



Brüssel, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

mis käsitleb direktiivi 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta

I. SISSEJUHATUS

Direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta („direktiiv“)¹ võeti vastu 13. detsembril 2011. aastal. See oli kuues seaduslikku rännet käsitlev direktiiv², mis võeti vastu pärast seda, kui Amsterdamis lepinguga anti ELile õigus võtta selles valdkonnas vastu õigusakte.

Sellel direktiivil on kaks peamist eesmärki. Esimene on hõlbustada menetlust, millega kolmanda riigi kodanikul võimaldatakse liikmesriigis töötada, võttes selleks kasutusele ühtse loa (ühendatud töö- ja elamisluba) taotlemise menetluse ning aidates seega rändevooge paremini hallata. Lisaks on direktiiviga kehtestatud taotlemismenetluses mitmed kaitsemeetmed.

Direktiivi teine eesmärk on tagada kolmandatest riikidest pärit töötajate ja elukohaliikmesriigi kodanike võrdne kohtlemine.

Direktiiv on seega peamine õigusakt nende kolmandate riikide kodanike puhul, kellel on lubatud töötada või kes töötavad 25 liikmesriigis³, kus direktiivi kohaldatakse.

2017. aastal teatati direktiiviga seoses 2 635 896 loa andmise otsusest, millest 841 028 otsust puudutas esmaste lubade andmist. Teised otsused puudutasid lubade pikendamist või muutmist. Kõigist 2017. aastal väljaantud lubadest anti 893 198 (34 %) välja seoses „tasustatava tegevusega“, 1 006 318 (38 %) perekondlikel põhjustel, 279 405 (11 %) seoses haridusega ja 456 975 (17 %) muudel põhjustel. Kõigist 2017. aastal väljaantud lubadest (mille arv on alates esimesest aruandeaastast, 2013. aastast suurenenud) anti üle 88 % välja seoses tasustatava tegevusega, mis tähendab, et seega hõlmati suur osa kavandatud sihtrühmast⁴. Belgia ja Kreeka ei esita direktiiviga seotud statistilisi andmeid⁵.

Käesolev rakendusaruanne on kooskõlas direktiivi artiklis 15 osutatud komisjoni kohustusega, mille kohaselt esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule korrapäraselt aruande käesoleva direktiivi liikmesriikides kohaldamise kohta. Selles antakse ülevaade direktiivi ülevõtmisest ja rakendamisest 24 liikmesriigis ning tuuakse välja võimalikud probleemid⁶. Aruande esitamine, mis esialgu pidi toimuma 25. detsembril 2016, lükati edasi, et see

¹ ELT L 343, 23.12.2011, lk 1.

² Esimene oli direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta.

³ Direktiiv ei ole siduv Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriigi suhtes.

⁴ Direktiiviga seotud statistika põhjalik analüüs on lisatud toimivuskontrolli käsitlevale talituste töödokumendile, 9. lisa.

⁵ Allikas [migr_ressing] ja [migr_resocc] seisuga 7.12.2018. AT annab aru üksnes kõigist loaotsustest kokku, mitte esmastest otsustest. BG, CZ, LT, NL ei anna aru perekondlikel põhjustel antud lubadest. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT ei anna aru hariduse eesmärgil antud lubadest. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO ei anna aru muudel põhjustel antud lubadest.

⁶ Käesoleva aruande valmimise ajaks polnud Belgia (BE) direktiivi ikka veel täielikult üle võtnud ja seetõttu polnud BE vastavushinnangut saadaval. Vt ka Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-564/17, komisjon v. Belgia. Seetõttu tugineb käesolevas aruandes esitatud hinnang ülejäänud 24-le liikmesriigile, kelle suhtes direktiiv on siduv.

avaldataks ühel ja samal ajal komisjoni seadusliku rände õigusraamistiku ulatusliku hinnanguga („toimivuskontroll“)⁷.

Rakendusaruanne on koostatud aastatel 2014–2016 läbiviidud komisjoni tellitud välisuuringu ja muude allikate põhjal, sealhulgas Euroopa rändevõrgustiku⁸ korraldatud mitme sihtuuringu, üksikute kaebuste, küsimuste, petitsioonide ja mõningate direktiivi kohaldamisest tulenevate praktiliste küsimuste põhjal, mis on esile toodud toimivuskontrolli toetavas uuringus⁹. Täiendav teave direktiivi praktilise kohaldamise kohta on esitatud toimivuskontrolli dokumendis.

II. JÄRELEVALVE JA ÜLEVÕTMISE SEIS

Artiklis 16 on sätestatud, et liikmesriikidel oli direktiivi ülevõtmiseks aega 25. detsembrini 2013. Enne seda korraldas komisjon mitu kohtumist liikmesriikide esindajatega, et arutada direktiivi rakendamist ja tõlgendamist puudutavaid küsimusi¹⁰.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 258 (endine artikkel 226) alusel algatas komisjon 2014. aastal rikkumismenetluse 14 liikmesriigi suhtes, kuna nad ei olnud komisjoni nõuetekohaselt teavitanud direktiivi rakendamiseks vastu võetud riigisisestest õigusnormidest. Kuna praeguseks on kõik liikmesriigid ülevõtmismeetmetest teatanud, on teatamata jätmisega seotud rikkumismenetlused lõpetatud, välja arvatud Belgia puhul, ning sellega on pöördutud Euroopa Kohtusse¹¹.

Alates 2011. aastast on laekunud arvukalt kaebusi konkreetselt direktiivi reguleerimiseseme kohta. Need puudutavad kvalifikatsioonide tunnustamist, liiga pikka menetlusaega ametiasutustes, muid menetluslikke aspekte, lõivude suurust, muresid, mis on seotud võrdse kohtlemise puudumisega, eelkõige seoses pensionide ülekandmisega, ning direktiivi kohaldamisalast välja jäetud kategooriaid. Kaebustega on tegeldud või tegeletakse edasi teabevahetuse teel asjaomaste liikmesriikidega või rikkumismenetluse teel¹².

III. ÜLEVÕTMISMEETMETE VASTAVUS DIREKTIIVILE

Artikkel 1 – Reguleerimisese

Artikli 1 lõikes 1 on sätestatud käesoleva direktiivi reguleerimisese, mis on kehtestada ühtne taotlemismenetlus ühtse loa väljaandmiseks kolmandate riikide kodanikele, et nad saaksid töötamise eesmärgil elada liikmesriigi territooriumil. Selle eesmärk on lihtsustada nende riiki lubamise menetlust ja hõlbustada nende staatuse kontrollimist ning kehtestada võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvad ühised õigused liikmesriigis seaduslikult elavatele kolmandatest riikidest pärit töötajatele, sõltumata sellest, millised olid nende töötajate asjaomasesse liikmesriiki lubamise esmased põhjused.

⁷ SWD(2019) 1055, ELi seadusliku rände alaste õigusaktide toimivuskontroll, 29. märts 2019. Vt lisaks: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Vt eelkõige EMNi uuringud aastatel 2010–2013: ühtse loa süsteem (176); ühtse loa taotlemise ühtset menetlust käsitleva direktiivi 2011/98/EL ülevõtmine; lõivude suuruse kohta (204 ja 205), paralleelsete elanikustaatuste kohta (226); elamislubadelt kogutava maksu kohta (230), väljaspool ELi omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (271), kolmanda riigi kodanike tervisekindlustuse reguleerimise kohta (342), elamisloa kestuse kohta (428), elamislubade ja pereliikmete elamislubade vormingu kohta (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Arutelud seadusliku rände kontaktrühmas (2013–2014).

¹¹ Belgia teatas ülevõtmise lõpuleviimisest 2019. aasta jaanuari alguses ja rikkumisjuhtum on lõpetatud.

¹² Käesolev aruanne annab üleaste olukorrast 2019. aasta jaanuari seisuga ja see ei pruugi kajastada dialooge, mida on liikmesriikidega hiljem peetud käesolevas aruandes tõstatatud peamistel teemadel.

Üldiselt on direktiivi reguleerimiseset kõigi liikmesriikide õigusaktides õigesti kajastatud. Üldjoontes võtsid 23 liikmesriiki¹³ direktiivi üle olemasolevate õigusaktide muudatustega ehk siis peamiselt muutes kolmandate riikide kodanike riiki lubamist ja riigis elamist reguleerivaid õigusakte. Maltal võeti direktiivi ülevõtmiseks vastu eraldi seadus.

Direktiivi kohaldamine ei piira artikli 1 lõike 2 kohaselt liikmesriikide pädevust lubada kolmandate riikide kodanikke oma tööturule. Peaaegu kõik liikmesriigid teevad tööturu vajaduste testi ja kasutatakse hulka erinevaid menetlusi.

Artikkel 2 – Mõisted

Artikkel 2 sisaldab direktiivis kasutatud põhimõistete määratlusi, nimelt „kolmanda riigi kodanik“, „kolmandast riigist pärit töötaja“, „ühtne luba“ ja „ühtne taotlemise menetlus“.

Artikli 2 punktis a esitatud „kolmanda riigi kodaniku“ määratluses sätestatu kohaselt on „kolmanda riigi kodanik“ isik, kes ei ole liidu kodanik Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses. See mõiste on õigesti üle võetud.

Artikli 2 punkt b sisaldab mõiste „kolmandast riigist pärit töötaja“ määratlust. See mõiste on oluline direktiivi isikulise kohaldamisala määratlemisel, eelkõige II peatüki kohaldamisel (võrdne kohtlemine). Selle mõiste on õigesti üle võtnud kõik liikmesriigid, välja arvatud Slovakkia.

Artikkel 3 – Reguleerimisala

Artiklis 3 on määratletud direktiivi isikuline kohaldamisala.

Artikli 3 lõikes 1 on kindlaks määratud kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse. Vastavalt artikli 3 lõike 1 punktile a kohaldatakse direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotleavad töötamise eesmärgil liikmesriigis elamist. Liikmesriigid väljastavad kolmandate riikide kodanikele, kes taotleavad töötamise eesmärgil liikmesriigis elamist, erinevaid lube, mida käsitatakse ühtsete lubadena.

Artikli 3 lõike 1 punkti b kohaselt kohaldatakse direktiivi ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on liikmesriiki lubatud liidu või siseriikliku õiguse alusel muul eesmärgil kui töö, kellel lubatakse töötada ja kellel on elamisluba määruse (EÜ) nr 1030/2002 kohaselt. Enamik liikmesriike on selle sätte õigesti üle võtnud. Liikmesriigid annavad erinevaid lube välja muul kui töötamise eesmärgil. Selle kategooria kolmandate riikide kodanikele antakse lube välja vastavalt direktiivi artiklile 7. Tšehhi Vabariigis pole võimalik teha kindlaks, kas teatavate kategooriate kolmandate riikide kodanikel, kes tulevad Tšehhi Vabariiki muul eesmärgil kui töötamine, on võimalus töötada oma liikmesriigis elamise õigust tõendavate dokumentide alusel. Portugalis on asjaomaste riigisiseste õigusaktide kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud need kolmanda riigi kodanikud, kes on Portugali kodanike pereliikmed. Vastavalt artikli 3 lõike 2 punktile a on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud kolmanda riigi kodanikud, kes on direktiivi 2004/38/EÜ kohast vaba liikumise õigust kasutanud ELi kodanike pereliikmed, mitte kõigi Portugali kodanike pereliikmed.

¹³ Kõik, välja arvatud Malta.

Artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt kohaldatakse direktiivi ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on liikmesriiki lubatud töö eesmärgil liidu või siseriikliku õiguse alusel. Need sätted on kõigis liikmesriikides õigesti üle võetud.

Artikli 3 lõikes 2 on määratletud need kolmandate riikide kodanikud, kes on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Enamikul juhtudel on väljajätmise põhjuseks see, et nende kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatakse muid ELi õigusakte. Üldiselt tuleb märkida, et direktiivi sätete kohaldamine artikli 3 lõikes 2 loetletud kolmandate riikide kodanike kategooriate suhtes, sealhulgas neile ühtse loa väljaandmine, ei pruugi direktiivi rakendamist tingimata takistada. Peaaegu kõik liikmesriigid¹⁴ võtsid artikli 3 lõike 2 üle täielikult ja nõuetekohaselt.

Artikli 3 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid otsustada, et II peatükki ei kohaldata kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud luba töötamiseks liikmesriigis mitte kauemaks kui kuueks kuuks või kes on liikmesriiki lubatud õppimise eesmärgil. Seda võimalust kohaldab 18 liikmesriiki. Küpros, Kreeka, Leedu, Malta ja Madalmaad on seda võimalust kasutanud mõlema kategooria kolmandate riikide kodanike suhtes. Tšehhi, Eesti, Prantsusmaa, Ungari, Portugal ja Slovakkia on seda võimalust kohaldanud üksnes töötajate suhtes, kellele on antud luba töötamiseks nendes liikmesriikides mitte kauemaks kui kuueks kuuks, samas kui Austria, Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Läti ja Sloveenia on seda võimalust kohaldanud vaid üliõpilaste suhtes.

Artikli 3 lõike 4 kohaselt ei kohalda liikmesriigid direktiivi II peatükki kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud luba töötamiseks viisa alusel. Kõik liikmesriigid on selle sätte nõuetekohaselt üle võtnud.

Artikkel 4 – Ühtne taotlemise menetlus

Direktiivi artikliga 4 reguleeritakse ühtse taotlemise menetluse põhiaspekte.

Vastavalt artikli 4 lõikele 1 tuleb ühtse loa väljastamise, muutmise või uuendamise taotlus esitada ühtse taotlemise menetluse korras. Liikmesriik määrab kindlaks, kas ühtse loa taotluse peab esitama kolmanda riigi kodanik või tema tööandja. Liikmesriik võib samuti otsustada, et taotluse võib esitada ükskõik kumb neist. Kui taotluse peab esitama kolmanda riigi kodanik, lubab liikmesriik taotluse esitamist kolmandast riigist, või kui see on riiklike õigusaktidega ette nähtud, selles liikmesriigis, kus kolmanda riigi kodanik seaduslikult viibib.

Enamikus liikmesriikides võib kõnealuse taotluse esitada üksnes kolmanda riigi kodanik¹⁵, kahes liikmesriigis üksnes tööandja (BG ja IT) ning mõnedes teistes kas kolmanda riigi kodanik või tööandja¹⁶.

Paaris liikmesriigis¹⁷ ei anta lube ühtse haldusakti abil. Selle asemel tuleb kohaldatavates riiklikes menetlustes esitada dokumente dubleerivalt ja/või on menetlused pikad.

Kohustus saada turuvajaduste testi põhjal töölevõtmise luba võib mõnikord põhjustada ühtse taotlemise menetluse tarbetut pikenemist. Mõnes liikmesriigis on töölevõtmise loa olemasolu

¹⁴ Vt Portugaliga seotud küsimused eespool.

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

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

¹⁷ BG, PT, RO.

esimene samm, enne kui kolmanda riigi kodanik saab viisat taotleda. Üldiselt taotleb töölevõtmise luba tööandja (FR, RO, ES, BG, PT). Teistes liikmesriikides (nt LV ja LT) nõutakse, et tööandja registreeriks vaba töökoha, enne kui kolmanda riigi kodanikule riiki sisenemiseks viisa antakse.

Need mitmeetapilised menetlused võivad direktiivi järgimist takistada, kui neid menetlusi ja nende täitmiseks vajalikku aega ei käsitata ühtse taotlemise menetluse osana ning seega ei kehti nende kohta direktiivis kehtestatud neljakuine tähtaeg. Eelkõige tuleks töölevõtmise lube käsitada ühtse taotlemise menetluse osana, kui nõutav luba seondub konkreetse kolmanda riigi kodanikuga ja konkreetse töökohaga.

Direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt vaatavad liikmesriigid, juhul kui taotluse esitaja vastab liidu või siseriiklikus õiguses sätestatud tingimustele, taotluse läbi ja võtavad vastu otsuse ühtse loa väljastamise, muutmise või uuendamise kohta. Ühtse loa väljastamise, muutmise või uuendamise otsus esitatakse ühtses haldusdokumendis, mis ühendab nii elamis- kui ka tööloba. Ühtse otsuse vastuvõtmine võib olla probleemne Bulgaarias, Portugalis ja Rumeenias samadel põhjustel, kui on osutatud seoses artikli 4 lõikega 1.

Artikli 4 lõikes 3 on sätestatud, et ühtne taotlemise menetlus ei mõjuta viisamenetlust, mida võidakse esmakordsel sisenemisel nõuda. Selle on üle võtnud enamik liikmesriike¹⁸. Direktiivi põhjenduses 11 on öeldud, et ühtset taotlemise menetlust ja ühtset luba käsitlevaid sätteid ei tohiks kohaldada ühtsete või pikaajaliste viisade suhtes. Direktiivis pole määratletud, mida käsitatakse esmakordsel sisenemisel nõutava viisana. Aga direktiivi 2009/50/EÜ (sinine kaart)¹⁹ artikli 7 lõikes 1 ning üliõpilasi ja teadlasi käsitleva direktiivi (EL) 2016/801²⁰ artikli 5 lõikes 3 on selgitatud, et kui liikmesriik väljastab lube üksnes oma territooriumil ning kui kõik riiki lubamise tingimused on täidetud, väljastavad liikmesriigid kolmanda riigi kodanikule nõutava viisa. Ühtse loa menetluse asjus on komisjon arvamusel, et viisamenetlus on kõrvalmenetlus, mille liikmesriigid peavad kergemaks muutma.

Artikli 4 lõikes 4 on sätestatud, et kui nõutavad tingimused on täidetud, väljastavad liikmesriigid ühtse loa nendele kolmandate riikide kodanikele, kes taotleavad riiki sisenemist, ning nendele liikmesriigis juba seaduslikult viibivatele kolmandate riikide kodanikele, kes taotleavad elamisloa uuendamist või muutmist. Selle sätte on õigesti üle võtnud enamik liikmesriike.

Artikkel 5 – Pädev asutus

Artikliga 5 on kehtestatud liikmesriikide kohustus määrata pädev asutus, kelle pädevuses on vastu võtta taotlus ja väljastada ühtne luba. Samuti on sellega ette nähtud mitmed menetluslikud kaitsemeetmed, näiteks tähtaeg otsuse tegemiseks täieliku taotluse kohta, otsuse tegemata jätmise tagajärjed, kohustus teavitada taotluse esitajat ning puuduliku taotluse tagajärjed.

Artikli 5 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid määrama pädeva asutuse, kelle pädevuses on vastu võtta taotlus ja väljastada ühtne luba. Enamik liikmesriike on selle sätte õigesti üle võtnud ja määranud ühe pädeva asutuse. Enamasti on selleks sisserändeasutus, siseministeeriumi asjaomane osakond või kolmanda riigi kodaniku elukoha järgne politseiamet või politseijaoskond.

¹⁸ Kõik, v.a DE.

¹⁹ ELT L 155, 18.6.2009, lk 17.

²⁰ ELT L 132, 21.5.2016, lk 21.

Artikli 5 lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud, et pädev asutus võtab otsuse täieliku taotluse kohta vastu võimalikult kiiresti ja igal juhul hiljemalt nelja kuu jooksul taotluse esitamise kuupäevast. Otsuste tegemise üldiste tähtaegade seoses on probleeme 9 liikmesriigis²¹, peamiselt seetõttu, et riigisisese õigusega ei ole kehtestatud konkreetseid tähtaegu; aga põhjuseks on ka ajakulu, mis tuleneb nõudest registreeruda erinevates institutsioonides mitme ametiasutuse osalusel (nt sotsiaalkindlustus, meditsiiniteenistused), ning kohustus saada töölevõtmise luba, mis võib praktikas pikendada kogu menetlust või põhjustada selles viivitusi.

Kui taotluse läbivaatamine on erandlike asjaolude tõttu keeruline, on liikmesriikidel võimalik täieliku taotluse kohta otsuse vastuvõtmise neljakuist tähtaega pikendada, nagu on sätestatud artikli 5 lõike 2 teises lõigus. Seda võimalust on kasutanud 17 liikmesriiki²².

Artikli 5 lõike 2 kolmandas lõigus on sätestatud, et kui lõikes ette nähtud ajavahemiku lõpuks otsust ei tehta, määratakse õiguslikud tagajärjed kindlaks siseriikliku õigusega.

Mitmete liikmesriikide õigusaktidega²³ on kehtestatud põhimõtte taotluste vaikimisi tagasilükkamise kohta ja ette nähtud õigus alustada sellise tagasilükkamise suhtes kohtumenetlust. Teised liikmesriigid on kehtestanud taotluste vaikimisi heakskiitmise põhimõtte või õiguse esitada hagi, kui haldusasutus ei tee otsust kindlaksmääratud tähtaja jooksul. Seda on tehtud spetsiaalsete rakendusaktidega või viitega üldisele haldusõigusele.

Mõnede riikide õigusaktide või tavade puhul on siiski probleeme täheldatud. Näiteks Saksamaal võib vastavust takistada see, et riiklikku õigusakti pole sõnaselgelt lisatud ühtse loa menetluse neljakuist tähtaega. Lisaks ei tundu mõnes liikmesriigis kohaldatavad õiguskaitsevahendid olevat asjakohased ja võivad tekitada kauakestvat õiguskindlusetust (FI, SE), Rootsi puhul lisanduvad sellele ülemäära pikad menetlusajad.

Artikli 5 lõikega 4 on ette nähtud, et kui taotlus ei ole täielik, teatab pädev asutus taotlejale sellest kirjalikult ning osutab, milline teave või dokumendid tuleb täiendavalt esitada, ja määrab mõistliku tähtaja nende esitamiseks. Artikli 5 lõikes 2 osutatud neljakuise tähtaja arvestamine võidakse peatada, kuni pädev asutus või teised asjaomased asutused on saanud vajaliku täiendava teabe. Enamik liikmesriike kohaldab seda sätet õigesti.

Ent Tšehhi haldusasutusel ei ole kohustust menetlust peatada, vaid tal on üksnes võimalus seda teha. Itaalia puhul algab artikli 5 lõikes 2 osutatud täieliku taotluse kohta otsuse tegemise tähtaeg uuesti hetkest, kui pädev asutus on saanud täidetud dokumendid.

Malta on puudulike taotlustega seoses tuvastatud võimalik probleem. Selgus, et Malta ametiasutused on keeldunud võtmast vastu puudulikke taotlusi või lükanud need tagasi, ilma sellest kirjalikult teatamata, mis tähendab, et taotluse esitajad on oma taotluse olekust harva teadlikud.

Artikkel 6 – Ühtne luba

Artiklit 6 kohaldatakse nii nende suhtes, kes taotlevad riiki lubamist, kui ka nende suhtes, kes on riiki lubatud töötamise eesmärgil. Artikli 6 lõike 1 esimese lõiguga on ette nähtud, et

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

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

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

vastavalt määruses (EÜ) nr 1030/2002²⁴ sätestatule peavad liikmesriigid väljastama ühtse loa, kasutades ühtset vormi, ning peavad sellel teabe esitama töötamisloa kohta vastavalt selle määruse lisa punkti a alapunktile 7.5-9. Seda sätet täidab enamik liikmesriike kas otseselt²⁵ või kaudselt²⁶, ühtse loaga samaväärseid lube käsitlevate riiklike sätete alusel.

Vastavalt artikli 6 lõike 1 teisele lõigule võivad liikmesriigid esitada kolmanda riigi kodaniku töösuhte kohta lisateavet (näiteks tööandja nimi ja aadress, töötamise koht, töö liik, tööaeg, tasu) kas paber kandjal või säilitada sellist teavet elektrooniliselt. Seda valikut pole enamikus liikmesriikides kohaldatud. Valikut on nii paber kandja kui ka elektroonilise vormingu puhul kohaldanud Küpros, Malta ja Madalmaad. Hispaania, Prantsusmaa ja Slovakkia on seda valikut kohaldanud üksnes paber kandja puhul, samas kui Ungari kohaldab seda valikut üksnes elektroonilise vormingu puhul.

Artikli 6 lõikega 2 on ette nähtud, et liikmesriigid ei väljasta tööturule juurdepääsu andmise tõendamiseks täiendavaid lube lisaks ühtsele loale. Enamik liikmesriike järgib seda. Mõned on selle sätte võtnud üle otseselt (Küpros, Läti ja Malta) ja teised kaudselt²⁷, ühtse loaga samaväärseid lube käsitlevate riiklike sätete alusel. Saksamaa puhul pole ülevõtmisssätted selged.

Artikkel 7 – Elamisloa, mis on välja antud muul kui töötamise eesmärgil

Artiklit 7 kohaldatakse nende suhtes, kes on liikmesriiki lubatud muul eesmärgil kui töötamine, näiteks pereliikmete, üliõpilaste ja teiste, sealhulgas nende suhtes, kellel on riiklik alaline elamisluba.

Artikli 7 lõike 1 esimese lõigu kohaselt peavad liikmesriigid vastavalt määrusele (EÜ) nr 1030/2002 väljastatud elamislubadel esitama teabe töötamise õiguse kohta, sõltumata loa liigist. Selle sätte on enamik liikmesriike võtnud üle kas otseselt (CY, LV ja MT) või kaudselt²⁸, ühtse loaga samaväärseid muul kui töötamise eesmärgil väljastatud lube käsitlevate riiklike sätete alusel.

Artikli 7 lõike 1 teise lõiguga antakse liikmesriikidele võimalus esitada kolmanda riigi kodaniku töösuhte kohta lisateavet (näiteks tööandja nimi ja aadress, töötamise koht, töö liik, tööaeg, tasu) kas paber kandjal või säilitada sellist teavet elektrooniliselt. Enamik liikmesriike pole seda võimalust kohaldanud. Valikut on nii paber kandja kui ka elektroonilise vormingu puhul kohaldanud Küpros, Malta ja Madalmaad. Hispaania on seda valikut kohaldanud üksnes paber kandja puhul, samas kui Ungari kohaldab seda valikut üksnes elektroonilise vormingu puhul.

Artikli 7 lõikes 2 on sätestatud, et elamisloa väljastamisel vastavalt määrusele (EÜ) nr 1030/2002 ei väljasta liikmesriigid tööturule juurdepääsu andmise tõendamiseks täiendavaid lube.

²⁴ Muudetud määrusega (EL) 2017/1954, ELT L 286, 1.11.2017, lk 9-14.

²⁵ CY, FR, LV, MT ja RO.

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

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

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

Enamik liikmesriike on selle sätte üle võtnud kas otseselt (CY, LV ja MT) või kaudselt²⁹, ühtse loaga samaväärseid, muul kui töötamise eesmärgil väljastatud lube käsitlevate riiklike sätete alusel. Ungaris aga ei saa teha kindlaks, kas kõik load, mida saaks käsitada muul kui töötamise eesmärgil antud ühtsete lubadena, annavad ka õiguse töötada, ning seega, kas tööturule juurdepääsu andmise tõendamiseks on nõutavad täiendavad load. Viimaks pole Madalmaades, kuigi tööloa koos elamisloaga toimivad ühtse loana, kehtestatud ühegi konkreetse sättega direktiivis nõutud ühtse vormingu kasutamist ning seega pole tagatud, et tööloa tõendamiseks ei anta täiendavaid dokumente.

Artikkel 8 – Menetlustagatised

Artiklis 8 on sätestatud loataotluse esitajale antavad teatavad menetlustagatised, nimelt kohustus teatada kirjalikult põhjendused ühtse loa väljastamise, muutmise või uuendamise taotluse tagasilükkamise otsuste kohta ning ka tagatis, et kirjalikus teates osutatakse ametiasutusele, kuhu taotluse esitaja saab otsuse edasi kaevata, ja tähtaegadele. Direktiivi sätetega kooskõlas on menetlustagatised üle võtnud 19 liikmesriiki³⁰. Riigisisesele õigusesse ülevõtmine on toimunud spetsiaalsete õigusaktide kehtestamisega või viitamisega üldistele haldusnormidele. Artikli 8 lõigete 1 ja 2 puhul direktiivi järgimise probleemiks näiteks see, et mõnes liikmesriigis ei ole kohaldatavate õigusnormidega tagatud, et taotluse esitajale teatatakse kirjalikult taotluse tagasilükkamise põhjused, selle ametiasutuse nimi, kuhu ta saab otsuse edasi kaevata, ja kaebuse esitamise tähtaeg (MT ja PL).

Artikli 8 lõikes 3 on sätestatud, et taotluse võib tunnistada vastuvõetamatuks ning seega ei ole seda vaja läbi vaadata, kui põhjuseks on tööhõive eesmärgil riiki sisenemist taotlevate kolmandate riikide kodanike arv. Enamik liikmesriike pole seda võimalust kohaldanud³¹. Teised on kohaldanud seda direktiivile vastavalt, kas otseselt (CY, EL ja IT) või kaudselt (EE, HR, HU, MT, NL, RO ja SK).

Artikkel 9 – Teabe kättesaadavus

Artikliga 9 kohustatakse liikmesriike esitama avalduse alusel kolmanda riigi kodanikule ja tema tulevasele tööandjale asjakohase teabe täieliku taotluse esitamiseks vajalike dokumentide kohta. Selle sätte on üle võtnud enamik liikmesriike kas otsese ülevõtmisega (CY, EL, LU ja MT) või haldusõiguse üldpõhimõtete alusel, millega tagatakse teabe kättesaadavus³² ja (lisa)võimalus saada vajalike dokumentide kohta teavet pädevate asutuste kodulehtedelt (AT, CZ, DE, FR, HR ja SK). Mõned liikmesriigid (BG, EE, PT ja SI) ei ole selgelt sätestanud pädevate asutuste kohustust esitada asjakohast teavet täieliku taotluse esitamiseks vajalike dokumentide kohta.

Artikkel 10 – Tasud

Artikli 10 kohaselt on liikmesriikidel lubatud vajaduse korral nõuda taotlejatelt tasu maksmist taotluste läbivaatamise eest direktiivi kohaselt. Selliseid tasusid kohaldavad taotluste läbivaatamise eest kõik liikmesriigid. Mõnedel juhtudel on komisjon asunud seisukohale, et tasud on liiga suured ja vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ning ohustavad direktiivi

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

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

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

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

kasulikku mõju. Euroopa Kohus on seda kinnitanud kahes kohtuotsuses³³. Komisjon vahetas riikide ametiasutustega teavet ning algatas liikmesriikide suhtes mitu rikkumismenetlust elamislubade eest võetavate liiga suurte ja ebaproportsionaalsete tasude asjus erinevate direktiivide, sealhulgas ühtse loa direktiivi³⁴ kohaldamisel.

Artikkel 11 – Ühtse loa alusel saadavad õigused

Artikli 11 punktides a–d on kehtestatud ühtse loa alusel antavad õigused: õigus riiki siseneda ja seal elada, õigus vabalt liikuda kogu riigi territooriumil, õigus teha lubatud spetsiifilist tööd ja õigus saada teavet loa omaniku õiguste kohta. Enamik liikmesriike³⁵ on artikli 11 täielikult üle võtnud.

Poolas ei ole artikli 11 punkti b (liikuda vabalt kogu territooriumil) ülevõtmise sätteid ning Austrias, Saksamaal, Eestis, Luksemburgis ja Sloveenias ei ole artikli 11 punkti c (teha spetsiifilist tööd) ülevõtmise sätteid selgelt kindlaks tehtud. Näib, et nendes riikides pole saadaval teavet antavate õiguste kohta. Kolmandatest riikidest pärit töötajatel on liikmesriigi kodanikega samad õigused töökohta või tööandjat vahetada vaid vähestes liikmesriikides (FI, FR, IT ja SI).

Artikkel 12 – Õigus võrdsele kohtlemisele

Direktiivi artikli 12 kohaselt koheldakse kolmandatest riikidest pärit töötajaid võrdselt selle liikmesriigi kodanikega, kus nad elavad, mitmetes valdkondades, sealhulgas töötingimused, ühinemisvabadus, sotsiaalkindlustushüvitised, haridus, akadeemiliste ja kutsequalifikatsioonide tunnustamine, maksusoodustused, juurdepääs kaupadele ja teenustele ning nõustamisteenused (punktid a–h). Üldiselt on kõik liikmesriigid selle artikli nõuetekohaselt üle võtnud.

Lisaks on artikliga 12 lubatud piirata võrdset kohtlemist mõnedes nimetatud valdkondadest ning selgitatud, et võrdne kohtlemine ei piira liikmesriigi õigust elamisluba tühistada või keelduda selle pikendamisest. Hoolimata selliste valikuliste piirangute olemasolust on neid kasutanud üksikud liikmesriigid.

Lisaks on artiklis 12 käsitletud võrdset kohtlemist seoses pensionihüvitiste ülekantavusega. Artikli 12 lõike 1 kohaselt ei kohaldata direktiivi võrdse kohtlemise sätteid mitte üksnes nende isikute suhtes, kes on ELi või liikmesriigi õiguse kohaselt töötamise eesmärgil liikmesriiki lubatud, vaid ka nende suhtes, kes on lubatud riiki elama muudel põhjustel, tingimusel et neil on lubatud töötada.

Artikkel 12 on riigisisesse õigusesse üle võetud kas spetsiaalsete sätete, üldiste võrdse kohtlemise klauslite või selliste sätete abil, millega reguleeritakse punktides a–h määratletud valdkondi.

Selles valdkonnas esitatud kaebuste hulk näitab, et praktikas võib ülevõtmisel tekkida mõningaid probleeme, eriti seal, kus võrdse kohtlemise põhimõtet peavad rakendama paljud erinevad piirkondlikud ja kohalikud ametisutused.

³³ 26. aprill 2012, C-508/10, komisjon vs. Madalmaad ja 2. september 2015, C-309/14, CGIL & INCA.

³⁴ BG juhtum suleti pärast muudatuste tegemist riigisisestes õigusaktides. EL, NL ja PT juhtumid on veel pooleli.

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

Võrdse kohtlemisega seotud ülevõtmisprobleemid tekivad eelkõige seoses järgmiste aspektidega:

- viisaomanike üldine väljajätmine (Portugal),
- diplomite, tunnistuste ja muude kutsekvalifikatsioonide tunnustamine Madalmaades (üksnes alaliste elanike diplomite tunnustamine),
- juurdepääs sotsiaalkindlustuse osadele Madalmaades (ajutise elamisloaga isikute puhul piirang juurdepääsul rahalistele haigushüvitistele ja töötushüvitistele), Sloveenias (kolmanda riigi kodanikele on saadaval vaid üht liiki peretoetus – laste eest makstav lisatoetus), Itaalias (ühtse loa omanikud ei saa teatavat liiki peretoetusi)³⁶, Rootsi (lühema kui üheaastase viibimise puhul sotsiaaltoetuste piirangud),
- juurdepääs kaupadele ja teenustele Küprosel (kolmandate riikide kodanikel pole õigust osta majutuse eesmärgil kinnisvara).

Valikulised piirangud

Artikli 12 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel võimalus piirata võrdset kohtlemist kooskõlas artikli 12 lõike 1 punktidega a–d. Enamik liikmesriike pole neid võimalusi kasutanud, üksnes Küpros on otsustanud võtta vastu kõik valikulised piirangud, samas kui mõned liikmesriigid BG, CZ, ES, HR, LU, RO ja SK) pole kohaldanud neist ühtegi võimalust.

Artikli 12 lõike 3 kohaselt ei peaks artikli 12 lõikes 1 sätestatud õigus võrdsele kohtlemisele piirama liikmesriigi õigust tühistada direktiivi kohaselt väljastatud elamisluba, muul kui töötamise eesmärgil väljastatud elamisluba või mis tahes muu liikmesriigis töötamise luba või keelduda nende pikendamisest. Poola ei ole artikli 12 lõiget 3 üle võtnud. Ülejäänud liikmesriigid on selle sätte üle võtnud kas otseselt või kaudselt muude riigisiseste õigusaktide kaudu.

Pensionide ülekandmine

Vastavalt artikli 12 lõikele 4 on kolmandas riigis elavatel töötajatel või selliste töötajate ülalpidamisel olnud isikutel, kelle õigused tulenevad kõnealustest töötajatest, õigus vanaduse, töövõimetuse või surma korral saada kohustuslikke hüvitisi. Hüvitised peavad põhinema töötajate varasemal tööga hõivatusel ja olema välja teenitud määruse (EÜ) nr 883/2004 artiklis 3 osutatud õigusaktide kohaselt, samadel tingimustel ja samal määral kui asjaomase liikmesriigi kodanikele kolmandasse riiki ümberasumise korral.

Pensionide (sealhulgas vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspensioni) ülekandmise kolmandatesse riikidesse on ette näinud 13 liikmesriiki³⁷. Selles suhtes koheldakse oma riigi kodanikke ja kolmandate riikide kodanikke võrdselt. Probleeme tuvastati Sloveenias, Prantsusmaal, Madalmaades ja Bulgaarias. Sloveenia õiguse kohaselt saab välisriigi kodanikust pensionisaaja, kes asub alaliselt elama väljapoole Sloveeniat, välisriigis pensioni, kui ümberasumisriigiga on sõlmitud rahvusvaheline leping või kui see riik tunnustab seda Sloveenia kodanike õigust. Aga oma kodanike puhul maksab Sloveenia välismaal elavatele pensionisaajatele pensioni igal juhul. Prantsusmaalt ei saa kolmandatesse riikidesse üle kanda töövõimetus- ja toitjakaotuspensione. Madalmaades näib, et pensionide ülekandmisel kohaldatakse vähendatud määra, mis mõjutab isikute tagasipöördumist kolmandatesse

³⁶ Vt kohtuasi C-449/16, Martinez Silva.

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

riikidesse. Bulgaaria õigusaktidega võimaldatakse pensionide ülekandmist üksnes siis, kui kolmandate riikidega on olemas kahepoolsed lepingud.

Artikkel 13 – Soodsamad sätted

Artikliga 13 on ette nähtud võimalus kohaldada soodsamaid sätteid. Kooskõlas artikli 13 lõike 1 punktiga a ei piira direktiivi sätete kohaldamine liidu õiguse, sealhulgas liidu või liidu ja tema liikmesriikide ning kolmandate riikide vahel sõlmitud kahe- ja mitmepoolsete lepingute soodsamate sätete kohaldamist. Enamik liikmesriike on selle sätte nõuetekohaselt üle võtnud.

Artikli 13 lõike 1 punkti b kohaselt ei piira direktiivi sätete kohaldamine ka ühe või mitme liikmesriigi ning ühe või mitme kolmanda riigi vaheliste kahe- või mitmepoolsete lepingute soodsamate sätete kohaldamist. Probleemseid küsimusi ei täheldatud.

Vastavalt artikli 13 lõikele 2 ei piira direktiivi kohaldamine liikmesriikide õigust võtta vastu või jätta kehtima sätteid, mis on soodsamad direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate isikute suhtes. Probleemseid küsimusi ei täheldatud.

Artikkel 14 – Üldsuse teavitamine

Artikliga 14 on ette nähtud, et liikmesriigid teevad üldsusele kättesaadavaks korrapäraselt ajakohastatava teabe kolmandate riikide kodanike töötamise eesmärgil liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta. Seda kohustust täidavad kõik liikmesriigid. 10 liikmesriigis on see säte sõnaselgelt üle võetud³⁸. Toimivuskontrolli jaoks tehtud uuringus³⁹ ELi seadusliku rände raamistiku praktilise kohaldamise kohta osutati, et pädevad asutused annavad riiki lubamise tingimuste ja lubadega seotud õiguste kohta üldiselt ebapiisavat teavet.

Artikkel 15 lõike 2 – Aruandlus

Artikli 15 lõikega 2 kohustatakse liikmesriike igal aastal ja esimest korda hiljemalt 25. detsembriks 2014 esitama komisjonile statistilised andmed selliste kolmandate riikide kodanike arvu kohta, kellele on eelmise kalendriaasta jooksul antud ühtne luba kooskõlas määrusega (EÜ) nr 862/2007. Enamikus liikmesriikides⁴⁰ pole teavitamiskohustusi riigisisestesse õigusaktidesse sõnaselgelt üle võetud, aga haldusmenetlustega seoses neid täidetakse. Neid kohustusi reguleerivad oma õigusaktidega üksnes Küpros, Kreeka ja Leedu. Kreeka ja Belgia pole aga üldse veel statistikat esitanud.

IV. JÄRELDUSED

Kolmandate riikide kodanike integratsiooni ja mittediskrimineerimise soodustamine on ELi ammune kohustus. Ühtne luba selle eesmärgi saavutamiseks äärmiselt vajalik vahend. Alates ülevõtmistähtaja möödumisest 2013. aasta lõpus on komisjon algatanud arvukalt rikkumismenetlusi ja vahetanud liikmesriikidega teavet, tagamaks, et nad on direktiivi sätted õigesti üle võtnud ja neid rakendanud.

Direktiivi üks põhieesmärke on luua igas liikmesriigis ühtse kontaktpunkti süsteem. Eriti oluline on see asjaajamisel sellise organisatsioonistruktuuriga valitsusasutustega, kus

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

³⁹ „Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive’s Annex 2A“ (Tõendus põhine alus seadusliku rände direktiivi lisa 2A praktiliseks rakendamiseks), ICFi aruanne (2018).

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

kolmandate riikide kodanike töö- ja elamislubade väljaandmine on erinevate ametiasutuste – täpsemalt siseministeeriumi ja tööministeeriumi kohustus. Kõik liikmesriigid on tõhustanud jõupingutusi sellise süsteemi loomiseks. Aga selle tegevuse juures esineb ikka veel probleeme, mis seonduvad peamiselt sellega, et läbida tuleb mitu haldusetappi, riiki sisenemise viisa ja tööloa saamiseks vajaliku ajaga ning teatavate menetluslike kaitsemeetmetega.

Direktiiviga tagatakse ühtse loa omanikest kolmandate riikide kodanikele ka laiendatud õiguste kogum ja edendatakse mittediskrimineerimise põhimõtet. Võrdse kohtlemise sätted kujutavad endast ELi seadusliku rände raamistiku olulist osa. Võrdse kohtlemise sätteid järgib enamik liikmesriike ja teatavate õiguste piiramist võimaldavaid sätteid on kasutatud väga vähe. Aruandest aga ilmneb, et direktiivi ülevõtmisel on puudujääke (näiteks võrdse kohtlemise sätete piirav tõlgendamine mõnes liikmesriigis), millega tuleks ELi ja liikmesriikide tasandil edasi tegeleda. Seadusliku rände toimivuskontrollist selgus, et kolmandate riikide kodanikel pole teavet ühtse loa saamise võimaluse ja loast tulenevate õiguste kohta.

Komisjon jätkab jõupingutuste tegemist, et tagada direktiivi nõuetekohane ülevõtmine ja rakendamine kogu ELis. Selle eesmärgi saavutamiseks kasutab komisjon kõiki talle aluslepinguga antud volitusi ja vajaduse korral algatab ka rikkumismenetlusi. Samal ajal jätkab komisjon liikmesriikidega tööd tehnilisel tasandil. Veel tuleks arutada ja selgitada mõningaid õiguslikke ja tehnilisi küsimusi, näiteks viisanõuded ja tööturu testimise nõuded, võrdse kohtlemise ulatus ning lubade vorminguga seotud küsimused ning see, millist teavet peaks luba sisaldama. Lisaks sellele peaksid ühtse loa omanikud olema paremini kursis oma direktiivist tulenevate õigustega.

Komisjon kavatses selle saavutamiseks kasutada olemasolevaid veebisaite, eeskätt ajakohastatud sisserändeportaali, ning julgustab ja toetab liikmesriike teadlikkuse suurendamise kampaaniate algatamisel, et teavitada võimalikke taotlejaid ühtse loa saamise õigusest ja menetlusest.