

V Bruselu dne 29.3.2019
COM(2019) 160 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o směrnici 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k
pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o
společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém
členském státě**

I. ÚVOD

Směrnice 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice“)¹ byla přijata dne 13. prosince 2011. Jednalo se o šestou směrnici² týkající se legální migrace přijatou poté, co Amsterodamská smlouva dala EU pravomoc vydávat právní akty v této oblasti.

Směrnice má dva hlavní cíle: Prvním je usnadnit státním příslušníkům třetích zemí postup přijetí pro práci v členském státě díky tomu, že se zavede jednotný postup pro vyřizování žádostí o jednotné povolení (kombinované pracovní povolení a povolení k pobytu), což pomůže lépe řídit migrační toky. Směrnice navíc v postupu vyřizování žádostí zavádí řadu záruk.

Druhým hlavním cílem směrnice je zajistit rovné zacházení s pracovníky ze třetích zemí a státními příslušníky hostitelského členského státu.

Směrnice je proto klíčovým nástrojem přistěhovalecké politiky EU pro státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem práce nebo již pracují v 25 členských státech³, na které se směrnice vztahuje.

V roce 2017 bylo na základě směrnice vydáno 2 635 896 rozhodnutí o povolení, přičemž u 841 028 z nich se jednalo o vydání prvního povolení. Další rozhodnutí se týkala obnovení nebo změn povolení. Ze všech povolení vydaných v roce 2017 bylo 893 198 (34 %) vydáno na výdělečnou činnost, 1 006 318 (38 %) z rodinných důvodů, 279 405 (11 %) z důvodu vzdělávání a 456 975 (17 %) z jiných důvodů. Ze všech prvních povolení vydaných v roce 2017 (jejichž počet se od prvního vykazovaného roku 2013 zvýšil) bylo přes 88 % na výdělečnou činnost, která se tak týkala značné části zamýšlené cílové skupiny⁴. Belgie a Řecko pro směrnici nevydávají statistiky⁵.

Tato zpráva o provádění je splněním povinnosti Komise podle článku 15 směrnice, který vyžaduje, aby Komise pravidelně předkládala Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování této směrnice členskými státy. Poskytuje přehled o provedení a uplatňování směrnice 24 členskými státy a identifikuje případné problematické oblasti⁶. Původně se předpokládalo, že zpráva bude předložena do 25. prosince 2016. To však bylo odloženo, aby se

¹ Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 1.

² První byla směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.

³ Dánsko, Irsko a Spojené království nejsou směrnicí vázány.

⁴ Důkladná analýza statistik pro směrnici je zahrnuta v pracovním dokumentu útvarů o kontrole účelnosti, příloha 9.

⁵ Zdroj [migr_ressing] a [migr_resocc] k 7. 12. 2018. AT vydává pouze zprávu o celkovém počtu rozhodnutí o povolení, ne o prvním rozhodnutí. BG, CZ, LT, NL nevydávají zprávu o povolení z rodinných důvodů. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT nevydávají zprávu o povolení z důvodu vzdělávání. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO nevydávají zprávu o povolení z jiných důvodů.

⁶ V době dokončování této zprávy BE směrnicí ještě plně neprovedla, a posuzování shody BE ještě tedy nebylo k dispozici. Viz také (SDEU) C-564/17, Komise v. Belgie. Hodnocení této zprávy se tudíž vztahuje na 24 ostatních příslušných členských států.

předložení časově shodovalo s přijetím komplexního hodnocení regulačního rámce pro legální migraci („kontrola účelnosti“)⁷ Komisí.

Zpráva o provádění byla vypracována na základě externí studie, jež byla provedena v letech 2014 až 2016 na žádost Komise, a na základě jiných zdrojů včetně řady průzkumů *ad hoc* uspořádaných Evropskou migrační sítí⁸, individuálních stížností, otázek, petic a několika praktických otázek vyplývajících z uplatňování této směrnice, jak bylo určeno podpůrnou studií pro kontrolu účelnosti⁹. Dodatečné informace o praktickém uplatňování jsou zahrnuty v dokumentu o kontrole účelnosti.

II. SLEDOVÁNÍ A STAV PROVEDENÍ VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Článek 16 stanoví, že členské státy měly směrnici provést do 25. prosince 2013. Před tímto datem Komise zorganizovala několik setkání se zástupci členských států, aby projednali otázky týkající se provádění a interpretace směrnice¹⁰.

V roce 2014 Komise v souladu s článkem 258 (bývalý článek 226) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti 14 členským státům, protože nesplnily oznamovací povinnost vůči Komisi o vnitrostátních opatřeních provádějících tuto směrnici. Vzhledem k tomu, že od té doby všechny členské státy Komisi o prováděcích opatřeních uvědomily, byla řízení pro nesplnění povinnosti z důvodu nesdělení uzavřena, s výjimkou případu Belgie, jenž byl postoupen Evropskému soudnímu dvoru¹¹.

Od roku 2011 bylo podáno mnoho stížností týkajících se přímo předmětu upraveného touto směrnicí. Tyto stížnosti se zabývají uznáváním odborné kvalifikace, nepřiměřeně dlouhou dobou vyřizování orgány, dalšími procesními aspekty, výší poplatků, obavami týkajícími se nerovného zacházení, především v oblasti převoditelnosti důchodů, a kategoriemi vyloučenými z rozsahu působnosti směrnice. Stížnosti se řešily nebo řeší výměnou informací s dotčenými členskými státy nebo řízením o nesplnění povinnosti¹².

III. DODRŽENÍ PROVÁDĚCÍCH OPATŘENÍ

Článek 1 – Předmět

Ustanovení čl. 1 odst. 1 stanoví předmět směrnice, kterým je určit jednotný postup pro vyřizování žádostí o vydání jednotného povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí za účelem výkonu práce na území některého členského státu. Cílem je zjednodušit postupy pro jejich přijímání a usnadnit kontrolu jejich právního postavení a stanovit společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založený na zásadě

⁷ SWD(2019) 1055 ze dne 29.března 2019 – Kontrola účelnosti právních předpisů EU o legální migraci. Viz také: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Viz zejména průzkumy *ad hoc* EMS v letech 2010 až 2013: systém jednotného povolení (176); provedení směrnice 2011/98/ES o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení; o výši poplatků (204 a 205), souběžné statusy pobytu (226); výběr daní z povolení k pobytu (230), o uznávání odborných kvalifikací dosažených mimo EU (271), právní předpis o zdravotním pojištění státních příslušníků třetích zemí (342), délka platnosti povolení k pobytu (428), formát pobytových karet a dokladů rodinného příslušníka (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Diskuse v rámci kontaktní skupiny pro legální migraci (2013–2014).

¹¹ Belgie oznámila úplné provedení směrnice na začátku ledna 2019 a řízení o nesplnění povinnosti bylo uzavřeno.

¹² Tato zpráva odráží situaci do ledna 2019, a nemusí tedy odrážet následně vedený dialog s členskými státy o klíčových otázkách, které jsou předmětem této zprávy.

rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu.

Všeobecně byl předmět směrnice ve vnitrostátních právních předpisech všech členských států zohledněn správně. Celkem 23 členských států¹³ směrnicí provedlo změnou současných vnitrostátních právních předpisů, především změnou zákonů upravujících vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí. Na Maltě byl na provedení směrnice přijat zvláštní samostatný zákon.

Uplatňováním směrnice nejsou podle čl. 1 odst. 2 dotčeny pravomoci členských států, pokud jde o přijímání státních příslušníků třetích zemí na jejich trhy práce. Téměř všechny členské státy provádějí test potřeb trhu práce a je použita řada postupů.

Článek 2 – Definice

Článek 2 obsahuje definice klíčových pojmů použitých ve směrnici, jmenovitě „státní příslušník třetí země“, „pracovník ze třetí země“, „jednotné povolení“ a „jednotný postup vyřizování žádostí“.

Definice „státního příslušníka třetí země“ podle čl. 2 písm. a) stanoví, že osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, se považuje za „státního příslušníka třetí země“. Tato definice byla provedena správně.

Ustanovení čl. 2 písm. b) obsahuje definici „pracovníka ze třetí země“. Tato definice je důležitá pro určení osobní působnosti směrnice, obzvláště v souvislosti s uplatňováním kapitoly II (rovné zacházení). Tuto definici správně provedly všechny státy kromě Slovenska.

Článek 3 – Oblast působnosti

Článek 3 definuje osobní působnost směrnice.

Ustanovení čl. 3 odst. 1 vymezuje kategorie státních příslušníků třetích zemí, na které se směrnice vztahuje. V souladu s čl. 3 odst. 1 písm. a) se směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o pobyt v členském státě za účelem výkonu práce. Členské státy vydávají státním příslušníkům třetích zemí, kteří žádají o pobyt v členském státě za účelem výkonu práce, různá povolení, která jsou považována za jednotná povolení.

Podle čl. 3 odst. 1 písm. b) se směrnice vztahuje rovněž na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni k výkonu práce a kteří jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002. Většina členských států provedla uvedené ustanovení správně. Členské státy vydávají různá povolení k pobytu za jiným účelem, než je výkon práce. Této kategorii státních příslušníků třetích zemí se povolení vydávají v souladu s článkem 7 směrnice. U České republiky nicméně není možné zjistit, zda mají určité kategorie státních příslušníků třetích zemí, kteří do České republiky přicházejí za jiným účelem, než je výkon práce, možnost pracovat na základě svého příslušného právního titulu pobytu. V Portugalsku příslušný vnitrostátní předpis výslovně vylučuje ze své působnosti státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Portugalska. Směrnice ze své působnosti podle čl. 3 odst. 2 písm. a) vylučuje státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky

¹³ Všechny kromě Malty.

občanů Unie, kteří vykonali nebo vykonávají právo volného pohybu v souladu se směrnicí 2004/38/ES, a nikoli rodinné příslušníky všech občanů Portugalska.

A konečně v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. c) se směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce. Tato ustanovení provedly správně všechny členské státy.

Ustanovení čl. 3 odst. 2 vymezuje kategorie státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou vyloučeni z rozsahu působnosti směrnice. Důvodem většiny vyloučení jsou jiné platné právní předpisy EU týkající se státních příslušníků třetích zemí. Obecně je třeba poznamenat, že uplatňování ustanovení směrnice včetně vydávání jednotného povolení jakékoliv kategorii státních příslušníků třetích zemí, jež jsou uvedeny v čl. 3 odst. 2, nutně nebrání provádění směrnice. Téměř všechny členské státy¹⁴ provedly čl. 3 odst. 2 ve shodě s požadavky v celém rozsahu.

Podle čl. 3 odst. 3 mohou členské státy rozhodnout, že se kapitola II nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členského státu po dobu nepřesahující šest měsíců nebo kteří byli přijati do členského státu za účelem studia. Tuto možnost využilo 18 členských států. Kypr, Řecko, Litva, Malta a Nizozemsko tuto možnost uplatnily v souvislosti s oběma kategoriemi státních příslušníků třetích zemí. Česko, Estonsko, Francie, Maďarsko, Portugalsko a Slovensko ji uplatnily pouze pro pracovníky, kteří jsou oprávněni pracovat na jejich území po dobu nepřesahující šest měsíců, zatímco Rakousko, Bulharsko, Španělsko, Itálie, Lucembursko, Lotyšsko a Slovinsko uplatnily jen možnost pro studenty.

V souladu s čl. 3 odst. 4 státy neuplatní kapitolu II směrnice na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza. Všechny členské státy toto ustanovení provedly odpovídajícím způsobem.

Článek 4 – Jednotný postup vyřizování žádostí

Článek 4 směrnice upravuje klíčové aspekty jednotného postupu vyřizování žádostí.

V souladu s čl. 4 odst. 1 se žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení podává prostřednictvím jednotného postupu vyřizování žádostí. Členské státy určí, zda má žádost o jednotné povolení podat státní příslušník třetí země, nebo jeho zaměstnavatel. Členské státy se nicméně mohou rovněž rozhodnout přijímat žádosti od obou. Má-li žádost podat státní příslušník třetí země, umožní mu členské státy podat žádost ze třetí země, nebo pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy, na území členského státu, na němž státní příslušník třetí země oprávněně pobývá.

Ve většině členských států může příslušnou žádost podat pouze státní příslušník třetí země¹⁵, ve dvou členských státech pouze zaměstnavatel (BG a IT) a v několika dalších jak státní příslušník třetí země, tak jeho zaměstnavatel¹⁶.

¹⁴ Záležitosti týkající se Portugalska viz výše.

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

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

V některých členských státech¹⁷ ještě povolení nejsou vydávána pomocí jediného správního aktu. Platné vnitrostátní postupy místo toho zahrnují zdvojené předkládání dokumentů a/nebo zdlouhavé postupy.

Jednotný postup vyřizování žádostí může také někdy zbytečně prodloužit povinnost získat pracovní oprávnění pro účely testu trhu práce. V některých členských státech je pracovní oprávnění prvním krokem, než státní příslušník třetí země může podat žádost o vízum. Pracovní oprávnění je obvykle vyžadováno zaměstnavatelem (FR, RO, ES, BG, PT). V dalších členských státech (např. LV a LT) je před udělením víza pro vstup do země státnímu příslušníkovi třetí země nutné, aby zaměstnavatel registroval volné pracovní místo.

Je možné, že tyto postupy o více krocích budou překážkou pro dodržování směrnice, pokud by takové postupy a čas, který je potřeba k jejich splnění, nespádaly do jednotného postupu vyřizování žádostí, a tedy ani do čtyřměsíční lhůty stanovené směrnicí. Pracovní povolení by měla být považována za součást jednotného postupu vyřizování žádostí obzvláště v případech, kdy se požadované oprávnění vztahuje na konkrétního státního příslušníka třetí země a na konkrétní pozici.

Podle čl. 4 odst. 2 směrnice posoudí členské státy žádost a přijmou rozhodnutí o vydání, změně či obnovení jednotného povolení, pokud žadatel splňuje požadavky stanovené v unijním nebo vnitrostátním právu. Rozhodnutí o vydání, změně či obnovení jednotného povolení představuje jediný správní akt zahrnující povolení k pobytu i pracovní povolení. Přijetí jediného rozhodnutí může být z důvodů uvedených v souvislosti s čl. 4 odst. 1 problematické v Bulharsku, Portugalsku a Rumunsku.

Ustanovení čl. 4 odst. 3 uvádí, že jednotným postupem vyřizování žádostí není dotčen postup pro udělování víz, který může být vyžadován pro první vstup. To bylo provedeno ve většině členských států¹⁸. 11. bod odůvodnění směrnice stanoví, že ustanovení této směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí a o jednotném povolení by se neměla týkat jednotných nebo dlouhodobých víz. Ve směrnici není definováno, co se považuje za vízum pro první vstup. Ustanovení čl. 7 odst. 1 směrnice 2009/50/ES (modrá karta)¹⁹ a čl. 5 odst. 3 směrnice (EU) 2016/801 o studentech a výzkumných pracovnících²⁰ nicméně objasňují, že pokud lze povolení k pobytu získat pouze na území členského státu, jakmile jsou splněny podmínky pro přijetí, vydají členské státy danému státnímu příslušníkovi třetí země požadované vízum. V případě postupu jednotného povolení je Komise toho názoru, že postup pro vyřizování víz je přidruženým postupem, který musí členské státy usnadnit.

Ustanovení čl. 4 odst. 4 uvádí, že v případě splnění stanovených podmínek vydají členské státy jednotné povolení státním příslušníkům třetích zemí, kteří požádají o přijetí, a již přijatým státním příslušníkům třetích zemí, kteří požádají o obnovení či změnu svých povolení k pobytu. Toto ustanovení bylo správně provedeno ve většině členských států.

Článek 5 – Příslušný orgán

Článek 5 stanoví, že povinností členských států je určit orgán příslušný k přijímání žádostí a vydávání jednotného povolení. Zavádí také řadu procesních záruk, jako je lhůta na rozhodnutí o

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Všechny kromě DE.

¹⁹ Úř. věst. L 155, 18.6.2009, s. 17.

²⁰ Úř. věst. L 132, 21.5.2016, s. 21.

celé žádosti, důsledky pro případ, že rozhodnutí není učiněno, povinnost oznámit rozhodnutí žadateli a důsledky v případě, že je žádost neúplná.

V souladu s čl. 5 odst. 1 musejí členské státy určit orgán příslušný k přijímání žádostí a vydávání jednotného povolení. Většina členských států určila jeden příslušný orgán, a provedla tedy toto ustanovení správně. Obvykle se jedná o cizinecké úřady, příslušná oddělení ministerstev vnitra a policejních orgánů nebo policejní stanice místa pobytu státních příslušníků třetích zemí.

Ustanovení čl. 5 odst. 2 prvního pododstavce uvádí, že příslušný orgán rozhoduje o celé žádosti co nejdříve, v každém případě nejpozději do čtyř měsíců ode dne jejího podání. Panují obavy z celkové lhůty pro vydání rozhodnutí v devíti členských státech²¹, především kvůli tomu, že ve vnitrostátních právních předpisech nejsou určeny konkrétní lhůty, ale také kvůli časovým dopadům požadavků na zapsání v různých orgánech za účasti několika úřadů (např. sociálního zabezpečení, lékařských služeb) a povinnosti získat pracovní oprávnění, což může celý postup v praxi prodloužit nebo oddálit.

Ustanovení čl. 5 odst. 2 druhého pododstavce uvádí, že za mimořádných okolností souvisejících s obtížností posouzení žádosti mohou členské státy čtyřměsíční lhůtu na rozhodnutí o celé žádosti prodloužit. Tuto možnost využilo 17 členských států²².

Ustanovení čl. 5 odst. 2 třetího pododstavce uvádí, že pro případ, kdy rozhodnutí není učiněno ve lhůtě stanovené v tomto odstavci, jsou stanoveny právní důsledky vnitrostátními právními předpisy.

Právní předpisy řady členských států²³ stanoví tiché zamítnutí a právo učinit právní kroky proti takovému zamítnutí. Jiné členské státy zavedly tichý souhlas nebo právo podat žalobu, pokud orgány nejednají ve stanovené lhůtě. K tomu dochází prostřednictvím zvláštních prováděcích předpisů nebo odkazem na obecné správní právo.

Byly nicméně zaznamenány problematické vnitrostátní právní předpisy nebo postupy. V Německu může například dojít k nedodržení požadavků kvůli tomu, že ve vnitrostátních právních předpisech není výslovně zahrnuta čtyřměsíční lhůta pro jednotný postup vyřizování žádostí. Nápravná opatření, která jsou uplatňována v některých členských státech, se navíc nejeví jako vhodná a mohou vést na dlouhou dobu k právní nejistotě (FI, SE), a v případě Švédska jsou navíc spojena s nepřiměřeně dlouhou dobou strávenou vyřizováním.

Podle čl. 5 odst. 4 musí příslušný orgán písemně vyrozumět žadatele v případě, že je žádost neúplná, a o tom, že jsou požadovány dodatečné informace nebo dokumenty, přičemž stanoví přiměřenou lhůtu pro jejich předložení. Čtyřměsíční lhůta uvedená v čl. 5 odst. 2 se pozastaví do doby, než příslušný orgán nebo jiné dotčené orgány obdrží požadované dodatečné informace. Většina členských států toto stanovení provádí správně.

České správní orgány navíc nemají povinnost přerušit řízení, ale pouze možnost tak učinit. V případě Itálie začíná lhůta pro přijetí rozhodnutí o celé žádosti, jak stanoví čl. 5 odst. 2, znovu ve chvíli, kdy příslušný orgán obdrží úplnou dokumentaci.

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

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

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

Možné problémy s žádostí kvůli její neúplnosti byly zjištěny na Maltě. Bylo zjištěno, že maltské orgány odmítají přijmout neúplné žádosti nebo je zcela odmítají bez písemného oznámení, což znamená, že žadatelé jsou jen zřídka obeznámeni se stavem své žádosti.

Článek 6 – Jednotné povolení

Článek 6 se vztahuje jak na ty, kdo žádají o přijetí, tak na ty, kteří byli přijati za účelem výkonu práce. Ustanovení čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce stanoví, že členské státy při vydávání jednotného povolení použijí jednotný vzor stanovený nařízením (ES) č. 1030/2002²⁴ a v souladu s písm. a) bodem 7.5-9 přílohy uvedeného nařízení uvedou informace týkající se pracovního povolení. Tomuto ustanovení většina členských států vyhověla buďto explicitně²⁵, nebo implicitně²⁶ na základě vnitrostátních ustanovení o povoleních, jež odpovídají jednotnému povolení.

Podle čl. 6 odst. 1 druhého pododstavce členské státy mohou uvést další informace o pracovním poměru státního příslušníka třetí země (například jméno a adresu zaměstnavatele, místo výkonu zaměstnání, pracovní náplň, pracovní dobu, odměnu) v papírové podobě nebo tyto údaje uložit v elektronické podobě. Tato možnost není ve většině členských států uplatňována. Je uplatňována jak v papírové, tak v elektronické podobě na Kypru, Maltě a v Nizozemsku. Ve Španělsku, Francii a na Slovensku se uplatňuje pouze papírová podoba, zatímco Maďarsko využilo pouze možnosti elektronické podoby.

Ustanovení čl. 6 odst. 2 uvádí, že členské státy kromě jednotného povolení nevydávají žádná dodatečná povolení za účelem prokázání povolení přístupu na trh práce. Většina členských států to dodržuje. Některé členské státy tento požadavek provedly explicitně (Kypr, Lotyšsko a Malta) a jiné implicitně²⁷ na základě vnitrostátních ustanovení o povoleních, jež odpovídají jednotnému povolení. Prováděcí ustanovení nejsou jasná v Německu.

Článek 7 – Povolení k pobytu vydaná za jiným účelem, než je výkon práce

Článek 7 se vztahuje na ty, kteří byli přijati za jiným účelem, než je výkon práce, ale také mají právo pracovat, jako rodinní příslušníci, studenti a jiní, včetně těch, kdo mají vnitrostátní statut trvalého pobytu.

Podle čl. 7 odst. 1 prvního pododstavce členské státy při vydávání povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002 uvedou informace týkající se pracovního povolení bez ohledu na druh povolení. Ustanovení bylo provedeno ve všech členských státech buďto explicitně (CY, LV a MT), nebo implicitně²⁸ na základě vnitrostátních ustanovení o povoleních, jež odpovídají jednotnému povolení vydanému za jiným účelem, než je výkon práce.

Ustanovení čl. 7 odst. 1 druhého pododstavce dává členským státům možnost uvést další informace o pracovním poměru státního příslušníka třetí země (například jméno a adresu zaměstnavatele, místo výkonu zaměstnání, pracovní náplň, pracovní dobu, odměnu) v papírové podobě nebo tyto údaje uložit v elektronické podobě. Většina členských států tuto možnost neuplatnila. Jak v papírové, tak v elektronické podobě je uplatňována na Kypru, Maltě a v

²⁴ Ve znění nařízení (EU) 2017/1954, Úř. věst. L 286, 1.11.2017, s. 9.

²⁵ CY, FR, LV, MT a RO.

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

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

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

Nizozemsku. Ve Španělsku se uplatňuje pouze papírová podoba, zatímco Maďarsko využilo pouze možnosti elektronické podoby.

Ustanovení čl. 7 odst. 2 vyžaduje, aby při vydávání povolení k pobytu podle nařízení (ES) č. 1030/2002 členské státy nevydávaly dodatečná povolení prokazující povolení přístupu na trh práce.

Většina členských států ustanovení provedla buďto explicitně (CY, LV a MT), nebo implicitně²⁹ na základě vnitrostátních ustanovení o povoleních, jež odpovídají jednotnému povolení vydanému za jiným účelem, než je výkon práce. V Maďarsku nicméně nelze zjistit, zda všechna povolení, která mohou být považována za jednotné povolení vydané za jiným účelem, než je výkon práce, také udělují právo pracovat, a jestli jsou tedy nutná další povolení prokazující oprávnění získat přístup na trh práce. A konečně v Nizozemsku, ačkoliv pracovní povolení ve spojení s dokladem o pobytu funguje jako jednotné povolení, žádná zvláštní ustanovení explicitně neurčují použití jednotného vzoru, jak vyžaduje směrnice, a není tedy zajištěno, že další dokumentace nebude dána jako doklad o pracovním povolení.

Článek 8 – Procesní záruky

Článek 8 stanoví určité procesní záruky poskytnuté žadateli o povolení, konkrétně povinnost uvést písemné odůvodnění pro zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení povolení a záruku, že budou písemně oznámeny informace o orgánu, u kterého může žadatel podat opravný prostředek, a lhůtě pro toto podání. 19 členských států provedlo procesní záruky v souladu s ustanoveními této směrnice³⁰. Provedení do vnitrostátního práva probíhá zavedením zvláštních právních předpisů nebo odkazem na obecná správní pravidla. Problémy se souladem vztahující se k čl. 8 odst. 1 a 2 spočívají v tom, že příslušná pravidla v některých členských státech nezaručují, že žadatel získá písemné informace o důvodu zamítnutí a jménu orgánu, u kterého může žadatel podat opravný prostředek, a lhůtě pro toto podání (MT a PL).

Ustanovení čl. 8 odst. 3 uvádí, že žádost může být považována za nepřipustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována. Většina členských států tuto možnost neuplatnila³¹. Jiné ji uplatnily v souladu s požadavky explicitně (CY, EL a IT), nebo implicitně (EE, HR, HU, MT, NL, RO a SK).

Článek 9 – Přístup k informacím

Článek 9 ukládá členským státům povinnost poskytnout na žádost státnímu příslušníkovi třetí země a budoucímu zaměstnavateli dostatečné informace o dokumentech nezbytných k podání úplné žádosti. Většina členských států toto ustanovení provedla buďto explicitně (CY, EL, LU a MT), nebo na základě obecných zásad správního práva, které zaručuje přístup k informacím³², a s (dodatečnou) možností získat informace o potřebných dokladech prostřednictvím internetových stránek příslušných orgánů (AT, CZ, DE, FR, HR a SK). Některé členské státy (BG, EE, PT a SI) nestanovují jasně povinnost příslušným orgánům poskytovat dostatečné informace o dokumentech nezbytných k podání úplné žádosti.

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

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

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

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

Článek 10 – Poplatky

Článek 10 umožňuje členským státům od žadatelů požadovat zaplacení poplatků za vyřizování žádostí v souladu se směrnicí. Takové poplatky za vyřizování žádosti jsou vybírány všemi členskými státy. Komise je toho názoru, že poplatky jsou v některých případech příliš vysoké a proti zásadě proporcionality, což ohrožuje *effet utile* směrnice. To potvrdil ve dvou rozsudcích Soudní dvůr³³. Komise se zapojila do dialogů s vnitrostátními orgány a zahájila řadu řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům za účtování příliš vysokých a nepřiměřených poplatků za povolení k pobytu podle různých směrnic včetně směrnice o jednotném povolení³⁴.

Článek 11 – Práva na základě jednotného povolení

Ustanovení čl. 11 písm. a) až d) uvádí práva udělená na základě jednotného povolení: vstup a pobyt, volný přístup na celé území, právo vykonávat konkrétní zaměstnání, k němuž je držitel povolení oprávněn, a právo být poučen o svých právech. Většina členských států článek 11 provedla v celém rozsahu³⁵.

Provedení ustanovení čl. 11 písm. b) (volný přístup na celé území) v Polsku a čl. 11 písm. d) (výkon konkrétního zaměstnání) v Rakousku, Německu, Estonsku, Lucembursku a Slovinsku není jasně zjištěno. Zdá se, že informace o udělených právech nejsou v těchto členských zemích k dispozici. Pracovníci ze třetích zemí mají jen v malém počtu členských zemí stejná práva změnit práci nebo zaměstnavatele jako občané členských států (FI, FR, IT a SI).

Článek 12 – Právo na rovné zacházení

Podle článku 12 směrnice mají držitelé jednotného povolení právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu v řadě oblastí včetně pracovních podmínek, svobody sdružování, dávek sociálního zabezpečení, vzdělávání, uznávání akademických a odborných kvalifikací, daňových výhod, přístupu ke zboží a službám a poradenským službám (písmeno a) až h)). Členské státy tento článek celkově provedly náležitým způsobem.

Článek 12 dále umožňuje rovné zacházení omezit, pokud jde o některé z uvedených oblastí, a objasňuje, že právem na rovné zacházení není dotčeno právo členského státu odejmout nebo obnovit povolení k pobytu. Přesto, že tato možná omezení existují, je využito jen málo členských států.

Článek 12 se navíc zabývá rovným zacházením v souvislosti s převoditelností důchodových dávek. Podle čl. 12 odst. 1 se ustanovení směrnice o rovném zacházení netýkají pouze těch, kteří byli přijati v členském státě za účelem výkonu práce podle unijního nebo vnitrostátního práva, nýbrž i těch, kteří byli k pobytu přijati z jiných důvodů, za podmínky, že jsou oprávněni k výkonu práce.

Článek 12 je proveden do vnitrostátního práva buď zavedením zvláštních předpisů, obecnými ustanoveními o rovném zacházení nebo předpisy upravujícími každou z oblastí uvedených v písmeni a) až h).

³³ 26. dubna 2012, C-508/10, Komise v. Nizozemsko; a 2. září 2015, C-309/14, CGIL & INCA.

³⁴ Věc BG byla uzavřena v návaznosti na změny v právních předpisech. EL, NL a PT stále probíhá.

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

Řada stížností, které byly v této oblasti předloženy, naznačuje, že se v praxi mohou vyskytnout problémy s prováděním směrnice, především v případech, kdy musí být zásada rovného zacházení prováděna různými regionálními a místními orgány.

Problémy s prováděním práva na rovné zacházení vyvstávají obzvlášť v souvislosti s následujícími aspekty:

- všeobecné vyloučení držitelů víza (Portugalsko),
- uznávání diplomů, osvědčení a jiných odborných kvalifikací v Nizozemsku (uznávání diplomů pouze pro ty, kdo mají povolení k trvalému pobytu),
- přístup k oblastem sociálního zabezpečení v Nizozemsku (omezený přístup k peněžitým dávkám v nemoci a příspěvky v nezaměstnanosti pro osoby s přechodným pobytem), ve Slovinsku (pro státní příslušníky třetích zemí je k dispozici pouze jeden typ rodinných dávek – přídatky na dítě); v Itálii (držitelé jednotného povolení vyloučení z určitého typu rodinných dávek)³⁶, Švédsku (omezený přístup k dávkám sociálního zabezpečení pro pobyty kratší jednoho roku),
- přístup ke zboží a službám na Kypru (pracovníci ze třetích zemí nemají právo na nákup nemovitosti pro účely bydlení).

Možná omezení

Podle čl. 12 odst. 2 mohou členské státy omezit rovné zacházení v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) až d). Většina členských států všechny tyto možnosti nevyužila, pouze Kypr se rozhodl využít všechna možná omezení, zatímco některé členské státy (BG, CZ, ES, HR, LU, RO a SK) nevyužily žádnou z možností.

Podle čl. 12 odst. 3 není právem na rovné zacházení stanoveným v čl. 12 odst. 1 dotčeno právo členského státu odejmout povolení k pobytu vydané podle této směrnice, povolení k pobytu vydané za jiným účelem, než je výkon práce, nebo jakékoli jiné povolení pracovat v členském státě, nebo odmítnout jejich obnovení. Polsko čl. 12 odst. 3 neprovedlo. Zbývající členské státy toto ustanovení provedly buďto explicitně, nebo pomocí vnitrostátních právních předpisů.

Převoditelnost důchodů

V souladu s čl. 12 odst. 4 pracovníci ze třetích zemí stěhující se do třetí země nebo jejich pozůstalí, kteří pobývají ve třetí zemi a jejichž práva jsou odvozena od dotyčných pracovníků, obdrží v souvislosti se stářím, invaliditou nebo úmrtím zákonný důchod. Tento důchod musí vyplývat z předcházejícího zaměstnání dotyčných pracovníků, na nějž vznikl nárok v souladu s právními předpisy uvedenými v článku 3 nařízení (ES) č. 883/2004, a to za stejných podmínek a podle stejné výměry jako státní příslušníci dotčených členských států, kteří se odstěhují do třetí země.

Převod důchodu (v souvislosti se stářím, invaliditou a úmrtím) do třetích zemí povoluje třináct členských států³⁷. S občany členských států a státními příslušníky třetích zemí je v tomto ohledu zacházeno rovně. Problémy byly zjištěny ve Slovinsku, Francii, Nizozemsku a Bulharsku. Podle slovinských zákonů dostane příjemce, jenž jako cizí státní příslušník natrvalo přesídlí mimo Slovinsko, v cizí zemi důchod, pokud byla podepsána mezinárodní dohoda se zemí relokace, nebo pokud tento stát toto právo uzná slovinským občanům. Slovinsko nicméně svým občanům žijícím v zahraničí důchod platí za všech okolností. Ve Francii nelze důchod

³⁶ Viz věc C-449/16 Martinez Silva.

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

v souvislosti s invaliditou a stářím převést do třetích zemí. V Nizozemsku jsou zřejmě sazby pro převoditelnost důchodů týkající se návratu do třetích zemí snižované. Bulharské právní předpisy umožňují převoditelnost důchodů, pouze pokud existují bilaterální dohody se třetími zeměmi.

Článek 13 – Příznivější ustanovení

Článek 13 umožňuje uplatnění příznivějších ustanovení. V souladu s čl. 13 odst. 1 písm. a) se ustanovení této směrnice použijí, aniž jsou dotčena příznivější ustanovení unijního práva včetně dvoustranných a mnohostranných dohod mezi Unií nebo Unií a jejími členskými státy na jedné straně a jednou nebo několika třetími zeměmi na straně druhé. Valná většina členských států provedla toto ustanovení odpovídajícím způsobem.

V souladu s čl. 13 odst. 1 písm. b) se ustanovení směrnice také použijí, aniž jsou dotčena příznivější ustanovení dvoustranných nebo mnohostranných dohod mezi jedním nebo několika členskými státy a jednou nebo několika třetími zeměmi. Nebyly pozorovány žádné problematické záležitosti.

V souladu s čl. 13 odst. 2 není použitím této směrnice dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení, která jsou příznivější pro osoby, na něž se vztahuje. Nebyly pozorovány žádné problematické záležitosti.

Článek 14 – Informování veřejnosti

Článek 14 vyžaduje od členských států, aby zpřístupnily široké veřejnosti pravidelně aktualizované informace o podmínkách přijetí státních příslušníků třetích zemí na svém území za účelem výkonu práce a o podmínkách pobytu na jeho území za tímto účelem. Všechny členské státy tuto povinnost dodržují. Explicitní provedení v právních předpisech bylo zajištěno v deseti členských státech³⁸. Studie³⁹ o praktickém uplatňování rámce EU pro legální migraci, jež byla vypracována pro kontrolu účelnosti, poukázala na nedostatečné informace od příslušných orgánů o podmínkách přijetí a právech spojených s povolením.

Čl. 15 odst. 2 – Podávání zpráv

Podle čl. 15 odst. 2 mají členské státy v souladu s nařízením (ES) č. 862/2007 každoročně a poprvé do 25. prosince 2014 poskytnout Komisi statistiky o počtech státních příslušníků třetích zemí, kterým bylo v předchozím kalendářním roce uděleno jednotné povolení. Ve většině členských států⁴⁰ není povinnost informování explicitně provedena ve vnitrostátních právních předpisech, ale je plněna v rámci správního řízení. Pouze Kypr, Řecko a Litva tyto povinnosti upravují právními předpisy. Řecko a Belgie nicméně ještě neposkytly žádnou statistiku.

IV. ZÁVĚRY

Podpora integrace a nediskriminace státních příslušníků třetích zemí je dlouhodobý závazek EU. Pro dosažení tohoto cíle je směrnice o jednotném povolení klíčovým nástrojem. Od uplynutí lhůty pro provedení na konci roku 2013 Komise zahájila řadu řízení o nesplnění povinností a zapojila se do dialogu s členskými státy, aby se přesvědčila o tom, že ustanovení směrnice provádějí a uplatňují správně.

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

³⁹ Podklady pro přílohu 2A ICF (2018) zprávy o praktickém provádění směrnice o legální migraci.

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

Klíčovým aspektem směrnice je zavedení mechanismu jednotného kontaktního místa na vnitrostátní úrovni. To je obzvlášť důležité, když se jedná o organizační strukturu vládních institucí, kde mají vydávání pracovního povolení a povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí na starosti různé orgány – jmenovitě ministerstvo vnitra a ministerstvo práce. Všechny členské státy zvýšily úsilí, aby tento typ mechanismu zavedly. V tomto procesu ale stále existují problematické záležitosti. Zbývající problémy souvisí hlavně s větším množstvím požadovaných administrativních kroků, lhůtou nezbytnou pro získání vstupního víza a povolení k přístupu na trh práce a dodržováním určitých procesních záruk.

Směrnice také zaručuje státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou držiteli jednotného povolení, rozsáhlý soubor práv a prosazuje zásadu nediskriminace. Ustanovení o rovném zacházení jsou klíčovým prvkem rámce EU pro legální migraci. Většina členských států jedná v souladu s ustanoveními o rovném zacházení a ustanovení umožňující omezit určitá práva se využívají v omezené míře. Tato zpráva nicméně poukazuje na určité nedostatky provádění směrnice (například restriktivní výklad ustanovení o rovném zacházení v několika členských státech), což by mělo vést k přijetí dalších kroků na unijní a vnitrostátní úrovni. A konečně kontrola účelnosti legální migrace ukázala nedostatek informací mezi státními příslušníky třetích zemí o možnosti získání jednotného povolení a s ním souvisejícími právy.

Komise bude pokračovat ve svých snahách o zajištění toho, aby směrnice byla správně provedena a uplatňována v celé EU. K dosažení tohoto cíle Komise plně využije svých pravomocí v rámci Smlouvy a v případě nutnosti zahájí řízení pro nesplnění povinnosti. Zároveň bude Komise i nadále s členskými státy spolupracovat na technické úrovni. Bylo by vhodné více prodiskutovat a ujasnit některé právní a technické záležitosti, například požadavky na víza a test trhu práce, zahrnutí rovného zacházení a záležitosti týkající se formátu povolení a informací, které by měl obsahovat. Držitelé jednotného povolení by navíc měli být lépe informováni o svých právech vyplývajících ze směrnice.

Komise co nejlépe využije stávající internetové stránky, především prostřednictvím aktualizovaného imigračního portálu, a vybídne členské státy, aby zahájily informační kampaně s cílem informovat potenciální žadatele o právech a postupech k získání jednotného povolení.