

Bryssel 29.3.2019
COM(2019) 160 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten
myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä
jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden
yhtäläisistä oikeuksista annetusta direktiivistä 2011/98/EU**

I. JOHDANTO

Direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, jäljempänä 'direktiivi'¹, annettiin 13. joulukuuta 2011. Se on kuudes laillista muuttoliikettä koskeva direktiivi², joka annettiin sen jälkeen, kun EU sai Amsterdamin sopimuksella lainsäädäntövaltaa tällä alalla.

Direktiivillä on kaksi päätavoitetta. Ensimmäisenä päätavoitteena on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten pääsyä työskentelemään jäsenvaltioihin ottamalla käyttöön yhdistelmä lupaa (yhdistetty työ- ja oleskelulupa) koskeva yhden hakemuksen menettely ja auttaa siten parantamaan muuttovirtojen hallintaa. Direktiivissä säädetään myös useista hakemusmenettelyyn liittyvistä takeista.

Direktiivin toisena päätavoitteena on varmistaa kolmansista maista tulleiden työntekijöiden ja oleskelujäsenvaltion kansalaisten yhdenvertainen kohtelu.

Direktiivi on sen vuoksi EU:n maahanmuuttopolitiikan keskeinen väline sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kannalta, joille on myönnetty pääsy EU:n alueelle työskentelyä varten tai jotka työskentelevät direktiiviä soveltavissa 25 jäsenvaltiossa³.

Ilmoitusten perusteella vuonna 2017 tehtiin direktiivin nojalla 2 635 896 lupapäätöstä, joista 841 028 koski ensimmäisen luvan myöntämistä. Loput päätökset koskivat luvan uusimista tai muuttamista. Kaikista vuonna 2017 myönnettyistä luvista 893 198 (34 %) myönnettiin ansiotyötä varten, 1 006 318 (38 %) perhesyistä, 279 405 (11 %) opiskelua varten ja 456 975 (17 %) muulla perusteella. Kaikista vuonna 2017 myönnettyistä ensimmäisistä luvista (joiden määrä on kasvanut ensimmäisen raportointivuoden 2013 jälkeen) yli 88 prosenttia myönnettiin ansiotyötä varten, joten ne kattoivat suuren osan suunnitellusta kohderyhmästä.⁴ Belgia ja Kreikka eivät ole ilmoittaneet direktiiviin liittyviä tilastotietoja.⁵

Laatimalla tämän täytäntöönpanokertomuksen komissio täyttää direktiivin 15 artiklassa säädetyn velvollisuutensa, jonka mukaan sen on toimitettava säännöllisin väliajoin Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa. Kertomuksessa esitetään yleiskatsaus direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisesta 24 jäsenvaltiossa sekä tuodaan esiin mahdollisia ongelmakysymyksiä.⁶ Kertomus oli alun perin määrä antaa 25. joulukuuta 2016 mennessä, mutta sitä lykättiin, jotta se

¹ EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1.

² Ensimmäinen on oikeudesta perheen yhdistämiseen annettu direktiivi 2003/86/EY.

³ Direktiivi ei sido Tanskaa, Irlantia eikä Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

⁴ Toimivuustarkastusta koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan liitteessä 9 on perusteellinen analyysi direktiiviin liittyvistä tilastotiedoista.

⁵ Lähde [migr_ressing] ja [migr_resocc], 7.12.2018. Itävalta on ilmoittanut vain lupapäätösten kokonaismäärän, ensimmäisten päätösten lukumäärää erittelemättä. Bulgaria, Tšekki, Liettua ja Alankomaat eivät ole ilmoittaneet perhesyistä myönnettyjä lupia. Bulgaria, Tšekki, Espanja, Italia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta ja Itävalta eivät ole ilmoittaneet opiskelua varten myönnettyjä lupia. Bulgaria, Tšekki, Italia, Liettua, Malta, Alankomaat ja Romania eivät ole ilmoittaneet muulla perusteella myönnettyjä lupia.

⁶ Tätä kertomusta viimeisteltäessä Belgia ei ollut vielä saattanut direktiiviä kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään, minkä vuoksi Belgiaa koskevaa vaatimustenmukaisuuden arviointia ei ollut saatavilla. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio, komissio v. Belgia, C-564/17. Tämän kertomuksen arvioinneissa viitataan näin ollen asianomaisiin 24 muuhun jäsenvaltioon.

annettaisiin samaan aikaan kuin komission kattava arviointi laillista muuttoliikettä koskevasta sääntelykehiksestä, jäljempänä 'toimivuustarkastus'⁷.

Tämä täytäntöönpanokertomus perustuu komission toimeksiannon perusteella vuosina 2014–2016 tehtyyn tutkimukseen sekä muihin lähteisiin, joihin kuuluu muun muassa useita Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) välityksellä tehtyjä ad hoc -kyselyjä⁸, yksittäisiä kanteluja, kysymyksiä, vetoomuksia ja muutamia direktiivin soveltamiseen liittyviä käytännön ongelmia, jotka on määritetty toimivuustarkastuksen tueksi tehdyssä tutkimuksessa⁹. Toimivuustarkastusta koskevassa asiakirjassa on lisätietoa direktiivin käytännön soveltamisesta.

II. KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN OSAKSI SAATTAMISEN SEURANTA JA TILANNE

Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden piti saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 25. joulukuuta 2013. Ennen sitä komissio piti jäsenvaltioiden edustajien kanssa useita kokouksia, joissa keskusteltiin direktiiviin täytäntöönpanoa ja tulkintaa koskevista asioista.¹⁰

Vuonna 2014 komissio aloitti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 258 artiklaan (aiempi 226 artikla) perustuvan rikkomusmenettelyn 14:ää jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet täyttäneet velvollisuuttaan ilmoittaa komissiolle direktiiviä koskevista kansallisista täytäntöönpanotoimista. Koska kaikki jäsenvaltiot ovat nyt ilmoittaneet täytäntöönpanotoimista, ilmoittamatta jättämisestä koskevat rikkomusmenettelyt on lopetettu lukuun ottamatta Belgiaa vastaan aloitettua menettelyä, jonka osalta asia saatettiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.¹¹

Vuodesta 2011 lähtien on vastaanotettu useita kanteluita, jotka ovat koskeneet erityisesti direktiivin kohdetta. Kantelujen aiheina on ollut tutkintojen tunnustaminen, viranomaisten liian pitkät käsittelyajat, muut menettelyseikat, maksujen suuruus, eriarvoiseen kohteluun liittyvät huolenaiheet, erityisesti eläkkeiden siirrossa, sekä tiettyjen ryhmien sulkeminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Kantelujen johdosta toteutettuja tai parhaillaan toteutettavia jatkotoimia ovat tietojen vaihtaminen kyseisten jäsenvaltioiden kanssa tai rikkomusmenettelyt.¹²

III. TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMIEN YHDENMUKAISUUS DIREKTIIVIN KANSSA

1 artikla – Kohde

⁷ SWD(2019) 1055, 29.3.2019, Laillista muuttoliikettä koskevan EU:n lainsäädännön toimivuustarkastus. Ks. myös https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁸ Ks. erityisesti EMN:n ad hoc -kyselyt vuosina 2010–2013: yhdistelmä lupajärjestelmä (176); yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä annetun direktiivin 2011/98/EU saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä; maksujen suuruus (204 ja 205), rinnakkaiset oleskeluasemat (226); veron periminen oleskeluluvista (230), EU:n ulkopuolella hankitun ammattipätevyyden tunnustaminen (271), kolmansien maiden kansalaisten sairausvakuutusta koskeva sääntely (342), oleskeluluvan kesto (428), oleskelukorttien ja perheenjäsenen oleskelukorttien muoto (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Laillista muuttoliikettä käsittelevässä yhteysryhmässä käydyt keskustelut (2013–2014).

¹¹ Belgia ilmoitti tammikuun 2019 alussa, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on saatu päätökseen. Rikkomusmenettely on sen jälkeen lopetettu.

¹² Tämä kertomus kuvaa tilannetta tammikuussa 2019, eikä siitä välttämättä käy ilmi jäsenvaltioiden kanssa tämän jälkeen käyty vuoropuhelu kertomuksessa esiin nostetuista keskeisistä seikoista.

Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan direktiivin kohde: yhden hakemuksen menettelyn määrittäminen yhdistelmäluvan myöntämiseksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskeluun työntekoa varten. Tavoitteena on näin yksinkertaistaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä koskevia menettelyjä ja helpottaa heidän asemansa valvontaa. Lisäksi direktiivissä säädetään jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista riippumatta siitä, mitä tarkoitusta varten heille on alun perin myönnetty pääsy kyseisen jäsenvaltion alueelle. Perustana on tällöin yhdenvertainen kohtelu jäsenvaltion kansalaisten kanssa.

Direktiivin kohde on kaiken kaikkiaan sisällytetty asianmukaisesti kaikkien jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Yleisesti ottaen 23 jäsenvaltiota¹³ on saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään tekemällä lainsäädäntömuutoksia eli pääosin muuttamalla kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevia säädöksiä. Maltalla annettiin erillinen laki direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin soveltaminen ei 1 artiklan 2 kohdan mukaan vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten pääsyä niiden työmarkkinoille. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa tehdään työmarkkinatarvetesti, ja käytössä on monenlaisia menettelyjä.

2 artikla – Määritelmät

Direktiivin 2 artiklassa määritellään direktiivissä käytetyt keskeiset käsitteet eli ”kolmannen maan kansalainen”, ”kolmannesta maasta tullut työntekijä”, ”yhdistelmä lupa” ja ”yhden hakemuksen menettely”.

Direktiivin 2 artiklan a alakohdassa olevan määritelmän mukaan kolmannen maan kansalaiseksi katsotaan henkilö, joka ei ole SEUT-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen. Tämä määritelmä on saatettu oikein osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Direktiivin 2 artiklan b alakohdassa määritellään kolmannesta maasta tullut työntekijä. Määritelmä on tärkeä määritettäessä direktiivin henkilöllistä soveltamisalaa, varsinkin II luvun soveltamisen osalta (yhdenvertainen kohtelu). Kaikki muut jäsenvaltiot paitsi Slovakia ovat saattaneet tämän määritelmän oikein osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3 artikla – Soveltamisala

Direktiivin 3 artiklassa määritellään direktiivin henkilöllinen soveltamisala.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa määritetään direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kolmansien maiden kansalaisten ryhmät. Direktiiviä sovelletaan 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat lupaa oleskella jonkin jäsenvaltion alueella työntekoa varten. Jäsenvaltiot myöntävät erilaisia yhdistelmäluviksi katsottavia lupia kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevat lupaa jäsenvaltion alueella oleskeluun työntekoa varten.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, jotka saavat työskennellä ja joille on

¹³ Kaikki muut paitsi Malta.

myönnetty oleskelulupa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Jäsenvaltiot myöntävät erilaisia lupia muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten. Tähän kolmansien maiden kansalaisten ryhmään kuuluville myönnetään lupia direktiivin 7 artiklan mukaisesti. Tšekissä ei kuitenkaan voida varmistaa, onko tiettyihin kolmansien maiden kansalaisten ryhmiin kuuluvilla, muussa kuin työskentelytarkoituksessa Tšekkiin saapuvilla mahdollisuutta työskennellä oleskeluun oikeuttavan asiakirjansa nojalla. Portugalissa on nimenomaisesti suljettu asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat Portugalin kansalaisten perheenjäseniä. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat sellaisten EU:n kansalaisten perheenjäseniä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen direktiivin 2004/38/EY mukaisesti, eivät kaikkien Portugalin kansalaisten perheenjäsenet.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet nämä säännökset asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa määritetään direktiivin soveltamisalaan kuulumattomat kolmansien maiden kansalaisten ryhmät. Syynä soveltamisalan ulkopuolelle jäämiseen on useimmiten se, että kyseisiin kolmansien maiden kansalaisiin sovelletaan muuta EU:n lainsäädäntöä. Yleisesti ottaen olisi huomattava, että direktiivin säännösten, mukaan lukien yhdistelmälupaa koskevien säännösten, soveltaminen johonkin 3 artiklan 2 kohdassa lueteltuun kolmansien maiden kansalaisten ryhmään ei välttämättä estä direktiivin täytäntöönpanoa. Lähes kaikki jäsenvaltiot¹⁴ ovat saattaneet koko 3 artiklan 2 kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöä vaatimusten mukaisesti.

Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että II lukua ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, joille on myönnetty lupa työntekoon jonkin jäsenvaltion alueella enintään kuudeksi kuukaudeksi tai joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon opiskelua varten. Jäsenvaltioista 18 on soveltanut tätä mahdollisuutta. Kreikka, Kypros, Liettua, Malta ja Alankomaat ovat soveltaneet sitä kumpaankin kolmansien maiden kansalaisten ryhmään. Tšekki, Viro, Ranska, Unkari, Portugali ja Slovakia ovat soveltaneet tätä mahdollisuutta vain työntekijöihin, joille on myönnetty pääsy niiden alueelle työntekoa varten enintään kuudeksi kuukaudeksi, kun taas Bulgaria, Espanja, Italia, Latvia, Luxemburg, Itävalta ja Slovenia ovat soveltaneet mahdollisuutta vain opiskelijoihin.

Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ei pidä soveltaa direktiivin II luvun säännöksiä kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on viisumin perusteella lupa työntekoon. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä vaatimusten mukaisesti.

4 artikla – Yhden hakemuksen menettely

Direktiivin 4 artiklassa säädetään yhden hakemuksen menettelyä koskevista keskeisistä seikoista.

¹⁴ Ks. Portugalia koskevat huolenaiheet edellä.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan yhdistelmäluvan myöntämistä, muuttamista tai uusimista koskeva hakemus tehdään yhden hakemuksen menettelyä noudattaen. Jäsenvaltioiden on määritettävä, onko yhdistelmä lupaa koskevan hakemuksen tekeminen kolmannen maan kansalaisen vai hänen työnantajansa tehtävä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin myös päättää sallia sen, että kumpi tahansa voi tehdä hakemuksen. Jos kolmannen maan kansalaisen on tehtävä hakemus, jäsenvaltioiden on sallittava hakemuksen tekeminen kolmannesta maasta käsin tai, jos kansallisessa oikeudessa niin säädetään, sen jäsenvaltion alueella, jossa kolmannen maan kansalainen oleskelee laillisesti.

Valtaosassa jäsenvaltioita¹⁵ hakemuksen voi tehdä vain kolmannen maan kansalainen, kahdessa jäsenvaltiossa (Bulgaria ja Italia) vain työnantaja ja useissa muissa jäsenvaltioissa¹⁶ joko kolmannen maan kansalainen tai työnantaja.

Joissain jäsenvaltioissa¹⁷ lupia ei myönnetä yhtenä hallintotoimena, vaan sovellettavissa kansallisissa menettelyissä asiakirjoja on toimitettava kahtena kappaleena ja/tai menettelyt kestävät pitkään.

Velvollisuus hankkia hyväksyntä työhönotolle työmarkkinatarvetestin avulla voi joskus myös pitkittää yhden hakemuksen menettelyä tarpeettomasti. Joissain jäsenvaltioissa työhönottoa koskeva hyväksyntä on ensimmäinen vaihe ennen kuin kolmannen maan kansalainen voi hakea viisumia. Työhönottoa koskevaa hyväksyntää hakee yleensä työnantaja (Bulgaria, Espanja, Ranska, Portugali ja Romania). Muissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi Latviassa ja Liettua) työnantajan on rekisteröitävä avoin työpaikka ennen kuin kolmannen maan kansalaiselle myönnetään viisumi maahantuloa varten.

Tällaiset monivaiheiset menettelyt voivat haitata direktiivin noudattamista, jos menettelyjen ja niihin kuluvan ajan ei katsota sisältyvän yhden hakemuksen menettelyyn eikä siten myöskään direktiivissä säädettyyn neljän kuukauden määräaikaan. Etenkin työhönottolupia olisi pidettävä osana yhden hakemuksen menettelyä, kun vaadittu hyväksyntä koskee tiettyä kolmannen maan kansalaista ja konkreettista työpaikkaa.

Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot tutkivat hakemuksen ja tekevät päätöksen yhdistelmäluvan myöntämisestä, muuttamisesta tai uusimisesta, jos hakija täyttää unionin tai kansallisessa oikeudessa asetetut vaatimukset. Yhdistelmäluvan myöntämistä, muuttamista tai uusimista koskeva päätös on yksi hallinnollinen asiakirja, joka sisältää sekä oleskelu- että työluvan. Tällaisen yhden päätöksen tekeminen voi olla ongelmallista Bulgariassa, Portugalissa ja Romaniassa 4 artiklan 1 kohdan yhteydessä esitetyistä syistä.

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että yhden hakemuksen menettely ei vaikuta viisumimenettelyihin, jotka saattavat olla ensimmäisen alueelle pääsyn edellytyksenä. Tämä on saatettu osaksi useimpien jäsenvaltioiden¹⁸ kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin johdanto-osan 11 kappaleessa todetaan, että yhden hakemuksen menettelyä ja yhdistelmä lupaa koskevat säännökset eivät saisi koskea yhdenmukaisia viisumeita eikä pitkäaikaista oleskelua varten myönnettyjä viisumeita. Direktiivissä ei määritellä, mitä pidetään ensimmäisen alueelle pääsyn edellytyksenä olevana viisumina. Direktiivin 2009/50/EY (sininen kortti)¹⁹ 7 artiklan 1

¹⁵ Tšekki, Saksa, Viro, Kreikka, Luxemburg, Unkari, Malta, Puola, Romania, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

¹⁶ Espanja, Ranska, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Slovenia.

¹⁷ Bulgaria, Portugali ja Romania.

¹⁸ Kaikki muut paitsi Saksa.

¹⁹ EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17.

kohdassa sekä opiskelijoita ja tutkijoita koskevan direktiivin (EU) 2016/801²⁰ 5 artiklan 3 kohdassa kuitenkin selvennetään, että jos luvan voi hankkia vain jäsenvaltion alueella maahanpääsyn edellytysten täytyttyä, jäsenvaltioiden on myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle vaadittu viisumi. Kun on kyse yhden hakemuksen menettelystä, viisumimenettely on komission näkemyksen mukaan liitännäismenettely, jota jäsenvaltioiden on helpotettava.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos säädetyt edellytykset täyttyvät, jäsenvaltiot myöntävät yhdistelmäluvan niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka hakevat pääsyä jäsenvaltion alueelle, ja niille kolmansien maiden kansalaisille, joille on jo myönnetty pääsy ja jotka hakevat oleskelulupansa uusimista tai muuttamista. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

5 artikla – Toimivaltainen viranomainen

Direktiivin 5 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot nimeämään kansallinen viranomainen, jolla on toimivalta ottaa hakemus vastaan ja myöntää yhdistelmäluva. Artiklassa säädetään myös useista menettelytakeista, muun muassa täydellisen hakemuksen johdosta tehtävän päätöksen määräajasta, päätöksen tekemättä jättämisen seurauksista, pakollisesta ilmoituksesta hakijalle ja puutteellisen hakemuksen seurauksista.

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on toimivalta ottaa hakemus vastaan ja myöntää yhdistelmäluva. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä nimeämällä yhden toimivaltaisen viranomaisen. Tällaisia viranomaisia ovat yleensä maahanmuuttovirasto, asianomaiset sisäministeriön osastot ja kolmannen maan kansalaisen asuinpaikan poliisihallinto tai poliisiasema.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä täydellisen hakemuksen perusteella päätös mahdollisimman pian ja joka tapauksessa neljän kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Yhdeksässä jäsenvaltiossa²¹ on päätöksen tekemisen yleiseen määräaikaan liittyviä huolenaiheita, joiden syynä on pääosin tarkkojen määräaikojen puuttuminen kansallisesta lainsäädännöstä. Huolta aiheuttavat myös eri laitosten rekistereihin merkitsemistä koskevien vaatimusten ja useiden viranomaisten (esimerkiksi sosiaaliturvaviranomaiset, terveydenhuoltopalvelut) osallistumisen vaikutukset menettelyn kestoon sekä työhönottoa koskevan hyväksynnän hankkimista koskeva velvollisuus, joka voi pitkittää tai viivyttää käytännössä koko menettelyä.

Jäsenvaltiot voivat 5 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan pidentää täydellisen hakemuksen perusteella tehtävän päätöksen neljän kuukauden määräaikaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jäsenvaltioista 17²² on soveltanut tätä mahdollisuutta.

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään, että jos päätöstä ei ole tehty kyseisessä kohdassa säädetyssä määräajassa, siitä aiheutuvat oikeudelliset seuraukset määräytyvät kansallisen oikeuden mukaisesti.

²⁰ EUVL L 132, 21.5.2016, s. 21.

²¹ Saksa, Espanja, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Itävalta, Romania ja Ruotsi.

²² Bulgaria, Tšekki, Viro, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

Useiden jäsenvaltioiden²³ lainsäädännössä säädetään hiljaisesta hylkäämisestä ja oikeudesta ryhtyä oikeudellisiin toimiin tällaisen hylkäämisen johdosta. Muissa jäsenvaltioissa on vahvistettu hiljainen hyväksyntä tai oikeus ryhtyä toimiin, jos hallintoviranomaiset eivät noudata säädettyä määräaika. Tällaisesta hyväksynnästä tai oikeudesta säädetään erityisessä täytäntöönpanolainsäädännössä tai viittaamalla yleiseen hallintolainsäädäntöön.

Kansallisessa lainsäädännössä tai käytännöissä on kuitenkin havaittavissa joitain ongelmia. Esimerkiksi Saksan kansallisessa lainsäädännössä ei mainita nimenomaisesti yhden hakemuksen menettelyä koskevaa neljän kuukauden määräaika, mikä voi heikentää direktiivin noudattamista. Eräissä jäsenvaltioissa sovellettavat oikeussuojakeinot vaikuttavat epäasianmukaisilta ja voivat aiheuttaa pitkään kestävästä oikeudellista epävarmuutta (Suomi ja Ruotsi). Ruotsissa ongelmana ovat lisäksi liian pitkät käsittelyajat.

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava hakijalle kirjallisesti, jos hakemus on puutteellinen. Viranomaisen on ilmoitettava, mitä lisätietoja tai asiakirjoja tarvitaan, ja asetettava kohtuullinen määräaika niiden toimittamiselle. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun neljän kuukauden määräajan kulumisen voidaan keskeyttää, kunnes toimivaltainen viranomainen tai muut asiaankuuluvat viranomaiset ovat saaneet vaaditut lisätiedot. Useimmat jäsenvaltiot soveltavat tätä säännöstä oikein.

Tšekin hallintoviranomainen ei ole velvollinen keskeyttämään menettelyä, vaan sillä on ainoastaan mahdollisuus tehdä niin. Italiassa 5 artiklan 2 kohdassa säädetty määräaika täydellisen hakemuksen perusteella tehtävälle päätökselle alkaa uudelleen siitä, kun toimivaltainen viranomainen vastaanottaa täydelliset asiakirjat.

Maltalla direktiivin soveltamiseen saattaa liittyä ongelma, jos hakemus on puutteellinen. Maltan viranomaisten on todettu kieltäytyneen hyväksymästä puutteellisia hakemuksia tai hylänneen ne ilman kirjallista ilmoitusta, minkä vuoksi hakijat ovat harvoin selvillä hakemuksensa tilanteesta.

6 artikla – Yhdistelmä lupa

Direktiivin 6 artiklaa sovelletaan sekä niihin, jotka hakevat maahanpääsyä, että niihin, joille on myönnetty maahanpääsy työntekoa varten. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä yhdistelmä lupa käyttäen asetuksessa (EY) N:o 1030/2002²⁴ vahvistettua yhtenäistä kaavaa ja ilmoitettava työlupaa koskevat tiedot asetuksen liitteessä olevan a kohdan 7.5–9 alakohdan mukaisesti. Useimmat jäsenvaltiot ovat noudattaneet tätä säännöstä joko nimenomaisesti²⁵ tai epäsuorasti²⁶ kansallisilla säännöksillä, jotka koskevat yhdistelmä lupaa vastaavia lupia.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ilmoittaa kolmannen maan kansalaisen työsuhdetta koskevia lisätietoja (esimerkiksi työnantajan nimen ja osoitteen, työpaikan, työn laadun, työajat ja palkan) paperimuodossa tai tallentaa tällaiset tiedot sähköisessä muodossa. Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole sovellettu tätä mahdollisuutta. Kyproksella, Maltalla ja Alankomaissa tämä on mahdollista tehdä sekä paperimuodossa että

²³ Tšekki, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Puola, Portugali, Romania ja Slovakia.

²⁴ Asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2017/1954 (EUVL L 286, 1.11.2017, s. 9–14).

²⁵ Ranska, Kypros, Latvia, Malta ja Romania.

²⁶ Tšekki, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Kroatia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Puola, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

sähköisessä muodossa. Espanjassa, Ranskassa ja Slovakiassa tämä on mahdollista vain paperimuodossa, Unkarissa puolestaan vain sähköisessä muodossa.

Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa yhdistelmäluvan lisäksi myöntää muita lupia todisteeksi hakijalla olevasta luvasta työmarkkinoille pääsyyn. Useimmat jäsenvaltiot noudattavat tätä säännöstä. Eräät jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä nimenomaisesti (Kypros, Latvia ja Malta), toiset taas epäsuorasti²⁷ kansallisilla säännöksillä, jotka koskevat yhdistelmä lupaa vastaavia lupia. Saksan täytäntöönpanosäännökset ovat epäselviä.

7 artikla – Muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettyt oleskeluluvat

Direktiivin 7 artiklaa sovelletaan niihin, joille on myönnetty maahanpääsy muulla perusteella kuin työntekoa varten, mutta joilla on oikeus tehdä työtä, muun muassa perheenjäseniin ja opiskelijoihin, mukaan lukien niihin, joilla on kansallinen pysyvä oleskeluasema.

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että myöntäessään asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti oleskelulupia jäsenvaltioiden on ilmoitettava työlupaa koskevat tiedot riippumatta siitä, minkä tyyppisestä luvasta on kyse. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä joko nimenomaisesti (Kypros, Latvia ja Malta) tai epäsuorasti²⁸ kansallisilla säännöksillä, jotka koskevat muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettäviä, yhdistelmä lupaa vastaavia lupia.

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ilmoittaa kolmannen maan kansalaisen työsuhdetta koskevia lisätietoja (esimerkiksi työnantajan nimi ja osoite, työpaikka, työn laatu, työajat ja palkka) paperimuodossa tai tallentaa tällaiset tiedot sähköisessä muodossa. Useimmat jäsenvaltiot eivät ole soveltaneet tätä mahdollisuutta. Kyproksella, Maltalla ja Alankomaissa tämä on mahdollista tehdä sekä paperimuodossa että sähköisessä muodossa. Espanjassa tämä on mahdollista vain paperimuodossa, Unkarissa puolestaan vain sähköisessä muodossa.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että myöntäessään asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti oleskelulupia jäsenvaltiot eivät saa myöntää muita lupia todisteeksi hakijalla olevasta luvasta työmarkkinoille pääsyyn.

Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä joko nimenomaisesti (Kypros, Latvia ja Malta) tai epäsuorasti²⁹ kansallisilla säännöksillä, jotka koskevat muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnettäviä, yhdistelmä lupaa vastaavia lupia. Unkarissa ei voida kuitenkaan varmistaa, antavatko kaikki luvat, joita voidaan pitää muuhun tarkoitukseen kuin työntekoa varten myönnettyinä yhdistelmä lupina, myös oikeuden työskentelyyn ja tarvitaanko vielä muita lupia todisteeksi luvasta työmarkkinoille pääsyyn. Alankomaissa työlupa toimii oleskeluasiakirjan yhteydessä yhdistelmä lupana, mutta missään

²⁷ Tšekki, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

²⁸ Tšekki, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Liettua, Luxemburg, Puola, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

²⁹ Tšekki, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Liettua, Luxemburg, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

säännöksissä ei nimenomaisesti määrätä käyttämään yhtenäistä kaavaa, kuten direktiivissä edellytetään. Näin ollen ei ole varmaa, että todisteeksi työluvasta ei anneta muita asiakirjoja.

8 artikla – Menettelyä koskevat takeet

Direktiivin 8 artiklassa säädetään tietyistä luvanhakijalle annettavista menettelytakeista eli velvollisuudesta ilmoittaa kirjallisesti luvan myöntämistä, muuttamista tai uusimista koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen perusteet sekä velvollisuudesta antaa kirjallista tietoa siitä, missä viranomaisessa ja missä määräajassa hakija voi hakea päätökseen muutosta. Jäsenvaltioista 19³⁰ on saattanut menettelyä koskevat takeet osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivin säännösten mukaisesti. Tämä on tapahtunut antamalla erityistä lainsäädäntöä tai viittaamalla yleisiin hallinnollisiin säännöksiin. Direktiivin 8 artiklan 1 ja 2 kohdan noudattamiseen liittyvänä ongelmana ovat muun muassa eräissä jäsenvaltioissa sovellettavat säännöt, jotka eivät takaa, että hakijalle ilmoitetaan kirjallisesti hylkäämisen perusteet, muutoksenhakuviranomaisen nimi ja muutoksenhaun määräaika (Malta ja Puola).

Direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan hakemus voidaan jättää tutkimatta niiden kolmansien maiden kansalaisten lukumäärän perusteella, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltion alueelle työntekoa varten, ja hakemus voidaan sillä perusteella jättää käsittelemättä. Useimmat jäsenvaltiot³¹ eivät ole soveltaneet tätä mahdollisuutta. Loput ovat soveltaneet sitä direktiiviä noudattaen joko nimenomaisesti (Kreikka, Italia ja Kypros) tai epäsuorasti (Viro, Kroatia, Unkari, Malta, Alankomaat, Romania ja Slovakia).

9 artikla – Tietojen saatavuus

Direktiivin 9 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toimittamaan pyynnöstä kolmannen maan kansalaiselle ja tulevalle työnantajalle asiaankuuluvat tiedot asiakirjoista, joita täydellisen hakemuksen tekeminen edellyttää. Suurin osa jäsenvaltioista on saattanut tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä joko nimenomaisesti (Kreikka, Kypros, Luxemburg ja Malta) tai tietojen saatavuuden varmistaviin hallintolainsäädännön yleisiin periaatteisiin tukeutuen³² ja tarjoamalla (lisä)mahdollisuuden hankkia tietoja tarvittavista asiakirjoista toimivaltaisten viranomaisten verkkosivustojen kautta (Tšekki, Saksa, Ranska, Kroatia, Itävalta ja Slovakia). Eräissä jäsenvaltioissa (Bulgaria, Viro, Portugali ja Slovenia) toimivaltaisia viranomaisia ei selkeästi velvoiteta toimittamaan asiaankuuluvia tietoja täydellisen hakemuksen tekemiseksi vaadituista asiakirjoista.

10 artikla – Maksut

Jäsenvaltiot voivat 10 artiklan nojalla periä hakijoilta tarvittaessa maksuja direktiivin mukaisesta hakemusten käsittelystä. Kaikki jäsenvaltiot perivät tällaisia maksuja hakemusten käsittelystä. Joissain tapauksissa maksut ovat komission näkemyksen mukaan liian suuria ja suhteellisuusperiaatteen vastaisia, mikä vaarantaa direktiivin tehokkaan vaikutuksen. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän kahdessa tuomiossa³³. Komissio on vaihtanut tietoja

³⁰ Bulgaria, Tšekki, Saksa, Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Alankomaat, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

³¹ Bulgaria, Tšekki, Saksa, Espanja, Ranska, Latvia, Liettua, Luxemburg, Itävalta, Puola, Portugali, Slovenia, Suomi ja Ruotsi.

³² Tšekki, Saksa, Espanja, Kroatia, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Romania, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

³³ Unionin tuomioistuimen tuomio 26.4.2012, komissio v. Alankomaat, C-508/10; unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2015, CGIL ja INCA v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., C-309/14.

kansallisten viranomaisten kanssa ja aloittanut useita rikkomusmenettelyjä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka ovat perineet liiallisia ja kohtuuttomia maksuja oleskeluluvista eri direktiivien, myös yhdistelmäluvaa koskevan direktiivin, perusteella.³⁴

11 artikla – Yhdistelmäluvun tarjoamat oikeudet

Direktiivin 11 artiklan a–d alakohdassa vahvistetaan yhdistelmäluvun perusteella saatavat oikeudet: oikeus maahantuloon ja oleskeluun, oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltion koko alueella, oikeus tehdä luvan nojalla sallittua työtä ja oikeus saada tietoa luvanhaltijan oikeuksista. Useimmat jäsenvaltiot³⁵ ovat saattaneet koko 11 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin 11 artiklan b alakohdan (oikeus liikkua vapaasti koko alueella) täytäntöönpanosäännökset eivät ole käyneet selvästi ilmi Puolan osalta, 11 artiklan d alakohdan (oikeus tehdä työtä) täytäntöönpanosäännökset puolestaan Saksan, Viron, Luxemburgin, Itävallan ja Slovenian osalta. Näissä jäsenvaltioissa ei näytä olevan saatavilla tietoa lupaan liittyvistä oikeuksista. Kolmansista maista tulleilla työntekijöillä oli vain harvassa jäsenvaltiossa samat oikeudet työpaikan tai työnantajan vaihtamiseen kuin jäsenvaltion kansalaisilla (Ranska, Italia, Slovenia ja Suomi).

12 artikla – Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun

Yhdistelmäluvun haltijoita on direktiivin 12 artiklan mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa muun muassa seuraavilla osa-alueilla: työolot ja työehdot, yhdistymisvapaus, sosiaaliturvaetuudet, koulutus, akateemisten tutkintojen ja ammattipätevyyden tunnustaminen, veroetuudet, tavaroiden ja palvelujen saatavuus sekä neuvontapalvelut (a–h alakohta). Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen saattaneet tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä vaatimusten mukaisesti.

Direktiivin 12 artiklassa sallitaan yhdenvertaisen kohtelun rajoittaminen tietyillä osa-alueilla ja selvennetään, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta peruuttaa oleskelulupa tai kieltäytyä uusimasta sitä. Vain harvat jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet mahdollisuutta määrätä tällaisia rajoituksia.

Direktiivin 12 artiklassa säädetään myös eläke-etuuksien siirrettävyyteen liittyvästä yhdenvertaisesta kohtelusta. Yhdenvertaista kohtelua koskevia direktiivin säännöksiä sovelletaan 12 artiklan 1 kohdan mukaan sekä niihin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden nojalla myönnetty maahanpääsy työntekoa varten, että niihin, joille on myönnetty oleskelulupa muulla perusteella ja jotka saavat työskennellä.

Direktiivin 12 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä erityisillä säännöksillä, yleisillä yhdenvertaista kohtelua koskevilla lausekkeilla tai kutakin a–h alakohdassa määritettyä osa-aluetta sääntelevillä säännöksillä.

Useat tällä alalla tehdyt kantelut osoittavat, että artiklan täytäntöönpanossa voi olla käytännön ongelmia erityisesti silloin, kun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteutuminen on usean eri alue- ja paikallisviranomaisen vastuulla.

³⁴ Bulgariaa koskeva rikkomusmenettely lopetettiin sen jälkeen, kun kansallista lainsäädäntöä muutettiin. Kreikkaa, Alankomaita ja Portugalia koskevat rikkomusmenettelyt jatkuvat edelleen.

³⁵ Bulgaria, Tšekki, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Alankomaat, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

Yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät täytäntöönpano-ongelmat koskevat erityisesti seuraavia:

- viisuminhaltijoiden yleinen poissulkeminen (Portugali)
- tutkintojen, todistusten ja muun ammattipätevyyden tunnustaminen Alankomaissa (vain pysyvästi oleskelevien tutkinnot tunnustetaan)
- sosiaaliturvaetuuksien saatavuus Alankomaissa (rahana maksettavien sairausetuuksien ja työttömyysetuuksien saannin rajoitukset tilapäisesti oleskelevilla henkilöillä), Sloveniassa (kolmansien maiden kansalaisten saatavilla on vain yhdentyypinen perhe-etuus: lapsilisä), Italiassa (yhdistelmäluvan haltijoiden jättäminen tiettytyyppisten perhe-etuuksien ulkopuolelle)³⁶ ja Ruotsissa (sosiaaliturvaetuuksien rajoitukset alle vuoden kestävässä oleskelussa)
- tavaroiden ja palvelujen saatavuus Kyproksella (kolmansista maista tulleilla työntekijöillä ei ole oikeutta ostaa kiinteää omaisuutta asumista varten).

Mahdollisuus rajoituksiin

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua 12 artiklan 1 kohdan a–d alakohdan mukaisesti. Useimmat jäsenvaltiot eivät ole soveltaneet kaikkia näitä mahdollisuuksia. Ainoastaan Kypros on päättänyt hyödyntää kaikkia rajoitusmahdollisuuksia, kun taas Bulgaria, Tšekki, Espanja, Kroatia, Luxemburg, Romania ja Slovakia eivät ole soveltaneet mitään näistä mahdollisuuksista.

Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan oikeus 12 artiklan 1 kohdassa säädettyyn yhdenvertaiseen kohteluun ei rajoita jäsenvaltion oikeutta peruuttaa direktiivin nojalla myönnetty oleskelulupa, muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnetty oleskelulupa tai jokin muu lupa työskennellä jäsenvaltiossa taikka kieltäytyä uusimasta tällaista lupaa. Puola ei ole saattanut 12 artiklan 3 kohtaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muut jäsenvaltiot ovat panneet tämän säännöksen täytäntöön joko nimenomaisesti tai muulla kansallisella lainsäädännöllä.

Eläkkeiden siirto

Kolmansista maista tulleilla työntekijöillä, jotka muuttavat kolmanteen maahan, tai heidän jälkeensä elävillä kolmansissa maissa asuvilla henkilöillä, joilla on näiden työntekijöiden asemasta johtuvia oikeuksia, on 12 artiklan 4 kohdan mukaan oikeus vanhuuden, työkyvyttömyyden tai omaisen kuoleman perusteella maksettavien lakisääteisten eläkkeiden saamiseen. Eläkkeiden on perustuttava kolmansista maista tulleiden työntekijöiden aiempaan työskentelyyn ja ne on täytynyt hankkia asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetun lainsäädännön mukaisesti. Edellä tarkoitetut henkilöt saavat eläkkeet samoin ehdoin ja samansuuruisina kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset muuttaessaan kolmanteen maahan.

Kolmesta jäsenvaltiosta³⁷ sallii eläkkeiden (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet) siirron kolmansiin maihin. Jäsenvaltion kansalaisia ja kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan tässä yhteydessä yhdenvertaisesti. Sloveniassa, Ranskassa, Alankomaissa ja Bulgariassa tilanne on ongelmallinen. Slovenian lain mukaan etuudensaaja, joka on ulkomaan kansalainen ja joka muuttaa pysyvästi pois Sloveniasta, saa eläkettä ulkomailla, jos sen valtion kanssa, johon hän muuttaa, on tehty kansainvälinen sopimus tai jos kyseinen valtio tunnustaa

³⁶ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio, Martinez Silva v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ja Comune di Genova, C-449/16.

³⁷ Viro, Espanja, Kroatia, Italia, Kypros, Liettua, Malta, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Romania, Slovakia ja Ruotsi.

tällaisen oikeuden Slovenian kansalaisten osalta. Ulkomailla asuvalle etuudensaajalle, joka on Slovenian kansalainen, maksetaan kuitenkin eläkettä kaikissa olosuhteissa. Ranskassa työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet eivät ole siirrettävissä kolmansiin maihin. Alankomaissa näyttää siltä, että siirrettäviä eläkkeitä pienennetään, mikä vaikuttaa paluuseen kolmansiin maihin. Bulgarian lainsäädäntö sallii eläkkeiden siirron vain, jos kolmannen maan kanssa on tehty kahdenvälinen sopimus.

13 artikla – Suotuisammat säännökset

Direktiivin 13 artiklassa sallitaan suotuisampien säännösten soveltaminen. Direktiivin säännökset eivät 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan estä soveltamasta unionin oikeuteen, mukaan luettuina unionin tai unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä yhden tai useamman kolmannen maan kesken tehty kahden- tai monenväliset sopimukset, sisältyviä suotuisampia säännöksiä. Valtaosa jäsenvaltioista on saattanut tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä vaatimusten mukaisesti.

Direktiivin säännökset eivät 13 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan estä soveltamasta myöskään sellaisia suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät yhden tai useamman jäsenvaltion ja yhden tai useamman kolmannen maan kesken tehtyihin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin. Mitään tähän liittyviä ongelmakysymyksiä ei havaittu.

Direktiivin soveltaminen ei 13 artiklan 2 kohdan mukaan vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen hyväksyä tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden kannalta suotuisampia. Mitään tähän liittyviä ongelmakysymyksiä ei havaittu.

14 artikla – Yleisölle suunnattu tiedotus

Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetettava yleisön saataville säännöllisesti päivitettyt tiedot edellytyksistä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisten pääsyyn jäsenvaltion alueelle ja siellä oleskeluun työntekeä varten. Kaikki jäsenvaltiot noudattavat tätä velvollisuutta. Kymmenessä jäsenvaltiossa³⁸ tämä säännös on saatettu nimenomaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Toimivuustarkastusta varten tehdyssä tutkimuksessa³⁹ laillista muuttoliikettä koskevan EU:n kehyksen käytännön soveltamisesta kiinnitettiin huomiota siihen, että toimivaltaiset viranomaiset eivät yleensä anna riittävästi tietoa maahanpääsyn edellytyksistä ja lupiin liittyvistä oikeuksista.

15 artiklan 2 kohta – Tietojen toimittaminen

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot toimittamaan asetuksen (EY) N:o 862/2007 mukaisesti vuosittain ja ensimmäisen kerran viimeistään 25. joulukuuta 2014 komissiolle tilastotiedot niiden kolmansien maiden kansalaisten lukumääristä, joille on myönnetty yhdistelmä lupa edellisen kalenterivuoden aikana. Useimmissa jäsenvaltioissa⁴⁰ tilastotietojen toimittamista koskevia velvollisuuksia ei ole saatettu nimenomaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaan ne täytetään hallinnollisten menettelyjen puitteissa. Vain Kreikassa, Kyproksella ja Liettuassa näistä velvollisuuksista säädetään lainsäädännössä. Kreikka ja Belgia eivät ole kuitenkaan vielä toimittaneet tilastotietoja.

³⁸ Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Slovakia ja Suomi.

³⁹ ”Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive’s Annex 2A”, ICF:n raportti, 2018.

⁴⁰ Bulgaria, Tšekki, Saksa, Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Latvia, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi.

IV. PÄÄTELMÄT

EU on jo pitkään sitoutunut edistämään kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja syrjimättömyyttä. Yhdistelmä lupaa koskeva direktiivi on erittäin tärkeä väline tämän tavoitteen saavuttamisessa. Sen jälkeen kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi vuoden 2013 lopussa, komissio on aloittanut useita rikkomusmenettelyjä ja vaihtanut tietoja jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen, että ne ovat panneet direktiivin säännökset asianmukaisesti täytäntöön.

Kansallisen ”yhden luukun” mekanismin perustaminen on keskeinen osa direktiiviä. Tämä on erityisen tärkeää, jos valtion hallintoelinten organisaatorakenne on sellainen, että työ- ja oleskelulupien myöntämisestä kolmansien maiden kansalaisille vastaavat eri viranomaiset eli sisäministeriö ja työministeriö. Kaikki jäsenvaltiot ovat tehostaneet toimiaan tällaisen mekanismin perustamiseksi. Menettelyyn liittyy kuitenkin edelleen ongelmakysymyksiä. Jäljellä olevat ongelmat liittyvät pääosin hallinnollisten menettelyjen monivaiheisuuteen, maahantuloviisumin hankkimiseen ja työmarkkinatestin tekemiseen kuluvaan aikaan sekä tiettyjen menettelytakeiden noudattamiseen.

Direktiivillä taataan myös laajennetut oikeudet kolmansien maiden kansalaisille, joilla on yhdistelmä lupaa, ja edistetään syrjimättömyysperiaatteen toteutumista. Yhdenvertaista kohtelua koskevat säännökset ovat laillista muuttoliikettä koskevan EU:n kehyksen keskeinen osa. Useimmat jäsenvaltiot ovat noudattaneet yhdenvertaista kohtelua koskevia säännöksiä, ja tiettyjen oikeuksien rajoittamisen sallivia säännöksiä on käytetty vain vähän. Tästä kertomuksesta käy kuitenkin ilmi, että direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on joitain puutteita (esimerkiksi yhdenvertaista kohtelua koskevien säännösten suppea tulkinta muutamassa jäsenvaltiossa), joiden vuoksi EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa tulisi ryhtyä jatkotoimiin. Laillista muuttoliikettä koskeva toimivuustarkastus osoitti lisäksi, että kolmansien maiden kansalaisilla ei ole riittävästi tietoa mahdollisuudesta hankkia yhdistelmä lupaa ja siihen liittyvistä oikeuksista.

Komissio aikoo jatkaa työtä varmistaakseen, että direktiivi pannaan asianmukaisesti täytäntöön koko EU:ssa. Saavuttaakseen tämän tavoitteen komissio aikoo käyttää perussopimukseen perustuvaa toimivaltaansa kaikilta osin, myös aloittamalla tarvittaessa rikkomusmenettelyjä. Samalla komissio aikoo jatkaa työtä jäsenvaltioiden kanssa teknisellä tasolla. Muun muassa seuraavista oikeudellisista ja teknisistä kysymyksistä voidaan keskustella ja niitä voidaan selvittää edelleen: viisumia ja työmarkkinatestiä koskevat vaatimukset, yhdenvertaisen kohtelun kattavuus sekä lupien muotoon ja niiden sisältämiin tietoihin liittyvät asiat. Yhdistelmä luvan haltijoiden tulisi lisäksi saada paremmin tietoa direktiiviin perustuvista oikeuksistaan.

Komissio aikoo hyödyntää nykyisiä verkkosivustoja parhaalla mahdollisella tavalla – pääosin päivitetyn maahanmuuttoportaalin kautta – sekä kannustaa ja tukea jäsenvaltioita tiedotuskampanjoiden käynnistämisessä, jotta potentiaaliset hakijat saavat tietoa oikeuksistaan ja yhdistelmä luvan hankkimismenettelyistä.