

V Bruseli 29. 3. 2019
COM(2019) 160 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie
na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore
práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte**

I. ÚVOD

Smernica 2011/98/EÚ o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte (ďalej len „smernica“)¹ bola prijatá 13. decembra 2011. Išlo o šiestu smernicu² v oblasti legálnej migrácie prijatú potom, ako na základe Amsterdamskej zmluvy EÚ získala právomoc legislatívne upravovať túto oblasť.

Smernica má dva hlavné ciele. Prvým je uľahčiť postup umožňujúci prijať štátneho príslušníka tretej krajiny na účely vykonávania zamestnania v členskom štáte, a to zavedením jednotného postupu vybavovania žiadostí o jednotné povolenie (kombinované povolenie na prácu a pobyt), aby sa zlepšilo riadenie migračných tokov. V smernici sa do postupu vybavovania žiadostí zároveň zavádza viacero záruk.

Druhým hlavným cieľom smernice je zaistiť rovnaké zaobchádzanie s pracovníkmi z tretích krajín a so štátnymi príslušníkmi členských štátov bydliska.

Smernica je teda kľúčovým nástrojom prístahovaleckej politiky EÚ pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí získali povolenie pracovať alebo pracujú v 25 členských štátoch,³ v ktorých sa uplatňuje smernica.

V roku 2017 bolo na účely smernice nahlásených 2 635 896 rozhodnutí o povolení, z čoho 841 028 rozhodnutí sa týkalo vydania prvých povolení. Ostatné rozhodnutia súviseli s obnovou alebo so zmenou povolení. Z celkového počtu povolení vydaných v roku 2017 bolo 893 198 (34 %) vydaných na „zárobkové činnosti“, 1 006 318 (38 %) z rodinných dôvodov, 279 405 (11 %) na vzdelávanie a 456 975 (17 %) z iných dôvodov. Spomedzi všetkých prvých povolení vydaných v roku 2017 (od roku 2013, kedy sa prvýkrát nahlasovali, sa ich počet zvýšil) bolo viac ako 88 % určených na zárobkové činnosti, a teda sa týkali veľkej časti plánovanej cieľovej skupiny⁴. Belgicko a Grécko nenahlásili na účely smernice žiadne štatistiky⁵.

Táto správa o uplatňovaní smernice je v súlade s povinnosťou Komisie podľa článku 15 smernice, v ktorom sa vyžaduje, aby Komisia pravidelne predkladala Európskemu parlamentu a Rade správu o uplatňovaní smernice v členských štátoch. Poskytuje prehľad o transponovaní a uplatňovaní smernice v 24 členských štátoch a identifikujú sa v nej možné problematické oblasti⁶. Táto správa mala byť pôvodne predložená do 25. decembra 2016, ale s cieľom

¹ Ú. v. EÚ L 343, 23.12.2011, s. 1.

² Prvou bola smernica 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny.

³ Smernica nie je záväzná pre Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo.

⁴ Dôkladná analýza štatistických údajov na účely smernice je súčasťou prílohy 9 k pracovnému dokumentu útvarov Komisie o kontrole vhodnosti.

⁵ Zdroj [migr_ressing] a [migr_resocc] zo 7. 12. 2018. AT nahlasuje iba celkový počet rozhodnutí o povolení, a teda nie prvých povolení. BG, CZ, LT, NL nenahlasujú povolenia vydané z rodinných dôvodov. AT, BG, CZ, ES, HU, IT, LT, LU, MT nenahlasujú povolenia vydané na vzdelávanie. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO nenahlasujú povolenia vydané z iných dôvodov.

⁶ V čase dokončovania tejto správy BE stále nevykonalo úplnú transpozíciu smernice, a preto nebolo k dispozícii posúdenie jeho dodržiavania súladu so smernicou. Pozri aj (SDEÚ) C-564/17, Komisia/Belgicko. Posúdenie tejto správy sa preto týka zvyšných 24 príslušných členských štátov.

zosúladiť jej vydanie s prijatím komplexného hodnotenia Komisie o regulačnom rámci pre legálnu migráciu (ďalej len „kontrola vhodnosti“)⁷ bola odložená.

Správa o vykonávaní bola vypracovaná na základe externej štúdie uskutočnenej na žiadosť Komisie v rokoch 2014 až 2016 a na základe iných zdrojov vrátane niekoľkých prieskumov *ad hoc* zorganizovaných prostredníctvom Európskej migračnej siete⁸, individuálnych sťažností, otázok, petícií a niekoľkých praktických problémov, ktoré vyplynuli z uplatňovania smernice a ktoré sa zistili počas východiskovej štúdie na účely kontroly vhodnosti⁹. Doplnkové informácie o praktickom uplatňovaní smernice sú obsiahnuté v dokumente o kontrole vhodnosti.

II. MONITOROVANIE A STAV TRANSPOZÍCIE

V článku 16 sa stanovuje, že členské štáty mali smernicu transponovať do 25. decembra 2013. Pred uplynutím tejto lehoty Komisia zorganizovala niekoľko stretnutí so zástupcami členských štátov s cieľom prediskutovať otázky týkajúce sa vykonávania a výkladu smernice¹⁰.

V roku 2014 začala Komisia konanie o nesplnení povinnosti proti 14 členským štátom podľa článku 258 (predtým 226) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) za nesplnenie povinností oznamovať vnútroštátne opatrenia, ktorými sa vykonáva smernica, Komisii. Keďže odvtedy už oznámili transpozičné opatrenia všetky členské štáty, konania o nesplnení povinnosti informovania boli uzatvorené s výnimkou Belgicka, ktorého prípad bol postúpený Súdnu dvoru Európskej únie¹¹.

Od roku 2011 bolo prijatých viacero sťažností týkajúcich sa konkrétne predmetu upravovaného smernicou. Riešia sa v nich uznávanie kvalifikácií, príliš dlhé časy vybavovania zo strany orgánov, iné procedurálne aspekty, výška poplatkov, problémy spojené s nedostatkami v rovnakom zaobchádzaní, najmä v prípade prenosu dôchodkov, a kategórie vylúčené z rozsahu pôsobnosti smernice. Sťažnosti sa vybavovali alebo sa stále vybavujú prostredníctvom výmeny informácií s dotknutými členskými štátmi alebo konaní o nesplnení povinnosti¹².

III. SÚLAD TRANSPOZIČNÝCH OPATRENÍ

Článok 1 – Predmet

V článku 1 ods. 1 sa stanovuje predmet úpravy smernice, ktorým je určenie jednotného postupu vybavovania žiadostí o vydanie jednotného povolenia pre štátnych príslušníkov tretích krajín, aby sa mohli na území členského štátu zdržiavať na účely vykonávania zamestnania. Cieľom je zjednodušiť postupy ich prijímania a uľahčiť kontrolu ich postavenia, stanoviť spoločný súbor

⁷ SWD(2019) 1055 z 29. marca 2019, Kontrola vhodnosti právnych predpisov EÚ v oblasti legálnej migrácie. Pozri aj: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Pozri najmä prieskumy *ad hoc* Európskej migračnej siete v rokoch 2010 až 2013: systém jednotného povolenia (176); transpozícia smernice 2011/98/ES o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie; výška poplatkov (204 a 205), súbežné postavenia osoby s pobytom (226); výber daní pri povoleniach na pobyt (230), uznávanie odborných kvalifikácií získaných mimo EÚ (271), úprava zdravotného poistenia štátnych príslušníkov tretích krajín (342), trvanie povolenia na pobyt (428), formát pobytových preukazov a dokladov rodinného príslušníka (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Diskusie s kontaktnou skupinou pre legálnu migráciu (2013 – 2014).

¹¹ Belgicko oznámilo ukončenie transpozície začiatkom januára 2019 a konanie o nesplnení povinnosti bolo uzatvorené.

¹² Táto správa je vyjadrením situácie v januári 2019 a nemusí odrážať rozhovory s členskými štátmi o kľúčových témach uvedených v tejto správe, ktoré sa uskutočnili neskôr.

práv pre pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte bez ohľadu na účel, na ktorý boli pôvodne prijatí na územie daného členského štátu, založený na zásade rovnakého zaobchádzania ako so štátnymi príslušníkmi daného členského štátu.

Predmet úpravy smernice sa celkovo premietol správne do vnútroštátnych právnych predpisov všetkých členských štátov. Všeobecne možno povedať, že 23 členských štátov¹³ transponovalo smernicu prostredníctvom zmien existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov, najmä zmenou aktov upravujúcich vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín. Na Malte bol na účely transponovania smernice prijatý samostatný zákon.

Uplatňovaním smernice podľa článku 1 ods. 2 nie sú dotknuté právomoci členských štátov, pokiaľ ide o prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na ich trh práce. Takmer všetky členské štáty vykonávajú testovanie potrieb trhu práce, pričom používajú rôzne postupy.

Článok 2 – Vymedzenie pojmov

Článok 2 obsahuje vymedzenie kľúčových pojmov používaných v smernici, konkrétne pojmov „štátny príslušník tretej krajiny“, „pracovník z tretej krajiny“, „jednotné povolenie“ a „jednotný postup vybavovania žiadostí“.

Vymedzením pojmu „štátny príslušník tretej krajiny“, ako sa uvádza v článku 2 písm. a), sa stanovuje, že osoba, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ, sa považuje za „štátneho príslušníka tretej krajiny“. Vymedzenie tohto pojmu sa transponovalo správne.

Článok 2 písm. b) obsahuje vymedzenie pojmu „pracovník z tretej krajiny“. Toto vymedzenie je dôležité z hľadiska určenia rozsahu osobnej pôsobnosti smernice, a to najmä v súvislosti s uplatňovaním kapitoly II (rovnaké zaobchádzanie). Vymedzenie tohto pojmu transponovali správne všetky štáty okrem Slovenska.

Článok 3 – Rozsah pôsobnosti

V článku 3 sa vymedzuje rozsah osobnej pôsobnosti smernice.

V článku 3 ods. 1 sa určujú kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa smernica vzťahuje. V súlade s článkom 3 ods. 1 písm. a) sa smernica uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o pobyt na území členského štátu na účely vykonávania zamestnania. Členské štáty vydávajú rôzne povolenia štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí si podajú žiadosť o pobyt na území členského štátu na účely vykonávania zamestnania, ktoré sa považujú za jednotné povolenia.

Podľa článku 3 ods. 1 písm. b) sa smernica uplatňuje aj na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí do členského štátu na iné účely ako na vykonávanie zamestnania v súlade s právom Únie alebo vnútroštátnym právom, sú oprávnení pracovať a majú povolenie na pobyt v súlade s nariadením (ES) č. 1030/2002. Väčšina členských štátov toto ustanovenie transponovala správne. Členské štáty vydávajú rôzne povolenia na iné účely ako na vykonávanie zamestnania. Tejto kategórii štátnych príslušníkov tretích krajín sa vydávajú povolenia v súlade s článkom 7 smernice. V Českej republike však nie je možné zistiť, či určité kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prichádzajú do Českej republiky na iné účely než na účely vykonávania zamestnania, majú možnosť pracovať na základe svojich

¹³ Všetky okrem Malty.

príslušných oprávnení na pobyt. V Portugalsku sú z rozsahu pôsobnosti príslušných vnútroštátnych predpisov výslovne vylúčení štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi portugalských občanov. V smernici podľa článku 3 ods. 2 písm. a) vylučujú z rozsahu pôsobnosti štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov EÚ, ktorí uplatnili svoje právo na slobodu pohybu v súlade so smernicou 2004/38/ES, nie rodinní príslušníci všetkých portugalských občanov.

V súlade s článkom 3 ods. 1 písm. c) sa smernica napokon vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí do členského štátu na účely vykonávania zamestnania v súlade s právom Únie alebo vnútroštátnym právom. Tieto ustanovenia boli transponované správne všetkými členskými štátmi.

V článku 3 ods. 2 sa určujú kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú vylúčení z rozsahu pôsobnosti smernice. Väčšina vylúčení je dôsledkom iných platných právnych predpisov EÚ vzťahujúcich sa na daných štátnych príslušníkov tretích krajín. Všeobecne treba poznamenať, že uplatňovanie ustanovení smernice vrátane vydávania jednotného povolenia ktorejkoľvek z kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín uvedených v článku 3 ods. 2 nemusí nevyhnutne brániť vo vykonávaní smernice. Takmer všetky členské štáty¹⁴ transponovali článok 3 ods. 2 v celom rozsahu v súlade s požiadavkami.

Podľa článku 3 ods. 3 môžu členské štáty rozhodnúť o tom, že kapitola II sa nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa povolilo pracovať na území členského štátu na obdobie najviac šiestich mesiacov alebo ktorí boli prijatí do členského štátu na účely štúdia. Túto možnosť využilo 18 členských štátov. Cyprus, Grécko, Holandsko, Litva a Malta túto možnosť uplatnili pre obe kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín. Česko, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Portugalsko a Slovensko túto možnosť uplatnili len na pracovníkov, ktorí boli prijatí na ich územie na účely vykonávania zamestnania na obdobie najviac šiestich mesiacov. Bulharsko, Lotyšsko, Luxembursko, Rakúsko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko túto možnosť uplatnili len na študentov.

V súlade s článkom 3 ods. 4 členské štáty neuplatňujú kapitolu II smernice na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa povolilo pracovať na základe víza. Tieto ustanovenia uplatnili všetky členské štáty v súlade s požiadavkami.

Článok 4 – Jednotný postup vybavovania žiadostí

V článku 4 smernice sa upravujú kľúčové aspekty jednotného postupu vybavovania žiadostí.

V súlade s článkom 4 ods. 1 sa žiadosť o vydanie jednotného povolenia, o jeho zmenu alebo o jeho obnovenie predkladá v rámci jednotného postupu vybavovania žiadostí. Členské štáty určia, či má žiadosti o jednotné povolenie podávať štátny príslušník tretej krajiny alebo jeho zamestnávateľ. Členské štáty však takisto môžu povoliť podať žiadosť ktorémukoľvek z nich. Ak má žiadosť podať štátny príslušník tretej krajiny, členské štáty povolia možnosť podania žiadosti z tretej krajiny alebo, ak sa tak ustanovuje vo vnútroštátnom práve, na území členského štátu, v ktorom sa štátny príslušník tretej krajiny oprávnene nachádza.

¹⁴ Pozri predchádzajúce poznámky týkajúce sa Portugalska.

Vo väčšine členských štátov môže príslušnú žiadosť predložiť len štátny príslušník tretej krajiny¹⁵, v dvoch členských štátoch to môže byť len zamestnávateľ (BG a IT) a v niekoľkých ostatných to môže byť buď štátny príslušník tretej krajiny, alebo zamestnávateľ¹⁶.

V niektorých členských štátoch¹⁷ sa povolenia nevydávajú prostredníctvom jediného správneho aktu. Platné vnútroštátne postupy namiesto toho zahŕňajú zdvojené predkladanie dokumentácie a/alebo dlhé postupy.

Zbytočné predĺženie jednotného postupu vybavovania žiadostí môže byť niekedy spôsobené aj povinnosťou zabezpečiť spracovanie voľného pracovného miesta na účely testu trhu. V niektorých členských štátoch je spracovanie voľného pracovného miesta prvým krokom pred tým, než môže štátny príslušník tretej krajiny požiadať o víza. O spracovanie voľného pracovného miesta žiada všeobecne zamestnávateľ (BG, ES, FR, RO, PT). V iných členských štátoch (napr. LT a LV) sa pred vydaním víz štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely vstupu do krajiny vyžaduje, aby zamestnávateľ zaregistroval voľné pracovné miesto.

Tieto postupy pozostávajúce z viacerých krokov by mohli brániť v dodržiavaní súladu so smernicou, ak by sa takéto postupy a čas potrebný na ich dokončenie považovali za postupy mimo rozsahu jednotného postupu vybavovania žiadostí, a teda štvormesačnej lehoty stanovenej v smernici. Najmä pracovné povolenia by sa mali považovať za súčasť jednotného postupu vybavovania žiadostí, keď sa požadované spracovanie voľného pracovného miesta týka konkrétneho štátneho príslušníka tretej krajiny a konkrétnej pracovnej pozície.

Podľa článku 4 ods. 2 smernice členské štáty posúdia žiadosť a prijímú rozhodnutie o vydaní, zmene alebo obnovení jednotného povolenia, ak žiadateľ spĺňa podmienky vymedzené v práve Únie alebo vo vnútroštátnom práve. Rozhodnutie o vydaní, zmene alebo obnovení jednotného povolenia predstavuje jediný správny akt, v ktorom sa spája povolenie na pobyt a povolenie na zamestnanie. Prijímanie jediného rozhodnutia môže byť problémom v Bulharsku, Portugalsku a Rumunsku z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v súvislosti s článkom 4 ods. 1.

V článku 4 ods. 3 sa stanovuje, že jednotným postupom vybavovania žiadostí nie je dotknutý postup udeľovania víz, ktorý môže byť povinný na účely prvotného vstupu. Väčšina členských štátov toto ustanovenie transponovala¹⁸. V odôvodnení 11 smernice sa stanovuje, že ustanovenia o jednotnom postupe vybavovania žiadostí a jednotnom povolení by sa nemali týkať jednotných alebo dlhodobých víz. V smernici sa však nevymedzuje, čo sa považuje za vízum na prvotný vstup. V článku 7 ods. 1 smernice 2009/50/ES (modrá karta)¹⁹ a v článku 5 ods. 3 smernice (EÚ) 2016/801 o študentoch a výskumných pracovníkoch²⁰ sa však objasňuje, že ak je povolenie možné získať len na území členského štátu po splnení podmienok prijatia, členské štáty vydajú štátnemu príslušníkovi tretej krajiny požadované víza. Pokiaľ ide o postup jednotného povolenia, Komisia zastáva názor, že postup udeľovania víz je pridruženým postupom, ktorý musia členské štáty umožniť.

V článku 4 ods. 4 sa vymedzuje, že ak sú stanovené podmienky splnené, členské štáty vydajú jednotné povolenie štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí požiadajú o prijatie, a štátnym

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.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Všetky okrem DE.

¹⁹ Ú. v. EÚ L 155, 18.6.2009, s. 17.

²⁰ Ú. v. EÚ L 132, 21.5.2016, s. 21.

príslušníkom tretích krajín, ktorí požiadajú o obnovenie alebo zmenu povolenia na pobyt. Väčšina členských štátov toto ustanovenie transponovala správne.

Článok 5 – Príslušný orgán

V článku 5 sa stanovuje povinnosť členských štátov vymenovať vnútroštátny orgán, ktorý je oprávnený prijímať žiadosti a vydávať jednotné povolenia. Takisto sa v ňom vymedzuje niekoľko procesných záruk, ako napríklad lehota na prijatie rozhodnutia o úplnej žiadosti, dôsledky neprijatia rozhodnutia, povinné informovanie žiadateľa a dôsledky neúplnej žiadosti.

V súlade s článkom 5 ods. 1 musia členské štáty vymenovať orgány, ktoré sú oprávnené prijímať žiadosti a vydávať jednotné povolenia. Väčšina členských štátov transponovala ustanovenie správne vymenovaním jedného príslušného orgánu. Všeobecne ide o príslušné úrady, príslušné útvary ministerstiev vnútra a policajné správy alebo policajné stanice v mieste pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny.

V článku 5 ods. 2 prvom pododseku sa stanovuje, že príslušný orgán musí prijať rozhodnutie o úplnej žiadosti čo najskôr a v každom prípade do štyroch mesiacov od dátumu podania žiadosti. V deviatich členských štátoch²¹ sa v súvislosti s celkovou lehotou na vydanie rozhodnutia vyskytujú problémy, najmä preto, že vo vnútroštátnom práve nie sú určené konkrétne lehoty, ale aj vzhľadom na časové dôsledky požiadaviek na registráciu v rôznych inštitúciách za účasti viacerých orgánov (napr. sociálne zabezpečenie, služby zdravotnej starostlivosti) a v dôsledku povinnosti zabezpečiť spracovanie voľného pracovného miesta, čím sa môže celý postup v praxi predĺžiť alebo oneskoriť.

Za výnimočných okolností súvisiacich so zložitým preskúmaním žiadosti majú členské štáty možnosť predĺžiť štvormesačnú lehotu na prijatie rozhodnutia o úplnej žiadosti, ako sa stanovuje v článku 5 ods. 2 druhom pododseku. Túto možnosť využíva 17 členských štátov²².

V článku 5 ods. 2 treťom pododseku sa vymedzuje, že ak sa v lehote uvedenej v danom odseku neprijme žiadne rozhodnutie, akékoľvek právne dôsledky sa určia vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

V právnych predpisoch mnohých členských štátov²³ sa stanovuje konkludentné zamietnutie a právo podniknúť právne kroky proti takémuto zamietnutiu. Iné členské štáty stanovili konkludentné schválenie a právo podniknúť právne kroky, ak správne orgány nebudú konať v určenej lehote. Nástrojom na tento účel sú osobitné vykonávacie právne predpisy alebo odkaz na všeobecné správne právo.

Zistilo sa však niekoľko problematických vnútroštátnych právnych predpisov alebo postupov. V Nemecku môže byť napríklad dodržiavanie súladu ohrozené tým, že vo vnútroštátnych právnych predpisoch sa výslovne neuvádza štvormesačná lehota na postup vydania jednotného povolenia. Okrem toho sa zdá, že opravné prostriedky používané v niektorých členských štátoch nie sú primerané a môžu viesť k dlhodobej právnej neistote (FI, SE), pričom v prípade Švédska sú navyše skombinované s prídlhým časom spracovania.

Podľa článku 5 ods. 4 je príslušný orgán povinný písomne informovať žiadateľa o neúplnosti žiadosti a o tom, aké dodatočné informácie alebo dokumenty sa požadujú, a stanoviť primeranú

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.

lehotu, v ktorej majú byť poskytnuté. Štvormesačná lehota podľa článku 5 ods. 2 sa môže pozastaviť, až kým sa príslušnému orgánu alebo iným relevantným orgánom požadované dodatočné informácie nedoručia. Väčšina členských štátov uplatňuje toto ustanovenie správne.

Správny orgán v Česku navyše nemá povinnosť, ale len možnosť pozastaviť konanie. V prípade Talianska lehota na prijatie rozhodnutia o úplnej žiadosti stanovená v článku 5 ods. 2 začína plynúť znova od chvíle, keď príslušný orgán dostane úplnú dokumentáciu.

Možný problém s uplatňovaním týkajúci sa neúplnosti žiadostí sa zistil v prípade Malty. Zistilo sa, že maltské orgány odmietajú prijať neúplné žiadosti alebo ich zamietajú bez písomného upozornenia, čo znamená, že žiadatelia málokedy vedia o stave svojej žiadosti.

Článok 6 – Jednotné povolenie

Článok 6 sa vzťahuje na osoby, ktoré podávajú žiadosť o prijatie, aj na osoby, ktoré boli prijaté na účely vykonávania zamestnania. V článku 6 ods. 1 prvom pododseku sa stanovuje, že ako sa vymedzuje v nariadení (ES) č. 1030/2002²⁴, členské štáty musia vydať jednotné povolenie v jednotnom formáte a v súlade s písm. a) bodmi 7.5 – 9 prílohy k nariadeniu musia uviesť informácie súvisiace s povolením na zamestnanie. Toto ustanovenie väčšina členských štátov dodržiava buď explicitne²⁵, alebo implicitne²⁶ na základe vnútroštátnych ustanovení o povoleniach rovnocenných s jednotným povolením.

Podľa článku 6 ods. 1 druhého pododseku môžu členské štáty uviesť dodatočné informácie súvisiace s pracovnoprávnym vzťahom štátneho príslušníka tretej krajiny (ako je meno a adresa zamestnávateľa, pracovisko, druh práce, pracovná doba, odmena) v papierovej forme alebo takéto údaje uchovávať v elektronickom formáte. Väčšina členských štátov túto možnosť nevyužíva. Túto možnosť využíva v papierovom aj elektronickom formáte Cyprus, Holandsko a Malta. V prípade Francúzska, Slovenska a Španielska sa táto možnosť využíva len v papierovom formáte, zatiaľ čo Maďarsko využíva len možnosť elektronického formátu.

V článku 6 ods. 2 sa stanovuje, že členské štáty nesmú popri jednotnom povolení vydávať dodatočné povolenia ako dôkaz o oprávnení na prístup na trh práce. Väčšina členských štátov toto ustanovenie dodržiava. Niektoré túto požiadavku transponovali explicitne (Cyprus, Lotyšsko a Malta) a iné implicitne²⁷ na základe vnútroštátnych ustanovení o povoleniach rovnocenných s jednotným povolením. Transponujúce ustanovenia nie sú jasné v Nemecku.

Článok 7 – Povolenia na pobyt vydané na iné ako pracovné účely

Článok 7 sa vzťahuje na osoby prijaté na iné ako pracovné účely, ktoré však majú právo pracovať, ako napríklad rodinní príslušníci, študenti a iné osoby, ako aj na osoby s vnútroštátnym postavením osoby s trvalým pobytom.

Podľa článku 7 ods. 1 prvého pododseku musia členské štáty pri vydávaní povolení na pobyt v súlade s nariadením (ES) č. 1030/2002 uvádzať informácie súvisiace s oprávnením pracovať bez ohľadu na typ povolenia. Toto ustanovenie väčšina členských štátov transponovala buď

²⁴ Zmenené nariadením (EÚ) 2017/1954, Ú. v. EÚ L 286, 1.11.2017, s. 9 – 14.

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.

explicitne (CY, LT a MT), alebo implicitne²⁸ na základe vnútroštátnych ustanovení o povoleniach rovnocenných s jednotným povolením vydaným na iné ako pracovné účely.

Podľa článku 7 ods. 1 druhého pododseku majú členské štáty možnosť uviesť dodatočné informácie súvisiace s pracovnoprávnym vzťahom štátneho príslušníka tretej krajiny (ako je meno a adresa zamestnávateľa, pracovisko, druh práce, pracovná doba, odmena) v papierovej forme alebo takéto údaje uchovávať v elektronickom formáte. Väčšina členských štátov túto možnosť neuplatnila. Túto možnosť využíva v papierovom aj elektronickom formáte Cyprus, Holandsko a Malta. V prípade Španielska sa táto možnosť využíva len v papierovom formáte, zatiaľ čo Maďarsko využíva len možnosť elektronického formátu.

V článku 7 ods. 2 sa vyžaduje, aby členské štáty pri vydávaní povolení na pobyt v súlade s nariadením (ES) č. 1030/2002 nevydávali dodatočné povolenia ako dôkaz o oprávnení na prístup na trh práce.

Väčšina členských štátov transponovala toto ustanovenie buď explicitne (CY, LT a MT), alebo implicitne²⁹ na základe vnútroštátnych ustanovení o povoleniach rovnocenných s jednotným povolením vydaným na iné ako pracovné účely. V prípade Maďarska však nemožno zistiť, či sa všetkými povoleniami, ktoré by sa dali považovať za jednotné povolenia na iné ako pracovné účely, udeľuje aj právo pracovať, a teda či sú potrebné dodatočné povolenia ako dôkaz o oprávnení na prístup na trh práce. A napokon v Holandsku, kde povolenie na zamestnanie v spojení s dokladom o pobyte funguje ako jednotné povolenie, neexistujú žiadne konkrétne ustanovenia, ktorými by sa explicitne určovalo používanie jednotného formátu, ako sa vyžaduje v smernici, a teda nie je zabezpečené, že sa ako dôkaz o povolení na zamestnanie neposkytuje aj ďalšia dokumentácia.

Článok 8 – Procesné záruky

V článku 8 sa vymedzujú určité procesné záruky, ktoré má k dispozícii žiadateľ o povolenie, a to povinnosť uviesť písomne dôvody rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o vydanie povolenia, jeho zmenu alebo obnovenie, ako aj záruka poskytnutia písomných informácií o orgáne, na ktorom sa žiadateľ môže odvolať, a o príslušných lehotách. Devätnásť členských štátov transponovalo procesné záruky v súlade s ustanoveniami smernice³⁰. Transpozícia do vnútroštátneho práva sa uskutočnila zavedením osobitných právnych predpisov alebo odkazom na všeobecné správne pravidlá. Medzi problémy dodržiavania súladu s článkom 8 ods. 1 a 2 patrí to, že platné pravidlá v niektorých členských štátoch nezaručujú, že žiadateľ dostane písomné informácie o dôvodoch zamietnutia, o názve orgánu, na ktorom sa môže odvolať, a o lehote na preskúmanie (MT a PL).

V článku 8 ods. 3 sa uvádza, že žiadosť sa môže považovať za neprípustnú z dôvodu počtu prijímaných štátnych príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich na účely vykonávania zamestnania a na základe toho sa nemusí vybaviť. Väčšina členských štátov túto možnosť neuplatnila³¹. Iné ju uplatnili v súlade s požiadavkami, a to explicitne (CY, EL a IT) alebo implicitne (EE, HR, HU, MT, NL, RO a SK).

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

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.

Článok 9 – Prístup k informáciám

V článku 9 sa stanovuje povinnosť členských štátov na požiadanie poskytnúť štátnym príslušníkom tretích krajín a budúcim zamestnávateľom primerané informácie o dokumentoch, ktoré sú potrebné na podanie úplnej žiadosti. Toto ustanovenie transponovala väčšina členských štátov buď formou explicitnej transpozície (CY, EL, LU a MT), alebo na základe všeobecných zásad správneho práva, ktorými sa zaisťuje prístup k informáciám³², a s (dodatčnou) možnosťou získať informácie o potrebných dokumentoch z webových sídel príslušných orgánov (AT, CZ, DE, FR, HR a SK). Niektoré členské štáty (BG, EE, PT a SI) jasne nestanovujú povinnosť príslušných orgánov poskytovať primerané informácie o dokumentoch potrebných na podanie úplnej žiadosti.

Článok 10 – Poplatky

Článok 10 umožňuje členským štátom v prípade potreby vyžadovať od žiadateľov zaplatenie poplatkov za vybavenie žiadosti v súlade so smernicou. Takéto poplatky účtujú všetky členské štáty za spracovanie žiadosti. Komisia sa domnieva, že v niektorých prípadoch sú poplatky nadmerne vysoké a sú v rozpore so zásadou proporcionality, čím ohrozujú potrebný účinok smernice. Súdny dvor to potvrdil v dvoch rozsudkoch³³. Komisia sa zapojila do výmen s vnútroštátnymi orgánmi a začala niekoľko postupov v prípade nesplnenia povinnosti proti členským štátom za účtovanie nadmerných a neúmerných poplatkov za povolenia na pobyt podľa rôznych smerníc vrátane smernice o jednotnom povolení³⁴.

Článok 11 – Práva vyplývajúce z jednotného povolenia

V článku 11 písm. a) až d) sa určujú práva udelené na základe jednotného povolenia: vstup a pobyt; slobodný prístup na celé územie, právo vykonávať konkrétnu pracovnú činnosť a právo byť informovaný o vlastných právach držiteľa. Väčšina členských štátov transponovala článok 11 v celom rozsahu³⁵.

V Poľsku nie sú jasne určené transpozičné opatrenia k článku 11 písm. b) (slobodný prístup na celé územie) a v Estónsku, Luxembursku, Nemecku, Rakúsku a Slovinsku nie sú jasne určené transpozičné opatrenia k článku 11 písm. d) (vykonávanie konkrétnej pracovnej činnosti). Zdá sa, že v týchto členských štátoch nie sú k dispozícii informácie o udelených právach. Len v malom počte členských štátov majú pracovníci z tretích krajín rovnaké práva ako štátni príslušníci, pokiaľ ide o zmenu práce alebo zamestnávateľa (FI, FR, IT a SI).

Článok 12 – Právo na rovnaké zaobchádzanie

Podľa podmienok článku 12 sa s držiteľmi jednotného povolenia zaobchádza rovnako ako so štátnymi príslušníkmi v mnohých oblastiach vrátane pracovných podmienok, slobody združovania, dávok sociálneho zabezpečenia, vzdelávania, uznávania akademických a odborných kvalifikácií, daňových výhod, prístupu k tovaru a službám a poradenských služieb [písmená a) až h)]. Tieto ustanovenia členské štáty všeobecne transponovali v súlade s požiadavkami.

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

³³ 26. apríla 2012, C-508/10, Komisia/Holandsko a 2. septembra 2015, C-309/14, CGIL & INCA.

³⁴ Postup v prípade BG bol uzatvorený v nadväznosti na zmeny vo vnútroštátnych právnych predpisoch. Postupy v prípade EL, NL a PT stále prebiehajú.

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

V článku 12 sa ďalej umožňujú obmedzenia rovnakého zaobchádzania, pokiaľ ide o niektoré špecifikované oblasti, a objasňuje sa, že rovnakým zaobchádzaním by nemalo byť dotknuté právo členských štátov odňať povolenie na pobyt alebo zamietnuť jeho obnovenie. Napriek existencii týchto nepovinných obmedzení ich využíva len niekoľko členských štátov.

V článku 12 sa navyše rieši rovnaké zaobchádzanie v súvislosti s prenosnosťou dôchodkových dávok. Podľa článku 12 ods. 1 sa ustanovenia smernice o rovnakom zaobchádzaní nevzťahujú len na tých, ktorí boli prijatí na prácu podľa práva EÚ alebo vnútroštátneho práva, ale aj na tých, ktorí majú povolenie na pobyt z iných dôvodov, za predpokladu, že im bolo povolené pracovať.

Článok 12 sa transponuje do vnútroštátnych právnych predpisov buď formou osobitných ustanovení, všeobecných doložiek o rovnakom zaobchádzaní, alebo prostredníctvom ustanovení upravujúcich jednotlivé špecifikované oblasti podľa písmen a) až h).

Počet sťažností podaných v tejto oblasti naznačuje, že v praxi môžu byť s transpozíciou určité problémy, najmä ak zásadu rovnakého zaobchádzania majú vykonávať rôzne regionálne a miestne orgány.

Problémy s transpozíciou v súvislosti s rovnakým zaobchádzaním vyplývajú najmä z týchto aspektov:

- všeobecné vylúčenie držiteľov víz (Portugalsko),
- uznávanie diplomov, osvedčení a iných odborných kvalifikácií v Holandsku (uznávanie diplomov len pre osoby s trvalým pobytom),
- prístup k druhom sociálneho zabezpečenia v Holandsku (obmedzenie prístupu k peňažným nemocenským dávkam a k dávkam v nezamestnanosti pre osoby s prechodným pobytom), v Slovinsku (štátni príslušníci tretích krajín majú k dispozícii len jeden druh rodinných dávok – prídavky na dieťa), v Taliansku (držitelia jednotného povolenia sú vylúčení z určitých druhov rodinných dávok)³⁶, vo Švédsku (obmedzenia dávok sociálneho zabezpečenia pri pobytoch v trvaní do jedného roka),
- prístup k tovaru a službám na Cypre (pracovníci z tretích krajín nemajú právo kúpiť si nehnuteľnosť na účely bývania).

Nepovinné obmedzenia

Podľa článku 12 ods. 2 majú členské štáty možnosť obmedziť rovnaké zaobchádzanie v súlade s článkom 12 ods. 1 písm. a) až d). Väčšina členských štátov tieto možnosti neuplatňuje, jedine Cyprus sa rozhodol prijať všetky nepovinné obmedzenia, zatiaľ čo niektoré členské štáty (BG, CZ, ES, HR, LU, RO a SK) neuplatnili žiadnu z možností.

Podľa článku 12 ods. 3 by právom na rovnaké zaobchádzanie podľa článku 12 ods. 1 nemalo byť dotknuté právo členských štátov odňať povolenie na pobyt vydané podľa tejto smernice, povolenie na pobyt vydané na iné účely ako vykonávanie zamestnania alebo akékoľvek iné povolenie na zamestnanie v členskom štáte ani právo zamietnuť ich obnovenie. Poľsko článok 12 ods. 3 netransponovalo. Zvyšné členské štáty toto ustanovenie transponovali explicitne alebo prostredníctvom iných vnútroštátnych právnych predpisov.

³⁶ Pozri vec C-449/16 *Martinez Silva*.

V súlade s článkom 12 ods. 4 majú pracovníci z tretích krajín, ktorí sa sťahujú do tretej krajiny, alebo ich pozostalí, ktorí bývajú v tretej krajine a ktorých práva sú odvodené od daných pracovníkov, nárok na poberanie zákonného dôchodku v starobe, invalidite a v prípade úmrtia. Dôchodky musia vychádzať z predchádzajúceho zamestnania pracovníkov z tretích krajín a musia byť nadobudnuté v súlade s právnymi predpismi uvedenými v článku 3 nariadenia (ES) č. 883/2004 za tých istých podmienok a pri tých istých sadzbách ako u štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu, keď sa presťahujú do tretej krajiny.

Trinásť členských štátov³⁷ umožňuje prenos dôchodkov (poberaných v starobe, invalidite a ako pozostalostné dávky) do tretích krajín. V tomto smere sa so štátnymi príslušníkmi danej krajiny a štátnymi príslušníkmi tretích krajín zaobchádza rovnako. Problémy sa zistili v Bulharsku, vo Francúzsku, v Holandsku a Slovinsku. Podľa slovinského práva príjemca, ktorý sa ako cudzí štátny príslušník presťahuje natrvalo mimo Slovinska, dostane dôchodok v cudzej krajine, ak bola s danou krajinou podpísaná medzinárodná dohoda alebo ak daný štát uznáva takéto právo v prípade slovinských občanov. V prípade vlastných štátnych príslušníkov však Slovinsko vypláca dôchodky poberateľom žijúcim v zahraničí za všetkých okolností. Vo Francúzsku nie sú dôchodky v prípade invalidity a úmrtia prenosné do tretích krajín. V Holandsku je sadzba podľa všetkého znížená pri prenose dôchodkov v prípade návratu do tretích krajín. Bulharské právne predpisy umožňujú prenos dôchodkov iba v prípade, že s tretími krajinami sú podpísané dvojstranné dohody.

Článok 13 – Priaznivejšie ustanovenia

Článok 13 umožňuje uplatnenie priaznivejších ustanovení. V súlade s článkom 13 ods. 1 písm. a) nie sú ustanoveniami tejto smernice dotknuté priaznivejšie ustanovenia práva Únie vrátane dvojstranných a mnohostranných dohôd medzi Úniou alebo Úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a jednou alebo viacerými tretími krajinami na druhej strane. Toto ustanovenie transponovala veľká väčšina členských štátov v súlade s požiadavkami.

V súlade s článkom 13 ods. 1 písm. b) nie sú ustanoveniami tejto smernice dotknuté priaznivejšie ustanovenia dvojstranných alebo mnohostranných dohôd medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi a jednou alebo viacerými tretími krajinami. Neboli zistené žiadne problematické záležitosti.

V súlade s článkom 13 ods. 2 nie je uplatňovaním tejto smernice dotknuté právo členských štátov prijať alebo zachovať priaznivejšie ustanovenia pre osoby, na ktoré sa vzťahuje. Neboli zistené žiadne problematické záležitosti.

Článok 14 – Informovanie verejnosti

V článku 14 sa od členských štátov vyžaduje, aby širokej verejnosti sprístupňovali pravidelne aktualizované informácie týkajúce sa podmienok prijímania a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na ich území na účely vykonávania zamestnania. Túto povinnosť dodržiavajú všetky členské štáty. V desiatich členských štátoch³⁸ bola zabezpečená explicitná transpozícia do právnych predpisov. V štúdií³⁹ o praktickom uplatňovaní rámca EÚ pre legálnu migráciu, ktorá sa vykonala na účely kontroly vhodnosti, sa poukázalo na to, že príslušné orgány

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

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

³⁹ Správa ICF (2018) o skúsenostiach s praktickým vykonávaním prílohy 2A k smernici o legálnej migrácii.

poskytujú všeobecne nedostatočné informácie o podmienkach prijímania a právach súvisiacich s povoleniami.

Článok 15 ods. 2 – Podávanie správ

V článku 15 ods. 2 sa stanovuje povinnosť členských štátov každoročne (a prvýkrát do 25. decembra 2014) poskytovať Komisii štatistické údaje o počte štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bolo počas predošlého kalendárneho roka udelené jednotné povolenie v súlade s nariadením (ES) č. 862/2007. Vo väčšine členských štátov⁴⁰ povinnosť poskytovať informácie nebola explicitne transponovaná do vnútroštátnych právnych predpisov, plní sa však v kontexte správnych postupov. Túto povinnosť upravuje vo svojich právnych predpisoch len Cyprus, Grécko a Litva. Belgicko a Grécko však zatiaľ nepredložili žiadne štatistiky.

IV. ZÁVER

Podpora integrácie a nediskriminácie štátnych príslušníkov tretích krajín je dlhodobým záväzkom EÚ. Smernica o jednotnom povolení je rozhodujúcim nástrojom na dosahovanie tohto cieľa. Od uplynutia lehoty na jej transpozíciu na konci roka 2013 Komisia začala niekoľko postupov v prípade nesplnenia povinnosti a vymieňala si informácie s členskými štátmi s cieľom zaistiť, že správne transponovali a vykonávajú ustanovenia smernice.

Kľúčovým aspektom smernice je vytvorenie mechanizmu jednotného kontaktného miesta na vnútroštátnej úrovni. Táto skutočnosť je mimoriadne dôležitá pri riešení organizačnej štruktúry vládnych inštitúcií, keď otázka povolení na zamestnanie a pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín je zodpovednosťou rôznych orgánov – konkrétne ministerstva vnútra a ministerstva práce. Všetky členské štáty zintenzívnili svoje úsilie o zriadenie tohto typu mechanizmu. V rámci postupu však stále existujú problematické miesta. Zostávajúce problémy sa týkajú najmä nutnosti vykonať viacero administratívnych krokov, času potrebného na získanie vstupných víz a spracovanie voľného pracovného miesta na trhu práce a dodržiavania určitých procesných záruk.

Smernicou sa pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú držiteľmi jednotného povolenia, takisto zaručuje rozšírený súbor práv a podporuje sa zásada nediskriminácie. Kľúčovým prvkom rámca EÚ pre legálnu migráciu sú ustanovenia o rovnakom zaobchádzaní. Väčšina členských štátov ustanovenia o rovnakom zaobchádzaní dodržiava, pričom ustanovenia umožňujúce obmedzenie určitých práv sa využívajú len obmedzene. V tejto správa sa však odhaľujú určité nedostatky pri transponovaní smernice (napríklad reštriktívny výklad ustanovení o rovnakom zaobchádzaní v niektorých členských štátoch), čo by malo viesť k ďalším krokom na úrovni EÚ a vnútroštátnej úrovni. Kontrola vhodnosti v rámci legálnej migrácie napokon poukázala aj na to, že štátni príslušníci tretích krajín nemajú dostatočné informácie o možnosti získania jednotného povolenia a o právach, ktoré sa s ním spájajú.

Komisia bude pokračovať vo svojom úsilí o zaistenie správneho transponovania a vykonávania smernice v celej EÚ. Na tento účel v plnej miere využije svoje právomoci podľa zmluvy, medzi ktoré patrí podľa potreby aj začatie postupu v prípade nesplnenia povinnosti. Súčasne bude naďalej spolupracovať s členskými štátmi na technickej úrovni. Niektoré právne a technické otázky by sa mohli hlbšie prediskutovať a objasniť, ako napríklad vízové požiadavky a požiadavky na test trhu práce, zabezpečenie rovnakého zaobchádzania a otázky týkajúce sa formátu povolenia a informácií, ktoré má obsahovať. Držitelia jednotného povolenia by navyše mali byť lepšie informovaní o svojich právach podľa smernice.

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

Komisia čo najlepšie využije existujúce webové sídla, najmä prostredníctvom aktualizovaného prist'ahovaleckého portálu, a bude nabádať a podporovať členské štáty pri realizácii kampaní na zvýšenie informovanosti s cieľom informovať potenciálnych žiadateľov o právach a postupoch na získanie jednotného povolenia.