda erforderlig visering till tredjelandsmedborgaren om tillståndet endast utfärdas på medlemsstatens territorium när alla villkor för inresa och vistelse är uppfyllda. När det gäller förfarandet för kombinerade tillstånd anser kommissionen att viseringsförfarandet är ett sekundärt förfarande som medlemsstaterna måste underlätta.

I artikel 4.4 anges det att om de föreskrivna villkoren är uppfyllda ska medlemsstaterna utfärda ett kombinerat tillstånd till tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och till tredjelandsmedborgare som redan beviljats inresa och som ansöker om förlängning eller ändring av sitt uppehållstillstånd. Bestämmelsen har införlivats korrekt i de flesta medlemsstater.

Artikel 5 – Behörig myndighet

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

¹⁷ BG, PT och RO.

¹⁸ Alla förutom DE.

¹⁹ EUT L 155, 18.6.2009, s. 17.

²⁰ EUT L 132, 21.5.2016, s. 21.

Enligt artikel 5 är medlemsstaterna skyldiga att utse den nationella myndighet som ska vara behörig att ta emot ansökan och utfärda det kombinerade tillståndet. Dessutom anges en rad förfarandegarantier, till exempel tidsfristen för att besluta om en fullständig ansökan, vilka konsekvenser som följer om inget beslut fattas, skyldigheten att informera sökanden och följderna av en ofullständig ansökan.

Enligt artikel 5.1 måste medlemsstaterna utse de myndigheter som ska vara behöriga att ta emot ansökan och utfärda det kombinerade tillståndet. De flesta medlemsstater har införlivat bestämmelsen korrekt genom att ha utsett en behörig myndighet i detta avseende. I regel är dessa myndigheter invandringsmyndigheter, relevanta avdelningar vid inrikesministerierna samt polismyndigheter eller polisstationer på tredjelandsmedborgarens bosättningsort.

I artikel 5.2 första stycket anges det att den behöriga myndigheten måste fatta ett beslut om den fullständiga ansökan så snart som möjligt, och under alla omständigheter senast fyra månader från den dag ansökan gavs in. I nio medlemsstater²¹ råder en viss oro kring den allmänna tidsfristen för utfärdandet av beslut. Skälet är framför allt att särskilda tidsfrister saknas i den nationella lagstiftningen men även att det tar tid att registrera sig hos olika institutioner i och med att många myndigheter är inblandade (t.ex. socialförsäkringsmyndigheter samt hälso- och sjukvård) samt att krav ställs på anställningsintyg, vilket i praktiken kan förlänga eller fördröja hela förfarandet.

I undantagsfall när prövningen av ansökan är komplicerad får medlemsstaterna förlänga den fyra månader långa tidsfristen för att fatta beslut om en fullständig ansökan, liksom anges i artikel 5.2 andra stycket. 17 medlemsstater²² har utnyttjat denna möjlighet.

I artikel 5.2 tredje stycket anges det att om inget beslut har fattats när den tidsfrist som anges i punkt 2 löpt ut ska konsekvenserna fastställas i nationell rätt.

I några medlemsstater²³ tillåter lagstiftningen tysta avslag och rättsliga åtgärder mot sådana avslag. I andra medlemsstater får tyst godkännande tillämpas eller åtgärder vidtas om myndigheten inte agerar inom en viss tid. Detta sker genom särskild genomförandelagstiftning eller med hänvisning till den allmänna förvaltningsrätten.

Vissa problem har dock konstaterats i den lagstiftning och de metoder som tillämpas på nationell nivå. Ett exempel är Tyskland, där överensstämmelsen försvåras eftersom den fyra månader långa tidsfristen för förfarandet för kombinerade tillstånd inte uttryckligen anges i den nationella lagstiftningen. De avhjälpande åtgärder som vidtas i vissa medlemsstater verkar dessutom vara olämpliga och kan leda till rättsosäkerhet under en lång tid (FI och SV). I Sveriges fall är handläggningstiderna dessutom alltför långa.

Enligt artikel 5.4 ska den behöriga myndigheten skriftligen underrätta sökanden om ansökan är ofullständig och om vilka kompletterande uppgifter eller handlingar som krävs i sådana fall. Vidare ska myndigheten fastställa en rimlig tidsfrist för inlämnandet av dessa. Den fyra månader långa tidsfrist som avses i artikel 5.2 får avbrytas fram till dess att den behöriga myndigheten, eller andra relevanta myndigheter, har fått de kompletterande uppgifter som krävs. De flesta medlemsstater tillämpar denna bestämmelse på rätt sätt.

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

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

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

Vidare har den tjeckiska förvaltningsmyndigheten ingen skyldighet utan bara en möjlighet att avbryta förfarandena. I Italien inleds tidsfristen för att anta ett beslut om en fullständig ansökan enligt artikel 5.2 på nytt när den behöriga myndigheten har fått fullständiga handlingar.

I Malta har ett eventuellt tillämpningsproblem konstaterats när det gäller ofullständiga ansökningar. Det förekommer att de maltesiska myndigheterna vägrar att goda ofullständiga ansökningar och avslår dem utan någon skriftlig motivering, vilket innebär att de sökande sällan känner till statusen på sina ansökningar.

Artikel 6 – Kombinerat tillstånd

Artikel 6 omfattar både de som ansöker om beviljande av och de som har beviljats inresa och vistelse för att arbeta. Enligt artikel 6.1 första stycket ska medlemsstaterna, i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002²⁴, utfärda ett kombinerat tillstånd med användning av den enhetliga utformningen. Vidare ska de lämna upplysningar om arbetstillstånd i enlighet med vad som anges i punkt a 7.5–9 i bilagan till den förordningen. De flesta medlemsstater har följt denna bestämmelse antingen uttryckligen²⁵ eller underförstått²⁶ på grundval av deras nationella bestämmelser om tillstånd motsvarande det kombinerade tillståndet.

Enligt artikel 6.1 andra stycket får medlemsstaterna på papper ange ytterligare uppgifter om tredjelandsmedborgarens anställningsförhållanden (t.ex. arbetsgivarens namn och adress, arbetsplats, typ av arbete, arbetstid och lön) eller lagra sådana uppgifter på elektronisk väg. De flesta medlemsstater har inte utnyttjat denna möjlighet. Cypern, Malta och Nederländerna har använt sig av både pappersformat och elektroniskt format. Spanien, Frankrike och Slovakien har endast använt sig av pappersformat, medan Ungern endast har använt sig av elektroniskt format.

Enligt artikel 6.2 ska medlemsstaterna inte utfärda några ytterligare tillstånd, utöver det kombinerade tillståndet, som bevis för att tillträde ges till arbetsmarknaden. Denna bestämmelse respekteras av de flesta medlemsstater. Vissa har införlivat kravet uttryckligen (Cypern, Lettland och Malta) och andra underförstått²⁷ på grundval av nationella bestämmelser om tillstånd motsvarande det kombinerade tillståndet. I Tyskland är införlivandebestämmelserna otydliga.

Artikel 7 – Uppehållstillstånd för andra ändamål än arbete

Artikel 7 omfattar de personer som beviljats tillstånd för andra ändamål än arbete men som har rätt att arbeta, till exempel familjemedlemmar och studerande, inbegripet de som innehar ett permanent uppehållstillstånd i ett visst land.

Enligt artikel 7.1 första stycket ska medlemsstaterna, när de utfärdar uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002, lämna upplysningar om rätten att arbeta, oberoende av vilken typ av tillstånd det är fråga om. De flesta medlemsstater har införlivat denna bestämmelse antingen uttryckligen eller underförstått²⁸ på grundval av deras nationella bestämmelser om tillstånd motsvarande det kombinerade tillståndet som utfärdas för andra ändamål än arbete.

²⁴ Ändrad genom förordning (EU) 2017/1954 (EUT L 286, 1.11.2017, s. 9).

²⁵ CY, FR, LV, MT och RO.

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

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

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

Enligt artikel 7.1 andra stycket får medlemsstaterna på papper ange ytterligare uppgifter om tredjelandssmedborgarens anställningsförhållanden (t.ex. arbetsgivarens namn och adress, arbetsplats, typ av arbete, arbetstid och lön) eller lagra sådana uppgifter på elektronisk väg. De flesta medlemsstater har inte utnyttjat denna möjlighet. Cypern, Malta och Nederländerna har använt sig av både pappersformat och elektroniskt format. Spanien har endast använt sig av pappersformat, medan Ungern endast har använt sig av elektroniskt format.

Enligt artikel 7.2 ska medlemsstaterna inte utfärda några ytterligare tillstånd som bevis för att tillträde ges till arbetsmarknaden när de utfärdar uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002.

De flesta medlemsstater har införlivat denna bestämmelse antingen uttryckligen (CY, LV och MT) eller underförstått²⁹ på grundval av deras nationella bestämmelser om tillstånd motsvarande det kombinerade tillståndet som utfärdas för andra ändamål än arbete. När det gäller Ungern kan det dock inte fastställas huruvida alla tillstånd som skulle kunna betraktas som kombinerade tillstånd för andra ändamål än arbete också ger rätt till arbete och därmed huruvida ytterligare tillstånd krävs som bevis för att tillträde ges till arbetsmarknaden. När det gäller Nederländerna fungerar arbetstillstånd tillsammans med uppehållstillstånd som ett kombinerat tillstånd, men det saknas särskilda bestämmelser som uttryckligen anger att den enhetliga utformningen ska användas enligt kraven i direktivet. Därmed kan det inte säkerställas att ytterligare handlingar inte ska ges som bevis på arbetstillstånd.

Artikel 8 – Förfarandegarantier

Enligt artikel 8 ska vissa förfarandegarantier ges till den person som ansöker om tillstånd. Detta medför en skyldighet att skriftligen motivera beslut om att avslå en ansökan om utfärdande, ändring eller förlängning av ett tillstånd. Vidare ska det garanteras att skriftlig information ges om till vilken myndighet sökanden kan överklaga och tidsfristen för detta. Förfarandegarantier har införlivats i 19 medlemsstater i enlighet med bestämmelserna i direktivet.³⁰ Införlivandet i nationell rätt sker genom införande av särskild lagstiftning eller genom hänvisning till allmänna förvaltningsbestämmelser. Det kan uppstå problem med efterlevnaden av artikel 8.1 och 8.2, till exempel att de gällande reglerna i vissa medlemsstater inte ger några garantier för att sökanden får någon skriftlig information om skälen för ett beslut om avslag, namnet på den myndighet som sökanden kan överklaga hos samt tidsfristen för överklagande (MT och PL).

I artikel 8.3 anges det att en ansökan får anses som ej godtagbar på grund av antalet tredjelandssmedborgare som beviljas inresa för anställning och att den på den grunden inte behöver behandlas. De flesta medlemsstater har inte utnyttjat denna möjlighet.³¹ Andra har utnyttjat möjligheten uttryckligen (CY, EL och IT) eller underförstått (EE, HR, HU, MT, NL, RO och SK).

Artikel 9 – Tillgång till information

Enligt artikel 9 är medlemsstaterna skyldiga att på begäran ge tredjelandssmedborgaren och den framtida arbetsgivaren lämplig information om vilka handlingar som krävs för att ansökan ska vara fullständig. Denna bestämmelse har införlivats av de flesta medlemsstater antingen

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

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

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

uttryckligen (CY, EL, LU och MT) eller genom allmänna förvaltningsrättsliga principer som garanterar tillgång till information³² och med (ytterligare en) möjlighet att få information om vilka handlingar som krävs på de behöriga myndigheternas webbplats (AT, CZ, DE, FR, HR och SK). I vissa medlemsstater (BG, EE, PT och SI) finns ingen tydligt angiven skyldighet för de behöriga myndigheterna att ge lämplig information om vilka handlingar som krävs för att ansökan ska vara fullständig.

Artikel 10 – Avgifter

Enligt artikel 10 får medlemsstaterna begära att de sökande betalar avgifter, när så är lämpligt, för handläggningen av ansökningar i enlighet med direktivet. Alla medlemsstater tar ut sådana handlägningsavgifter. Kommissionen anser att avgifterna i vissa fall är överdrivet höga och strider mot proportionalitetsprincipen, vilket äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan. Domstolen har bekräftat detta i två avgöranden³³. Kommissionen har inlett samtal med de nationella myndigheterna och en rad överträdelseförfaranden mot medlemsstater som tar ut överdrivet höga och oproportionerliga avgifter för uppehållstillstånd i enlighet med olika direktiv, däribland direktivet om kombinerade tillstånd.³⁴

Artikel 11 – Rättigheter som följer av det kombinerade tillståndet

I artikel 11 leden a–d fastställs de rättigheter som följer av det kombinerade tillståndet: rätt till inresa och vistelse, rätt till fritt tillträde till hela territoriet, rätt att bedriva den specifika yrkesverksamhet som medges och rätt att informeras om sina rättigheter. De flesta medlemsstater har införlivat artikel 11 fullt ut.³⁵

Det framgår inte tydligt vilka införlivandebestämmelserna är till artikel 11 b (fritt tillträde till hela territoriet) i Polen och till artikel 11 d (bedrivande av den specifika yrkesverksamheten) i Österrike, Tyskland, Estland, Luxemburg och Slovenien. I dessa medlemsstater verkar det inte finnas någon information om de rättigheter som beviljas. Det är endast i ett begränsat antal medlemsstater som tredjelandsmedborgare har samma rättigheter som nationella medborgare när det gäller att byta jobb eller arbetsgivare (FI, FR, IT och SI).

Artikel 12 – Rätt till likabehandling

Enligt artikel 12 i direktivet ska personer som innehar ett kombinerat tillstånd behandlas på samma sätt som medlemsstatens medborgare på en rad områden, däribland arbetsvillkor, föreningsfrihet, sociala trygghetsförmåner, utbildning, erkännande av utbildningsbevis och yrkeskvalifikationer, skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster samt rådgivningstjänster (leden a–h). Medlemsstaterna har överlag införlivat denna artikel på rätt sätt.

Enligt artikel 12 får dessutom rätten till likabehandling begränsas inom vissa av de angivna områdena. Vidare klargörs det att rätten till likabehandling inte ska påverka medlemsstaternas rätt att återkalla eller vägra att förlänga uppehållstillstånd. Endast ett fåtal medlemsstater har infört sådana begränsningar, trots att de är av frivillig karaktär.

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

³³ Dom av den 26 april 2012 i målet kommissionen/Nederländerna, C-508/10, och dom av den 2 september 2015 i målet CGIL och INCA/Presidenza del Consiglio dei Ministri m.fl., C-309/14.

³⁴ Överträdelseförfarandet mot BG har avslutats eftersom ändringar har gjorts i den nationella lagstiftningen. Överträdelseförfarandena mot EL, NL och PT pågår fortfarande.

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

Artikel 12 handlar även om likabehandling vid flytt av pensionsförmåner. Enligt artikel 12.1 omfattar direktivets likabehandlingsbestämmelser de som har beviljats tillstånd att arbeta enligt EU-rätten eller nationell rätt, men även de som har rätt att vistas i ett land av andra skäl, förutsatt att de har tillstånd att arbeta.

Artikel 12 införlivas antingen i nationell rätt genom särskilda bestämmelser och allmänna likabehandlingsbestämmelser eller genom bestämmelser för vart och ett av de områden som anges i punkterna a–h.

Ett antal klagomål har inletts på detta område, vilket tyder på att det kan finnas vissa praktiska problem med införlivandet, framför allt i fall där likabehandlingsprincipen måste tillämpas av en rad olika regionala och lokala myndigheter.

Problem med införlivandet i fråga om likabehandling uppstår framför allt med avseende på följande aspekter:

- Allmänna undantag för viseringsinnehavare (Portugal).
- Erkännande av examensbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra yrkeskvalifikationer i Nederländerna (erkännande av examensbevis enbart för personer med varaktig bosättning).
- Tillgång till grenar av social trygghet i Nederländerna (begränsad tillgång till sjukpenning och arbetslöshetsersättning för personer med tillfällig vistelse), Slovenien (endast en typ av familjeförmån – barnbidrag – finns för tredjelandsmedborgare), Italien (innehavare av kombinerade tillstånd får inte ta del av vissa familjeförmåner)³⁶, Sverige (begränsad tillgång till sociala trygghetsförmåner vid vistelser på mindre än ett år).
- Tillgång till varor och tjänster i Cypern (arbetstagare från tredjeländer har inte rätt att köpa fast egendom för boendeändamål).

Frivilliga begränsningar

Enligt artikel 12.2 får medlemsstaterna begränsa rätten till likabehandling i överensstämmelse med artikel 12.1 a–d. De flesta medlemsstater har inte utnyttjat dessa möjligheter. Endast Cypern har valt att införa alla frivilliga begränsningar, och vissa medlemsstater (BG, CZ, ES, HR, LU, RO och SK) har inte infört några av dem.

Enligt artikel 12.3 ska den rätt till likabehandling som avses i punkt 12.1 inte påverka medlemsstaternas rätt att återkalla eller vägra att förlänga uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med direktivet, uppehållstillstånd som utfärdats för andra ändamål än arbete eller andra tillstånd att arbeta i en medlemsstat. Polen har inte införlivat artikel 12.3. Övriga medlemsstater har införlivat bestämmelsen antingen uttryckligen eller genom annan nationell lagstiftning.

Pensionsflytt

Arbetstagare från ett tredjeland som flyttar till ett tredjeland, eller deras efterlevande som vistas i ett tredjeland och som har rättigheter vilka härleds från arbetstagaren, har rätt till lagstadgad pension avseende ålder, invaliditet eller dödsfall i enlighet med artikel 12.4. Pensionerna måste grundas på arbetstagarens tidigare anställning och förvärfas i enlighet med den lagstiftning som avses i artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004, på samma villkor och med samma satser som medborgarna i de berörda medlemsstaterna, när de flyttar till ett tredjeland.

³⁶ Se målet Martinez Silva, C-449/16.

Tretton medlemsstater³⁷ tillåter överföring av pensionsrätter till tredjeländer (ålders-, invaliditets- och efterlevandepension). Nationella medborgare och tredjelandsmedborgare ska behandlas lika i detta avseende. Problem har konstaterats i Slovenien, Frankrike, Nederländerna och Bulgarien. Enligt slovensk rätt ska den förmånstagare som i egenskap av utländsk medborgare flyttar permanent till ett annat land få pension i det andra landet om ett internationellt avtal har ingåtts med detta land eller om staten ger en sådan rättighet till slovenska medborgare. När det gäller slovenska medborgare betalar Slovenien dock alltid ut pension till förmånstagare som bor utomlands. I Frankrike är det inte tillåtet att flytta invaliditets- och efterlevandepension till tredjeländer. I Nederländerna verkar det vara mindre vanligt med pensionsflytt, vilket påverkar återvändandet till tredjeländer. Enligt bulgarisk lagstiftning är det endast tillåtet att flytta pensioner om bilaterala avtal finns med tredjeländer.

Artikel 13 – Förmånligare bestämmelser

Artikel 13 innebär att förmånligare bestämmelser får tillämpas. Enligt artikel 13.1 a ska direktivet inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i unionsrätten, inbegripet i bilaterala och multilaterala avtal mellan unionen eller unionen och dess medlemsstater å ena sidan och ett eller flera tredjeländer å andra sidan. De allra flesta medlemsstater har införlivat denna bestämmelse på rätt sätt.

Enligt artikel 13.1 b ska direktivet dessutom inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i bilaterala eller multilaterala avtal mellan en eller flera medlemsstater och ett eller flera tredjeländer. Inga problem har konstaterats.

I linje med artikel 13.2 ska direktivet inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som omfattas av direktivet. Inga problem har konstaterats.

Artikel 14 – Information till allmänheten

Enligt artikel 14 ska medlemsstaterna regelbundet ge uppdaterad information till allmänheten om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa till och vistelse inom deras territorium för att arbeta där. Denna bestämmelse respekteras av alla medlemsstater. Tio medlemsstater³⁸ har uttryckligen införlivat bestämmelsen i sin lagstiftning. Den studie³⁹ som gjordes inför ändamålsenlighetskontrollen om den praktiska tillämpningen av EU:s rättsliga ram för laglig migration visade att behöriga myndigheter överlag ger otillräcklig information om villkoren för inresa och vistelse samt de rättigheter som tillstånden medför.

Artikel 15.2 – Rapportering

Enligt artikel 15.2 ska medlemsstaterna årligen och första gången senast den 25 december 2014 ge kommissionen statistik över det antal tredjelandsmedborgare som har beviljats ett kombinerat tillstånd under föregående kalenderår, i enlighet med förordning (EG) nr 862/2007. De flesta medlemsstater⁴⁰ har inte uttryckligen införlivat informationskraven i sin nationella lagstiftning, utan kraven uppfylls inom ramen för de administrativa förfarandena. Bara i

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

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

³⁹ *Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive's Annex 2A ICF (2018) report* (ej översatt till svenska).

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

Cypern, Grekland och Litauen finns sådana krav reglerade i lag. Ingen statistik har dock inkommit från Grekland och Belgien i dagsläget.

IV. SLUTSATSER

Åtagandet att främja integration och icke-diskriminering av tredjelandsmedborgare har funnit sedan länge på EU-nivå. Direktivet om kombinerade tillstånd är ett avgörande verktyg för att nå detta mål. Sedan tidsfristen för införlivandet löpte ut i slutet av 2013 har kommissionen inlett en rad överträdelseförfaranden och utbytt information med medlemsstaterna för att säkerställa att de har införlivat och genomfört bestämmelserna på rätt sätt.

En viktig del i direktivet är inrättandet av en samservicemekanism på nationell nivå. Detta är särskilt viktigt med avseende på organisationsstrukturen vid statliga institutioner, där olika myndigheter ansvarar för att utfärda arbets- och uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare – nämligen inrikesministeriet och arbetsmarknadsministeriet. Alla medlemsstater har ökat sina ansträngningar för att inrätta en sådan mekanism. Förfarandet medför dock fortfarande vissa problem. De kvarstående problemen handlar framför allt om alla de olika administrativa steg som förfarandet innebär, den tid som det tar att få inreseviseringar och arbetstillstånd samt iakttagandet av vissa förfarandegarantier.

Direktivet medför dessutom fler rättigheter för tredjelandsmedborgare med kombinerade tillstånd och främjar principen om icke-diskriminering. Bestämmelserna om likabehandling är en central del i EU:s rättsliga ram för laglig migration. De flesta medlemsstater har respekterat bestämmelserna om likabehandling, och bestämmelserna om att vissa rättigheter får inskränkas har utnyttjats i begränsad omfattning. Rapporten avslöjar dock att det finns vissa brister i införlivandet av direktivet (t.ex. en restriktiv tolkning i några medlemsstater av bestämmelserna om likabehandling), vilket bör leda till ytterligare åtgärder på EU- och medlemsstatsnivå. Avslutningsvis visade ändamålsenlighetskontrollen i fråga om laglig migration även på brister i den information som ges till tredjelandsmedborgare om deras möjligheter att erhålla ett kombinerat tillstånd och de rättigheter som detta medför.

Kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att säkerställa att direktivet införlivas och genomförs på rätt sätt i hela EU. För att nå detta resultat kommer kommissionen att utnyttja sina fördragsenliga befogenheter fullt ut, även genom att inleda överträdelseförfaranden där så krävs. Kommissionen kommer samtidigt att fortsätta samarbeta med medlemsstaterna på det tekniska planet. Det finns vissa rättsliga och tekniska frågor som skulle kunna behandlas och klargöras ytterligare, till exempel kraven på visering och arbetsmarknadstester, tillämpningen av likabehandling och frågor som rör tillståndens utformning och den information som de bör innehålla. Dessutom bör innehavare av kombinerade tillstånd få bättre information om de rättigheter som de har enligt direktivet.

Kommissionen kommer att använda befintliga webbplatser på bästa möjliga sätt, framför allt via EU:s uppdaterade invandringsportal, och kommer att uppmuntra och stödja medlemsstaterna i deras inledande av informationskampanjer för att informera potentiella sökande om vilka rättigheter och förfaranden som gäller för kombinerade tillstånd.