

Bruxelles, den 29.3.2019
COM(2019) 160 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

angående direktiv 2011/98/EU om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat

I. INDLEDNING

Direktiv 2011/98/EU om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat ("direktivet")¹ blev vedtaget den 13. december 2011. Der er tale om det sjette direktiv² på området for lovlig migration, som er vedtaget efter, at Amsterdamtraktaten gav EU beføjelse til at lovgive på dette område.

Direktivet har to hovedformål. For det første skal det lette proceduren, når en tredjelandstatsborger ønsker at få tilladelse til indrejse for at arbejde i en medlemsstat, ved at indføre én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse (en kombineret arbejds- og opholdstilladelse) og derved medvirke til en bedre forvaltning af migrationsstrømmene. Desuden fastsættes der i direktivet en række garantier i forbindelse med ansøgningsproceduren.

Direktivets andet hovedformål er at sikre ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelande og statsborgere i bopælsmedlemsstaten.

Direktivet er derfor et vigtigt instrument i EU's immigrationspolitik for tredjelandstatsborgere, der får tilladelse til indrejse med henblik på arbejde, eller som allerede arbejder i en af de 25 medlemsstater³, hvor direktivet finder anvendelse.

I 2017 blev der rapporteret om 2 635 896 afgørelser om tilladelse i henhold til direktivet, og 841 028 af disse vedrørte udstedelse af den første tilladelse. De øvrige afgørelser vedrørte forlængelse eller ændring af tilladelser. 893 198 (34 %) af alle de tilladelser, der blev udstedt i 2017, vedrørte "lønnede aktiviteter". 1 006 318 (38 %) blev udstedt af familiemæssige årsager, mens 279 405 (11 %) angik uddannelse, og 456 975 (17 %) vedrørte andre årsager. Mere end 88 % af de første tilladelser, der blev udstedt i 2017 (og hvis antal er steget siden det første rapporteringsår i 2013), vedrørte lønnede aktiviteter, og de omfattede således en stor del af målgruppen⁴. Belgien og Grækenland indberetter ikke statistikker vedrørende direktivet⁵.

Med denne rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse i henhold til artikel 15 i direktivet, hvori det kræves, at Kommissionen regelmæssigt aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet i medlemsstaterne. I rapporten gives der et overblik over gennemførelsen og anvendelsen af direktivet i 24 medlemsstater, og eventuelle problemer udpeges⁶. Offentliggørelsen af rapporten, som oprindeligt skulle finde sted den 25. december

¹ EUT L 343 af 23.12.2011, s. 1.

² Det første var direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring.

³ Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er ikke bundet af direktivet.

⁴ Der findes en grundig analyse af statistikkerne vedrørende direktivet i arbejdsdokumentet om kvalitetskontrol i bilag 9.

⁵ Kilde: [migr_ressing] og [migr_resocc] pr. 7.12.2018. AT indberetter kun det samlede antal tilladelser og anfører ikke, om der er tale om første afgørelse. BG, CZ, LT og NL indberetter ikke tilladelser, der bundes i familiemæssige årsager. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT og AT indberetter ikke tilladelser, der vedrører uddannelse. BG, CZ, IT, LT, MT, NL og RO indberetter ikke tilladelser, som vedrører andre årsager.

⁶ På tidspunktet for udarbejdelse af denne rapport havde BE stadig ikke gennemført direktivet fuldt ud, og der forelå derfor ikke en overensstemmelsesvurdering af BE. Se også EU-Domstolens dom i sag C-564/17, Kommissionen mod Belgien. Vurderingen af denne rapport vedrører derfor kun de 24 andre relevante medlemsstater.

2016, blev udsat, så den faldt sammen med vedtagelsen af Kommissionens samlede evaluering af regelsættet om lovlig migration ("kvalitetskontrol")⁷.

Rapporten om gennemførelsen er udarbejdet på grundlag af en ekstern undersøgelse, der blev foretaget mellem 2014 og 2016 på Kommissionens anmodning, og ved brug af andre kilder, herunder en række ad hoc-forespørgsler gennem Det Europæiske Migrationsnetværk⁸, individuelle klager, spørgsmål og andragender samt enkelte praktiske spørgsmål, der er opstået på baggrund af direktivets anvendelse som påpeget i den undersøgelse, der ledsagede kvalitetskontrollen⁹. Dokumentet om kvalitetskontrollen indeholder supplerende oplysninger om den praktiske anvendelse.

II. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

I henhold til artikel 16 skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet senest den 25. december 2013. Frem mod denne dato afholdt Kommissionen flere møder med repræsentanter for medlemsstaterne for at drøfte en række spørgsmål vedrørende gennemførelse og fortolkning af direktivet¹⁰.

I 2014 indledte Kommissionen traktatbrudssager mod 14 medlemsstater i henhold til artikel 258 (tidl. 226) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) på grund af manglende opfyldelse af deres forpligtelse til at underrette Kommissionen om de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet. Da medlemsstaterne efterfølgende underrettede Kommissionen om deres foranstaltninger, blev disse traktatbrudssager afsluttet, undtagen hvad angår Belgien, hvis sag blev indbragt for EU-Domstolen¹¹.

Siden 2011 er der modtaget en række klager, som specifikt angår direktivets genstand. Disse vedrører anerkendelse af kvalifikationer, uforholdsmæssig lang behandlingstid hos myndighederne, andre proceduremæssige aspekter, gebyrernes størrelse, problemer med hensyn til manglende ligebehandling, navnlig i forbindelse med overførsel af pensioner, og kategorier, der er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Der følges i øjeblikket op på de klager, som ikke allerede er behandlet, gennem udveksling af oplysninger med de pågældende medlemsstater eller i kraft af traktatbrudssager¹².

III. GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGERNES FORENELIGHED

Artikel 1 – Genstand

I artikel 1, stk. 1, fastlægges direktivets genstand, som er at fastsætte én enkelt ansøgningsprocedure for udstedelse af en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at

⁷ SWD(2019) 155 af 20. marts 2019 — Kvalitetskontrol af EU-lovgivningen om lovlig migration. Se også: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Se navnlig Det Europæiske Migrationsnetværks ad hoc-forespørgsler fra 2010 til 2013 om systemet med en kombineret tilladelse (176), gennemførelsen af direktiv 2011/98/EF om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse, gebyrers størrelse (204 og 205), opholdstilladelser i flere medlemsstater (226), opkrævning af en afgift på opholdstilladelser (230), anerkendelse af faglige kvalifikationer, der er erhvervet uden for EU (271), regulering af tredjelandstatsborgeres sygesikring (342), opholdstilladelsers varighed (428) og om udformning af opholdskort og tilladelser til familiesammenføring (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Drøftelser i kontaktgruppen for lovlig migration (2013-2014).

¹¹ Belgien underrettede i starten af januar 2019 Kommissionen om, at direktivet nu er gennemført, og traktatbrudssagen er nu afsluttet.

¹² Denne rapport afspejler situationen i januar 2019 og ikke nødvendigvis den dialog, som efterfølgende er ført med medlemsstaterne om vigtige spørgsmål, der rejses i rapporten.

tage ophold for at arbejde på en medlemsstats område. Formålet er at forenkle indrejseproceduren og lette kontrollen af deres status samt at fastsætte et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat, uanset formålet med den oprindelige indrejsetilladelse til denne medlemsstats område, baseret på ligebehandling med denne medlemsstats statsborgere.

Samlet set afspejles direktivets genstand i alle medlemsstaternes nationale lovgivning. 23 medlemsstater¹³ har gennemført direktivet i kraft af ændringer af deres nuværende nationale lovgivning, dvs. hovedsageligt ved at ændre de love, der regulerer tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold. I Malta er der vedtaget særlig selvstændig lovgivning for at gennemføre direktivet.

I henhold til artikel 1, stk. 2, berører anvendelsen af direktivet ikke medlemsstaternes kompetence med hensyn til at give tredjelandstatsborgere adgang til deres arbejdsmarkeder. Næsten alle medlemsstaterne undersøger arbejdsmarkedets behov, og i den forbindelse anvender de flere forskellige fremgangsmåder.

Artikel 2 – Definitioner

Artikel 2 indeholder definitionerne af de centrale begreber, der anvendes i direktivet, nemlig "tredjelandstatsborger", "arbejdstager fra et tredjeland", "kombineret tilladelse" og "én enkelt ansøgningsprocedure".

I artikel 2, litra a), defineres en "tredjelandstatsborger" som enhver person, der ikke er unionsborger som omhandlet i artikel 20, stk. 1, i TEUF. Denne definition er gennemført korrekt.

I artikel 2, litra b), defineres en "arbejdstager fra et tredjeland". Denne definition er vigtig for at fastslå, hvilke personer direktivet finder anvendelse på, navnlig for så vidt angår anvendelsen af kapitel II (ligebehandling). Alle medlemsstaterne undtagen Slovakiet har gennemført denne definition korrekt.

Artikel 3 – Anvendelsesområde

I artikel 3 anføres det, hvilke personer direktivet finder anvendelse på.

I artikel 3, stk. 1, fastlægges de kategorier af tredjelandstatsborgere, der er omfattet af direktivet. Ifølge artikel 3, stk. 1, litra a), finder direktivet anvendelse på tredjelandstatsborgere, der ansøger om tilladelse til ophold i en medlemsstat for at arbejde. Medlemsstaterne udsteder diverse tilladelser til tredjelandstatsborgere, der søger om tilladelse til ophold for at arbejde. Disse betragtes som kombinerede tilladelser.

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), finder direktivet også anvendelse på tredjelandstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat til andre formål end arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning, har tilladelse til at arbejde og har opholdstilladelse i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1030/2002. De fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse korrekt. Medlemsstaterne udsteder diverse tilladelser til andre formål end arbejde. Disse tilladelser udstedes i henhold til direktivets artikel 7. For Tjekkiet er det imidlertid ikke muligt at fastslå, om visse kategorier af

¹³ Alle undtagen Malta.

tredjelandstatsborgere, der kommer til landet med andre formål for øje end arbejde, har mulighed for at arbejde i kraft af deres opholdstilladelse. I Portugal gælder den relevante nationale lovgivning udtrykkeligt ikke for tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til portugisiske statsborgere. I henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), finder direktivet ikke anvendelse på tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som har udøvet retten til fri bevægelighed, jf. direktiv 2004/38/EF. Det finder dog ikke automatisk anvendelse på alle portugisiske statsborgeres familiemedlemmer.

Endelig finder direktivet i henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), anvendelse på tredjelandstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat for at arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning. Alle medlemsstaterne har gennemført disse bestemmelser korrekt.

I artikel 3, stk. 2, fastlægges de kategorier af tredjelandstatsborgere, som direktivet ikke finder anvendelse på. De fleste undtagelser skyldes anden gældende EU-lovgivning, der omfatter disse tredjelandstatsborgere. Generelt bør det bemærkes, at anvendelsen af direktivets bestemmelser, herunder udstedelse af kombinerede tilladelser, på de kategorier af tredjelandstatsborgere, der er anført i artikel 3, stk. 2, ikke nødvendigvis er til hinder for gennemførelsen af direktivet. Næsten alle medlemsstaterne¹⁴ har gennemført artikel 3, stk. 2, i sin helhed under overholdelse af bestemmelserne.

I henhold til artikel 3, stk. 3, kan medlemsstaterne beslutte, at kapitel II ikke finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der har fået tilladelse til at arbejde på en medlemsstats område i en periode på højst seks måneder eller har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat med henblik på studier. 18 medlemsstater har gjort brug af denne mulighed. Cypern, Grækenland, Litauen, Malta og Nederlandene har valgt at gøre det for begge kategorier af tredjelandstatsborgere. Tjekkiet, Estland, Frankrig, Ungarn, Portugal og Slovakiet har kun valgt denne tilgang for arbejdstagere, der har fået tilladelse til at arbejde inden for deres område i et tidsrum på ikke over seks måneder, mens Østrig, Bulgarien, Spanien, Italien, Luxembourg, Letland og Slovenien kun har valgt den for studerende.

I henhold til artikel 3, stk. 4, skal medlemsstaterne ikke anvende direktivets kapitel II på tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde på grundlag af et visum. Alle medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse korrekt.

Artikel 4 – Én enkelt ansøgningsprocedure

I direktivets artikel 4 fastsættes de centrale bestemmelser om brugen af én enkelt ansøgningsprocedure.

I henhold til artikel 4, stk. 1, skal en ansøgning om udstedelse, ændring eller forlængelse af en kombineret tilladelse indgives efter én enkelt ansøgningsprocedure. Medlemsstaterne bestemmer, om ansøgninger om en kombineret tilladelse skal indgives af tredjelandstatsborgeren eller af vedkommendes arbejdsgiver. Medlemsstaterne kan dog også bestemme, at en ansøgning kan indgives af enten den ene eller den anden af disse to. Såfremt ansøgningen skal indgives af tredjelandstatsborgeren, skal medlemsstaterne tillade, at ansøgningen indgives fra et tredjeland eller, hvis det er fastsat ved national lovgivning, fra den medlemsstats område, hvor den pågældende tredjelandsborger allerede har lovligt ophold.

¹⁴ Se bemærkningerne vedrørende Portugal ovenfor.

I de fleste medlemsstater er det kun tredjelandstatsborgeren, der kan indgive ansøgningen¹⁵. I to medlemsstater (BG og IT) kan kun arbejdsgiveren gøre det, og i flere andre kan enten den ene eller den anden part gøre det¹⁶.

I nogle medlemsstater¹⁷ udstedes tilladelser ikke i ét enkelt administrativt dokument. I stedet indebærer de gældende nationale procedurer dobbeltarbejde i forbindelse med forelæggelse af dokumentation og/eller lange behandlingstider.

Forpligtelsen til at indhente beskæftigelsestilladelser i forbindelse med undersøgelser af arbejdsmarkedets behov kan undertiden også medføre, at den samlede proces i forbindelse med én enkelt ansøgningsprocedure bliver unødvendigt lang. I nogle medlemsstater kræves der en beskæftigelsestilladelse, før den pågældende tredjelandstatsborger kan ansøge om et visum. Det er som regel arbejdsgiveren, der anmoder om beskæftigelsestilladelsen (FR, RO, ES, BG og PT). I andre medlemsstater (f.eks. LV og LT) kræves, det, at arbejdsgiveren registrerer den ledige stilling, før der udstedes et visum til den tredjelandstatsborger, der ønsker at rejse ind i landet.

Disse omfattende procedurer kan være til hinder for overholdelsen af direktivet, hvis de – og den tid, som det tager at færdiggøre dem – skønnes at være mere omfattende end én enkelt ansøgningsprocedure og således strækkes sig ud over den tidsfrist på fire måneder, der er fastsat i direktivet. Navnlig bør beskæftigelsestilladelser betragtes som en del af én enkelt ansøgningsprocedure, når den krævede godkendelse vedrører en bestemt tredjelandstatsborger og en konkret stilling.

I henhold til artikel 4, stk. 2, i direktivet skal medlemsstaterne behandle en ansøgning og træffe afgørelse om at udstede, ændre eller forlænge den kombinerede tilladelse, hvis ansøgeren opfylder de krav, der er fastsat i EU-retten eller den nationale lovgivning. Afgørelsen om at udstede, ændre eller forlænge en kombineret tilladelse tager form af et enkelt administrativt dokument, der kombinerer opholds- og arbejdstilladelse. Af de samme årsager, som er anført i artikel 4, stk. 1, kan det være problematisk at træffe beslutning om en kombineret tilladelse i Bulgarien, Portugal og Rumænien.

I artikel 4, stk. 3, er det fastsat, at processen i forbindelse med én enkelt ansøgningsprocedure ikke berører den visumprocedure, som eventuelt kræves med henblik på den første indrejse. Dette er blevet gennemført i de fleste medlemsstater¹⁸. I betragtning 11 i direktivet står der, at bestemmelserne om én enkelt ansøgningsprocedure og om en kombineret tilladelse ikke bør berøre ensartede visa eller visa til længerevarende ophold. Det defineres ikke i direktivet, hvad der betragtes som et visum til den første indrejse. I artikel 7, stk. 1, i direktiv 2009/50/EF (om det blå EU-kort)¹⁹ og artikel 5, stk. 3, i direktiv (EU) 2016/801 om studerende og forskere²⁰ præciseres det imidlertid, at en medlemsstat skal udstede det fornødne visum til en tredjelandstatsborger, hvis tilladelsen kun kan indhentes inden for medlemsstatens område, når betingelserne for indrejse er opfyldt. For så vidt angår proceduren i forbindelse med den kombinerede tilladelse mener Kommissionen, at visumproceduren er en supplerende procedure, som medlemsstaterne skal fremme.

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

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

¹⁷ BG, PT og RO.

¹⁸ Alle undtagen DE.

¹⁹ EUT L 155 af 18.6.2009, s. 17.

²⁰ EUT L 132 af 21.5.2016, s. 21.

I artikel 4, stk. 4, foreskrives det, at medlemsstaterne skal udstede en kombineret tilladelse, når de fastsatte betingelser er opfyldt, til tredjelandsstatsborgere, der ansøger om indrejsetilladelse, og til tredjelandsstatsborgere, som allerede er indrejst og ansøger om at få forlænget eller ændret deres opholdstilladelse. Denne bestemmelse er blevet gennemført korrekt af de fleste medlemsstater.

Artikel 5 – Kompetent myndighed

I artikel 5 fastlægges medlemsstaternes forpligtelse til at udpege en national myndighed, der har kompetence til at modtage ansøgninger og udstede kombinerede tilladelser. I artiklen stilles der også en række proceduremæssige garantier om bl.a. en tidsfrist for at træffe afgørelse om en fuldstændig ansøgning, følgerne af, at der ikke foreligger en afgørelse inden for den fastsatte frist, obligatorisk underretning af ansøgeren og de konsekvenser, som en ufuldstændig ansøgning indebærer.

I henhold til artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne udpege den myndighed, der har kompetence til at modtage ansøgninger og udstede kombinerede tilladelser. De fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse korrekt, idet de har udpeget én relevant kompetent myndighed. Der er generelt tale om immigrationskontorer, relevante departementer under indenrigsministeriet og politimyndighederne i de områder, hvor tredjelandsstatsborgerne har bopæl.

I første afsnit i artikel 5, stk. 2, er det fastsat, at den kompetente myndighed skal træffe afgørelse om den fuldstændige ansøgning så hurtigt som muligt og i alle tilfælde inden for fire måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen. I ni medlemsstater er der udtrykt bekymring over fristen for at træffe en afgørelse²¹, hovedsageligt fordi der ikke er fastsat nogen frist i national lovgivning. Bekymringen skyldes dog også de tidsmæssige konsekvenser af kravene om at skulle registreres hos forskellige institutioner, idet en lang række myndigheder inddrages (f.eks. på områderne social sikring og lægehjælp), og forpligtelsen til at indhente en beskæftigelsestilladelse, som i praksis kan forlænge eller forsinke hele proceduren.

Under særlige omstændigheder, hvor behandlingen af en ansøgning er meget kompleks, har medlemsstaterne mulighed for at forlænge fristen på fire måneder for at træffe en afgørelse om den i andet afsnit i artikel 5, stk. 2, omhandlede fuldstændige ansøgning. 17 medlemsstater²² har gjort brug af denne mulighed.

I tredje afsnit i artikel 5, stk. 2, foreskrives det, at hvis der ikke foreligger en afgørelse inden for den frist, der er fastsat i dette stykke, fastlægges enhver konsekvens heraf efter national lovgivning.

I flere medlemsstaters lovgivning²³ er der fastsat bestemmelser om stiltiende afslag og retten til at træffe retlige foranstaltninger mod et sådant afslag. Andre medlemsstater har indført bestemmelser om stiltiende accept eller retten til at træffe foranstaltninger, hvis myndighederne ikke handler inden for et bestemt tidsrum. Dette har de gjort i kraft af særlig gennemførelseslovgivning eller ved at henvise til den almindelige forvaltningsret.

Der er imidlertid observeret visse problematiske former for national lovgivning eller praksis. I Tyskland kan det f.eks. hæmme overholdelsen af bestemmelserne, at fristen på fire måneder for

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

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

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

proceduren i forbindelse med den kombinerede tilladelse ikke nævnes udtrykkeligt i national lovgivning. Desuden synes de afhjælpende foranstaltninger, som visse medlemsstater anvender, ikke at være hensigtsmæssige, ligesom de kan indebære manglende retssikkerhed i længere tidsrum (FI og SE). I Sveriges tilfælde er der oven i købet tale om uforholdsmæssig lange behandlingstider.

Hvis en ansøgning er ufuldstændig, skal den kompetente myndighed i henhold til artikel 5, stk. 4, underrette ansøgeren skriftligt om de supplerende oplysninger eller dokumenter, der kræves, og fastsætte en rimelig frist til at fremskaffe dem. Den i artikel 5, stk. 2, omhandlede frist på fire måneder kan suspenderes, indtil den kompetente myndighed eller andre relevante myndigheder har modtaget de krævede supplerende oplysninger. De fleste medlemsstater anvender denne bestemmelse korrekt.

De administrative myndigheder i Tjekkiet er ikke forpligtet til at suspendere proceduren, men de har mulighed for det. For Italiens vedkommende starter nedtællingen til den frist for at træffe en afgørelse om den fuldstændige ansøgning, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, igen fra det øjeblik, hvor den kompetente myndighed modtager den fyldestgørende dokumentation.

I Malta er der påpeget et potentielt problem vedrørende ufuldstændige ansøgninger. De maltesiske myndigheder nægter i visse tilfælde at acceptere ufuldstændige ansøgninger, eller også afviser de dem uden skriftlig underretning, hvilket indebærer, at ansøgerne sjældent kender status på deres ansøgning.

Artikel 6 – Kombineret tilladelse

Artikel 6 gælder både for personer, der ansøger om indrejsetilladelse, og personer, som har fået indrejsetilladelse med henblik på arbejde. I første afsnit i artikel 6, stk. 1, er det fastsat, at medlemsstaterne skal udstede en kombineret tilladelse i den ensartede udformning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1030/2002²⁴, og anføre oplysninger vedrørende arbejdstilladelsen i overensstemmelse med litra a), punkt 7.5-9, i forordningens bilag. De fleste medlemsstater har overholdt denne bestemmelse enten udtrykkeligt²⁵ eller implicit²⁶ i medfør af de nationale bestemmelser om tilladelser, der svarer til den kombinerede tilladelse.

I henhold til andet afsnit i artikel 6, stk. 1, kan medlemsstaterne anføre yderligere oplysninger vedrørende tredjelandsstatsborgerens ansættelsesforhold (f.eks. arbejdsgiverens navn og adresse, arbejdssted, arbejdets art, arbejdstider, løn) i papirformat eller lagre sådanne oplysninger elektronisk. De fleste medlemsstater har ikke gjort brug af denne mulighed. Cypern, Malta og Nederlandene har anført disse oplysninger i både papirformat og elektronisk format. Spanien, Frankrig og Slovakiet har kun anført oplysningerne i papirformat, mens Ungarn kun har anført dem elektronisk.

I artikel 6, stk. 2, er det fastsat, at medlemsstaterne ikke må udstede andre tilladelser end den kombinerede tilladelse som bevis for, at der er givet adgang til arbejdsmarkedet. De fleste medlemsstater efterlever dette. Nogle (Cypern, Letland og Malta) har gennemført dette krav udtrykkeligt, mens andre har gjort det implicit²⁷ i medfør af de nationale bestemmelser om

²⁴ Ændret ved forordning (EU) 2017/1954, EUT L 286 af 1.11.2017, s. 9-14.

²⁵ CY, FR, LV, MT og RO.

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

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

tilladelser, der svarer til den kombinerede tilladelse. Gennemførelsesbestemmelserne er ikke klare i Tyskland.

Artikel 7 – Opholdstilladelser med andet formål end arbejde

Artikel 7 gælder for personer, der har fået indrejsetilladelse til andre formål end arbejde, men som har ret til at arbejde, f.eks. familiemedlemmer, studerende og andre, herunder personer, der har ret til tidsubegrænset ophold i en medlemsstat.

I første afsnit i artikel 7, stk. 1, er det fastsat, at når medlemsstaterne udsteder opholdstilladelser i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1030/2002, skal de anføre oplysninger vedrørende arbejdstilladelsen, uanset hvilken type tilladelse der er tale om. Denne bestemmelse er blevet gennemført i de fleste medlemsstater – enten udtrykkeligt (CY, LV og MT) eller implicit²⁸ i medfør af de nationale bestemmelser om tilladelser, der svarer til den kombinerede tilladelse med andet formål end arbejde.

Andet afsnit i artikel 7, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at angive yderligere oplysninger vedrørende tredjelandstatsborgerens ansættelsesforhold (f.eks. arbejdsgiverens navn og adresse, arbejdssted, arbejdets art, arbejdstider, løn) i papirformat eller lagre sådanne oplysninger elektronisk. De fleste medlemsstater har ikke gjort brug af denne mulighed. Cypren, Malta og Nederlandene har anført disse oplysninger i både papirformat og elektronisk format. Spanien har kun anført oplysningerne i papirformat, mens Ungarn kun har anført dem elektronisk.

I artikel 7, stk. 2, er det fastsat, at når medlemsstaterne udsteder opholdstilladelser i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1030/2002, må de ikke udstede yderligere tilladelser som bevis for, at der er givet adgang til arbejdsmarkedet.

De fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse enten udtrykkeligt (CY, LV og MT) eller implicit²⁹ i medfør af de nationale bestemmelser om tilladelser, der svarer til den kombinerede tilladelse med andet formål end arbejde. I Ungarns tilfælde kan det dog ikke fastslås, om alle de tilladelser, der kan betragtes som kombinerede tilladelser til andre formål end arbejde, også giver ret til at arbejde, og om der derfor kræves yderligere tilladelser som bevis for, at der er givet adgang til arbejdsmarkedet. Endelig er det i Nederlandene således, at selv om arbejdstilladelsen og opholdstilladelsen samlet set udgør en kombineret tilladelse, findes der ingen særlige bestemmelser, der udtrykkeligt foreskriver ensartet udformning som krævet i direktivet, og der er således ingen sikkerhed for, at der ikke fremlægges yderligere dokumentation som bevis på en arbejdstilladelse.

Artikel 8 – Proceduremæssige garantier

Artikel 8 indeholder bestemmelser om visse proceduremæssige garantier, der gives til personer, som ansøger om en tilladelse, navnlig en forpligtelse til at anføre en skriftlig begrundelse for et eventuelt afslag på en ansøgning om at udstede, ændre eller forlænge en tilladelse, og en garanti for, at der fremlægges skriftlige oplysninger om den myndighed, hvortil ansøgeren kan indgive klage, og fristen for indgivelse deraf. 19 medlemsstater har gennemført de proceduremæssige garantier i overensstemmelse med direktivets bestemmelser³⁰.

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

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

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

Gennemførelsen i national lovgivning sikres ved at indføre specifik lovgivning eller henviser til almindelige administrative regler. Blandt problemerne med overholdelse af artikel 8, stk. 1, og 2, kan nævnes, at de gældende regler i visse medlemsstater ikke garanterer, at ansøgeren vil modtage skriftlige oplysninger om begrundelsen for et afslag, navnlig oplysninger om den myndighed, hvortil ansøgeren kan indgive klage, og fristen for behandling af klagen (MT og PL).

I artikel 8, stk. 3, foreskrives det, at en ansøgning kan afvises på grund af antallet af indrejsetilladelser til tredjelandstatsborgere, der kommer for at arbejde, og på dette grundlag ikke behøver at blive behandlet. De fleste medlemsstater har ikke gjort brug af denne mulighed³¹. Andre har gjort det i overensstemmelse med bestemmelserne, enten udtrykkeligt (CY, EL og IT) eller implicit (EE, HR, HU, MT, NL, RO og SK).

Artikel 9 – Adgang til oplysninger

I artikel 9 pålægges medlemsstaterne på anmodning fra tredjelandstatsborgeren og den kommende arbejdsgiver at give passende oplysninger om de dokumenter, der skal vedlægges, for at ansøgningen anses for fuldstændig. De fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse, enten udtrykkeligt (CY, EL, LU og MT) eller i kraft af de generelle principper i forvaltningsretten, som sikrer adgang til oplysninger³², og med den yderligere mulighed, at personer kan indhente oplysninger om de krævede dokumenter på de kompetente myndigheders websteder (AT, CZ, DE, FR, HR og SK). Nogle medlemsstater (BG, EE, PT og SI) har ikke fastlagt en klar forpligtelse for de kompetente myndigheder til at fremlægge fyldestgørende oplysninger om de dokumenter, der kræves for at indgive en fuldstændig ansøgning.

Artikel 10 – Gebyrer

Artikel 10 giver medlemsstaterne mulighed for at opkræve gebyrer af ansøgerne, hvor det er relevant, for behandling af ansøgninger i henhold til direktivet. Alle medlemsstaterne opkræver sådanne gebyrer for behandling af ansøgninger. Kommissionen mener, at gebyrerne i nogle tilfælde er for høje og i strid med proportionalitetsprincippet, og at de derfor bringer direktivets effektive virkning i fare. Dette har Domstolen bekræftet i to domme³³. Kommissionen har ført drøftelser med en række nationale myndigheder og i henhold til diverse direktiver, herunder direktivet om den kombinerede tilladelse, indledt traktatbrudssager mod flere medlemsstater for at opkræve uforholdsmæssig høje gebyrer for opholdstilladelser³⁴.

Artikel 11 – Rettigheder som følge af den kombinerede tilladelse

I artikel 11, litra a) til d), fastlægges det, hvad indehaveren af den kombinerede tilladelse har ret til, nemlig indrejse og ophold, fri færdsel på hele medlemsstatens område, udøvelse af den specifikke beskæftigelsesaktivitet, der er givet tilladelse til, og information om de rettigheder, der er knyttet til tilladelsen. De fleste medlemsstater har gennemført artikel 11 i sin helhed³⁵.

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

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

³³ 26. april 2012, C-508/10, Kommissionen mod Nederlandene og 2. september 2015, C-309/14, CGIL & INCA.

³⁴ Proceduren mod BG er blevet lukket som følge af ændringer af den nationale lovgivning. Procedurer mod EL, NL og PT er stadig i gang.

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

De bestemmelser, der skal sikre gennemførelse af artikel 11, litra b), (fri færdsel på hele området) i Polen og artikel 11, litra d), (udøvelse af den specifikke beskæftigelsesaktivitet, der er tilladt) i Østrig, Tyskland, Estland, Luxembourg og Slovenien, er ikke blevet udpeget klart. Oplysninger om de rettigheder, der er knyttet til tilladelsen, synes ikke at være tilgængelige i disse medlemsstater. Kun i et lille antal medlemsstater har arbejdstagere fra tredjelande de samme rettigheder som statsborgerne med hensyn til at skifte arbejdsplads eller arbejdsgiver (FI, FR, IT og SI).

Artikel 12 – Retten til ligebehandling

I henhold til artikel 12 i direktivet har indehavere af den kombinerede tilladelse ret til ligebehandling med statsborgerne på en række områder, bl.a. med hensyn til arbejdsvilkår, foreningsfrihed, sociale sikringsydelser, uddannelse, anerkendelse af akademiske og faglige kvalifikationer, skattefordele, adgang til og levering af varer og tjenester samt rådgivningstjenester (litra a)-h)). Generelt har medlemsstaterne gennemført denne artikel på en måde, der er i overensstemmelse med reglerne.

Artikel 12 giver endvidere mulighed for at begrænse retten til ligebehandling på nogle af de anførte områder, og det præciseres, at ligebehandlingen ikke berører medlemsstaternes ret til at inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse. Kun få medlemsstater har gjort brug af disse valgfrie begrænsninger.

Artikel 12 omhandler desuden ligebehandling med hensyn til overførsel af pensionsydelser. I henhold til artikel 12, stk. 1, gælder direktivets bestemmelser om ligebehandling ikke kun personer, der har fået tilladelse til at arbejde i medfør af EU-lovgivning eller national lovgivning, men også personer, som har fået opholdstilladelse af andre årsager, forudsat at de har tilladelse til at arbejde.

Artikel 12 gennemføres i national lovgivning i kraft af enten særlige bestemmelser, generelle bestemmelser om ligebehandling eller specifikke bestemmelser, der regulerer hvert af de områder, der er anført under litra a)-h)).

En række klager på dette område tyder på, at der i praksis kan være visse problemer med gennemførelsen, navnlig hvis princippet om ligebehandling skal gennemføres af flere forskellige regionale og lokale myndigheder.

De problemer med gennemførelsen, der vedrører ligebehandling, opstår navnlig i forbindelse med

- generelle undtagelser for visumindehavere (Portugal)
- anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre faglige kvalifikationer i Nederlandene (anerkendelse af eksamensbeviser forbeholdes personer med fast bopæl i landet)
- adgang til dele af de sociale sikringsgrene i Nederlandene (begrænset adgang til ydelser ved sygdom og arbejdsløshedsydelser for personer med midlertidigt ophold), Slovenien (tredjelandstatsborgere kan kun modtage én form for familieydelser, nemlig børnetillæg), Italien (indehavere af den kombinerede tilladelse udelukkes fra visse former for familieydelser)³⁶, Sverige (begrænsning af sociale sikringsydelser i forbindelse med ophold på mindre end ét år)

³⁶ Se sag C-449/16 Martinez Silva.

- adgang til varer og tjenester i Cypren (arbejdstagere fra tredjelande har ikke ret til at købe fast ejendom til boligformål).

Mulighed for begrænsninger

I henhold til artikel 12, stk. 2, har medlemsstaterne mulighed for at begrænse retten til ligebehandling i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra a)-d). De fleste medlemsstater har ikke gjort brug af alle disse muligheder. Kun Cypren har valgt at indføre alle de valgfrie begrænsninger, mens nogle medlemsstater (BG, CZ, ES, HR, LU, RO og SK) slet ikke har gjort brug af nogen af mulighederne.

I henhold til artikel 12, stk. 3, berører den ret til ligebehandling, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, ikke medlemsstatens ret til at inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse, der er udstedt i henhold til dette direktiv, en opholdstilladelse, der er udstedt til andre formål end arbejde, eller enhver anden tilladelse til at arbejde i en medlemsstat. Polen har ikke gennemført artikel 12, stk. 3. De øvrige medlemsstater har gennemført denne bestemmelse enten udtrykkeligt eller i kraft af anden national lovgivning.

Overførsel af pensioner

I artikel 12, stk. 4, er det fastsat, at arbejdstagere fra tredjelande, der flytter til et tredjeland, eller deres efterladte, der har ophold i et tredjeland og afleder deres rettigheder fra disse arbejdstagere, har ret til udbetaling af lovbestemte pensioner ved alderdom, invaliditet eller dødsfald. Disse pensioner skal være baseret på arbejdstagernes tidligere beskæftigelse og erhvervet i overensstemmelse med den lovgivning, der er omhandlet i artikel 3 i forordning (EF) nr. 883/2004, på samme vilkår og med samme satser som statsborgere i de pågældende medlemsstater, når de flytter til et tredjeland.

13 medlemsstater³⁷ giver mulighed for overførsel af pensioner (ved alderdom, invaliditet og dødsfald) til tredjelande. Disse medlemsstaters statsborgere og tredjelandsstatsborgere behandles ens i denne henseende. Der blev konstateret problemer i Slovenien, Frankrig, Nederlandene og Bulgarien. Ifølge slovensk lovgivning får pensionsberettigede udenlandske statsborgere, som flytter ud af Slovenien permanent, pension i et fremmed land, hvis der er indgået en aftale med det pågældende land, eller hvis sidstnævnte anerkender, at slovenske statsborgere har en sådan ret. For så vidt angår landets egne statsborgere udbetaler Slovenien dog under alle omstændigheder pensionen til modtagere, der lever i udlandet. I Frankrig kan pensioner i tilfælde af invaliditet og dødsfald ikke overføres til tredjelande. I Nederlandene er satsen tilsyneladende lavere i tilfælde af overførsel af pensioner, hvilket har indvirkning på returneringen til tredjelandet. Bulgarsk lovgivning gør det kun muligt at overføre pensioner, hvis der indgået en bilateral aftale med det pågældende tredjeland.

Artikel 13 – Gunstigere bestemmelser

Artikel 13 gør det muligt at anvende gunstigere bestemmelser. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra a), berører bestemmelserne i direktivet ikke gunstigere bestemmelser i EU-retten, herunder bilaterale og multilaterale aftaler mellem Unionen eller Unionen og dens medlemsstater på den ene side og et eller flere tredjelande på den anden side. Langt de fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse korrekt.

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

I henhold til artikel 13, stk. 1, litra b), berører direktivets bestemmelser ikke gunstigere bestemmelser i bilaterale eller multilaterale aftaler mellem en eller flere medlemsstater og et eller flere tredjelande. Der er ikke konstateret nogen problemer.

I overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, berører direktivet ikke medlemsstaternes ret til at vedtage eller opretholde bestemmelser, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af direktivet. Der er ikke konstateret nogen problemer.

Artikel 14 – Oplysninger til offentligheden

I henhold til artikel 14 skal medlemsstaterne regelmæssigt stille ajourførte oplysninger til rådighed for den brede offentlighed om betingelserne for tredjelandsskatsborgeres indrejse og ophold på deres område med henblik på arbejde. Alle medlemsstaterne opfylder denne forpligtelse. 10 medlemsstater har sikret udtrykkelig gennemførelse af den i lovgivningen³⁸. I den undersøgelse³⁹ af den praktiske anvendelse af EU's regelsæt om lovlig migration, der er foretaget i forbindelse med kvalitetskontrollen, peges der på, at de kompetente myndigheder generelt fremlægger utilstrækkelige oplysninger om betingelserne for udstedelse af tilladelser til indrejse og de rettigheder, der er knyttet til tilladelserne.

Artikel 15 – Rapporter

I henhold til artikel 15, stk. 2, skal medlemsstaterne hvert år og første gang senest den 25. december 2014 sende Kommissionen statistiske oplysninger om det antal tredjelandsskatsborgere, der har fået bevilget en kombineret tilladelse i det foregående kalenderår, i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 862/2007. I de fleste medlemsstater⁴⁰ er forpligtelsen til at sende oplysninger ikke gennemført udtrykkeligt i den nationale lovgivning. Derimod opfyldes den i forbindelse med de administrative procedurer. Kun Cypern, Grækenland og Litauen har fastsat bestemmelser om denne forpligtelse i deres lovgivning. Grækenland og Belgien har dog endnu ikke indberettet nogen statistikker.

IV. KONKLUSIONER

EU har i mange år bestræbt sig på at fremme integration og ikkeforskelsbehandling af tredjelandsskatsborgere. Direktivet om den kombinerede tilladelse er et meget vigtigt redskab i bestræbelserne på at nå dette mål. Siden udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet ved udgangen af 2013 har Kommissionen indledt en række traktatbrudssager og udvekslet oplysninger med medlemsstaterne for at sikre, at de har gennemført direktivets bestemmelser korrekt.

Et centralt aspekt i direktivet er oprettelsen af en "one-stop-shop"-mekanisme på nationalt plan. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med organisationsstrukturen i de statslige institutioner, hvor ansvaret for udstedelse af arbejds- og opholdstilladelser til tredjelandsskatsborgere ligger hos forskellige myndigheder, nemlig indenrigsministeriet og arbejdsministeriet. Alle medlemsstaterne har intensiveret deres bestræbelser på at etablere en sådan mekanisme. Der er dog stadig problemer med proceduren. De tilbageværende problemer vedrører hovedsageligt de mange administrative foranstaltninger, der kræves, ventetiden på at få udstedt et indrejsevisum og en beskæftigelsestilladelse samt overholdelse af visse proceduremæssige garantier.

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

³⁹ Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive's Annex 2A ICF (2018) report (rapport om evidensgrundlaget for den praktiske gennemførelse af direktivet om lovlig migration, bilag 2A, ICF (2018).

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

Direktivet sikrer desuden tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af en kombineret tilladelse, en udvidet vifte af rettigheder, ligesom det fremmer princippet om ikkeforskelsbehandling. Bestemmelser om ligebehandling er et centralt element i EU's regelsæt om lovlig migration. De fleste medlemsstater har overholdt bestemmelserne om ligebehandling, og der er kun gjort begrænset brug af de bestemmelser, der gør det muligt at begrænse visse rettigheder. Nærværende rapport afslører dog en række mangler ved gennemførelsen af direktivet (f.eks. restriktiv fortolkning af bestemmelserne om ligebehandling i enkelte medlemsstater), som bør føre til, at der træffes yderligere foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan. Endelig har kvalitetskontrollen vedrørende lovlig migration vist, at mange tredjelandsstatsborgere mangler oplysninger om muligheden for at få en kombineret tilladelse og om de rettigheder, der er knyttet til den.

Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på at sikre, at direktivet gennemføres og anvendes korrekt i hele EU. For at opnå dette vil Kommissionen fuldt ud gøre brug af sine beføjelser i henhold til traktaten, bl.a. ved om nødvendigt at indlede traktatbrudssager. Samtidig vil Kommissionen videreføre sit samarbejde med medlemsstaterne på det tekniske plan. Der er en række juridiske og tekniske spørgsmål, som kan drøftes og afklares yderligere, bl.a. angående visumkrav og krav til arbejdsmarkedsundersøgelser, dækning i forbindelse med ligebehandling og spørgsmål vedrørende tilladelsernes format og de oplysninger, som de bør indeholde. Endvidere bør indehavere af den kombinerede tilladelse informeres bedre om deres rettigheder i henhold til direktivet.

Kommissionen vil udnytte de nuværende websteder bedst muligt, primært via den opdaterede indvandringsportal. Desuden vil den tilskynde medlemsstaterne til og hjælpe dem med at iværksætte oplysningskampagner for at informere potentielle ansøgere om rettigheder og procedurer i forbindelse med indhentning af den kombinerede tilladelse.