



Briuselis, 2019 03 29
COM(2019) 161 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai
gyventojai, statuso įgyvendinimo**

I. ĮVADAS

2011 m. rugsėjo 28 d. buvo paskelbta pirmoji Komisijos ataskaita (toliau – 2011 m. ataskaita)¹ dėl Direktyvos 2003/109/EB² (toliau – Direktyva) įgyvendinimo, kuria įvykdomas Direktyvos 24 straipsnyje nustatytas ataskaitų teikimo reikalavimas. Iš šios ataskaitos paaiškėjo, kad trečiųjų šalių piliečiams apskritai trūksta informacijos apie ES ilgalaikio gyventojų statusą ir su juo susijusias teises, taip pat kad esama keleto Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumų (pavyzdžiui, susijusių su griežtu jos taikymo srities aiškinimu, papildomomis atvykimo sąlygomis, dideliais administraciniais mokesčiais, neteisėtomis judumo Europos Sąjungoje kliūtimis, teisės į vienodą požiūrį susilpninimu ir apsaugos nuo išsiuntimo sumažinimu).

Šioje antroje ataskaitoje pateikiama atnaujinta informacija apie tai, kaip ES valstybės narės³ Direktyvą perkelia į nacionalinę teisę ir ją įgyvendina. Be to, pirmą kartą pateikiama informacija apie tai, kaip įgyvendinama Direktyva 2011/51/ES⁴, kuria iš dalies pakeista Direktyva 2003/109/EB, į jos taikymo sritį įtraukiant asmenis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga. Valstybės narės turėjo perkelti Direktyvą 2011/51/ES į nacionalinę teisę iki 2013 m. gegužės 20 d. Prieš 11 valstybių narių, kurios laiku neperkėlė šios direktyvos į nacionalinę teisę arba tinkamai neinformavo Komisijos apie patvirtintus nacionalinės teisės aktus, Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras. Aštuonios iš šių procedūrų buvo nutrauktos.

Ši ataskaita parengta remiantis išorės rangovo 2014–2016 m. atliktu tyrimu ir kitais informacijos šaltiniais, įskaitant skundus⁵, peticijas, keitimąsi informacija su valstybėmis narėmis ir pažeidimo nagrinėjimo procedūras.

Statistinė informacija

2011 m. ataskaitoje dėmesys atkreiptas į tai, kad Direktyvos poveikis daugelyje valstybių narių yra nedidelis: išduota nedaug ES ilgalaikio gyventojų leidimų, o 80 proc. iš jų išdavė tik keturios valstybės narės⁶. 2017 m. apskritai išduota daugiau leidimų (2017 m. išduota 3 055 411 ES ilgalaikio gyventojų leidimų, o 2008 m. – 1 208 557 leidimai), tačiau tose pačiose keturiose šalyse išduoti ES ilgalaikio gyventojų leidimai sudaro dar didesnę visų išduotų leidimų dalį (90 proc.) – vien Italijoje išduota apie 73 proc. tokių leidimų⁷. Tokį nedidelį išduotų leidimų skaičių galima paaiškinti tokiomis priežastimis kaip nepakankamas ne tik trečiųjų šalių piliečių, bet ir nacionalinių migracijos valdymo institucijų informuotumas apie ilgalaikio gyventojų statusą, taip pat Direktyvos 13 straipsnyje numatyta galimybė leidimus išduoti pagal jau seniai taikomas nacionalines sistemas (21 iš 25 valstybių narių toliau naudoja nacionalinėmis sistemomis).

¹ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso taikymo ataskaita“, KOM(2011) 585 galutinis.

² 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso, OL L 16, 2004 1 23, p. 44.

³ Airijai, Danijai ir Jungtinei Karalystei Direktyva nėra privaloma.

⁴ 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/51/ES, kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB siekiant išplėsti jos taikymo sritį asmenims, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga, OL L 132, 2011 5 19, p. 1.

⁵ Dauguma Komisijos gautų skundų susiję su dėl įvairių priežasčių atmestais prašymais (pvz., dėl ilgalaikio gyventojų statuso suteikimo sąlygų, visų pirma susijusių su pastoviais ir reguliariais ištekliais ir išvykimo iš šalies laikotarpiais, įvykdymo), neproporcingai dideliais administraciniais mokesčiais, vienodo požiūrio principu, leidimo forma, profesinių kvalifikacijų pripažinimu ir judumu Europos Sąjungoje.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Eurostato duomenys, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.

II. PERKĖLIMO Į NACIONALINĘ TEISĘ PRIEMONIŲ ATITIKTIS REIKALAVIMAMS

Subjektinė taikymo sritis (3 straipsnis)

3 straipsnyje apibrėžiama Direktyvos taikymo sritis ir keletas išimčių (t. y. atvejai, kai Direktyva netaikoma). 2011 m. ataskaitoje dėmesys atkreiptas į vieną konkrečią keliose valstybėse narėse kylančią įgyvendinimo problemą, susijusią su išimties taikymu trečiųjų šalių piliečiams, kuriems leista atvykti tik laikinai (3 straipsnio 2 dalies e punktas). Kai kurios valstybės narės šią išimtį aiškina labai plačiai. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra išaiškinęs šios nuostatos reikšmę. Jis nurodė, kad Direktyvos taikymo sričiai nepriskiriamas „tokių trečiųjų šalių piliečių gyvenimas, kurie, nors gyvena teisėtai ir nepertraukiamai, vis dėlto *a priori nesiekia* valstybės narės teritorijoje gyventi ilgą laiką“, taip pat „tai, kad leidime gyventi šalyje nurodomas oficialus apribojimas, neleidžia savaime nuspręsti, ar šis trečiosios šalies pilietis, nepaisydamas tokio apribojimo, gali ilgam laikui apsigyventi valstybėje narėje“⁸. Nors Europos Sąjungos Teisingumo Teismas galiausiai pažymėjo, kad nacionaliniai teismai ir toliau turi atskirai vertinti tokių išimčių teisėtumą, Komisija negavo skundų dėl tariamo valstybių narių piktnaudžiavimo šia išimtimi.

2011 m. buvo panaikinta į Direktyvą iš pradžių įtraukta nuostata jos netaikyti pabėgėliams⁹. Vis dėlto Direktyva vis tiek netaikoma trečiųjų šalių piliečiams, kuriems suteikiama kitokio pobūdžio apsauga, negu nustatyta Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvoje¹⁰ (3 straipsnio 2 dalies c punktas). Europos Sąjungos Teisingumo Teismo arba nacionalinių teismų praktikoje iki šiol išsamiai neišaiškintas klausimas, kaip reiktų atskirti nacionalinės apsaugos statusą ir kitokį teisėto gyventojų valstybėje narėje statusą.

Buvimo trukmė (4 straipsnis)

Trečiųjų šalių piliečiai, prieš pateikdami prašymą suteikti ilgalaikio gyventojų statusą, turi būti penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę valstybės narės teritorijoje. 2011 m. ataskaitoje pabrėžiama, kad kai kuriose valstybėse narėse teisėto gyvenimo sąvoka gali būti taikoma ribotai, visų pirma neįtraukiant specialių vizų ar leidimų gyventi turėtojų. Komisija išnagrinėjo vieną iš šių atvejų – nacionalinės teisės aktą, pagal kurį reikalaujama, kad asmenys, besikreipiantys dėl ilgalaikio gyventojų statuso suteikimo, turėtų nacionalinį leidimą nuolat gyventi šalyje. Pasikeitusi informacija su Komisija, ši valstybė narė pakeitė šį nacionalinės teisės aktą ir užtikrino jo atitikimą Direktyvos reikalavimams.

Kalbant apie asmenis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga, Direktyvoje nustatyta, kad įskaičiuojama bent pusė laikotarpio nuo tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo dienos iki leidimo gyventi kaip asmeniui, kuriam suteikta tarptautinė apsauga, suteikimo, jeigu tas laikotarpis neviršija 18 mėnesių (4 straipsnio 2 dalis). Dauguma valstybių narių įskaičiuoja pusę tokio laikotarpio, o kitose¹¹ numatyta, kad įskaičiuojamas visas laikotarpis.

Iki šiol Komisija negavo jokių skundų dėl netinkamo 4 straipsnio 1a dalies įgyvendinimo. Šioje dalyje nustatyta, kad tam tikrais atvejais, kai tarptautinė apsauga panaikinama pagal Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvą, valstybės narės nesuteikia ilgalaikio gyventojų statuso.

⁸ 2012 m. spalio 18 d. Sprendimas *Singh*, C-502/10.

⁹ Direktyva 2011/51/ES.

¹⁰ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (nauja redakcija).

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SE, SK.

Ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo sąlygos (5 straipsnis)

5 straipsnyje nustatytos ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo sąlygos, t. y. reikalavimai, kad pareiškėjas pateiktų įrodymus, kad turi pakankamai pastovių ir reguliarių išteklių ir sveikatos draudimą, taip pat įvykdytų integracijos sąlygas (pastarasis reikalavimas neprivalomas).

Dauguma valstybių narių, vertindamos atitiktį pastovių ir reguliarių išteklių sąlygai, naudoja nacionalinio minimaliojo darbo užmokesčio arba minimalių pragyvenimo lėšų dydžiais. Kai kurios valstybės narės taip pat nustato finansinių išteklių, reikalingų ilgalaikių gyventojų šeimos nariams, sumas. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, nagrinėdamas Šeimos susijungimo direktyvą 2003/86/EB¹², išaiškino, kad valstybės narės negali nustatyti minimalių pajamų lygio, kurio nepasiekus atmetami visi prašymai, neatsižvelgiant į faktinio konkretaus atvejo nagrinėjimo rezultatus. Šį išaiškinimą taip pat galima taikyti kalbant apie ilgalaikių gyventojų direktyvą.

Komisija keliuose valstybėse narėse patikrino, ar vertinant atitiktį išteklių sąlygoms atliekamas proporcingumo vertinimas. Vienu iš šių atvejų atitinkama valstybė narė (MT) po pažeidimo nagrinėjimo procedūros iš dalies pakeitė savo teisės aktus nustatydamas lankstumo sąlygą, pagal kurią nacionalinės kompetentingos institucijos, prieš priimdamos sprendimą dėl prašymo atmetimo arba jo patenkinimo, turi atsižvelgti į *visas* konkrečiu atveju *svarbias aplinkybes*.

Dauguma valstybių narių reikalauja, kad asmenys, besikreipiantys dėl ilgalaikio gyvenimo šalyje, atitiktų integracijos sąlygas¹³. Paprastai reikalaujama, kad pareiškėjai mokėtų jų valstybinę kalbą. Kai kuriose valstybėse narėse taip pat reikalaujama lankyti pilietinio ugdymo kursus¹⁴. Sprendime *P&S*¹⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas išnagrinėjo valstybių narių galimybę integracijos reikalavimus nustatyti ilgalaikio gyventojų statusą *jau įgijusiems* asmenims ir nusprendė, kad Direktyva nedraudžiama nustatyti tokių reikalavimų, jeigu dėl to nepanaikinamas suteiktas statusas.

Viešojo tvarka ir visuomenės saugumas (6 straipsnis)

Šią neprivalomą atsisakymo suteikti ilgalaikio gyventojų statusą priežastį į nacionalinę teisę perkėlė visos valstybės narės, tačiau dažnai vartojami skirtingi terminai ir nustatomos skirtingos ankstesnių apkaltinamųjų nuosprendžių ribos. Vis dėlto ne visos valstybės narės¹⁶ į nacionalinę teisę aiškiai perkėlė 6 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatytus pusiausvyros kriterijus, pagal kuriuos priimant atitinkamą sprendimą turi būti atsižvelgiama į pareiškėjo asmeninę padėtį. Dėl to, konkrečiai taikant kompetentingų institucijų priimtus sprendimus atsisakyti suteikti ilgalaikio gyventojų statusą, gali kilti atitikties reikalavimams problemų. Vis dėlto Komisija iki šiol negavo skundų šiuo klausimu.

Dokumentiniai įrodymai (7 straipsnio 1 dalis)

2011 m. ataskaitoje pabrėžta, kad vienas iš probleminių kai kurių nacionalinės teisės aktų klausimų yra tai, kad dokumentinių įrodymų, kuriais patvirtinama, kad pareiškėjas turi deramą būstą, nepateikimas laikomas priežastimi atmesti prašymą. Remiantis turima informacija apie šios nuostatos įgyvendinimą tose valstybėse narėse, kurios nusprendė taikyti reikalavimą pateikti tokius dokumentus, atrodo, kad daugeliu atvejų pateikti deramo būsto įrodymus laikoma viena iš statuso įgijimo sąlygų. Kadangi Europos Sąjungos Teisingumo

¹² 2010 m. kovo 4 d. Sprendimas *Chakroun*, C-578/08.

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE (Flandrija), FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ 2015 m. birželio 4 d. Sprendimas *P&S*, C-579/13.

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

Teismas nėra išaiškinęs šio klausimo, dėl to, ar toks įgyvendinimo būdas atitinka Direktyvos reikalavimus, skiriasi ir akademinėje literatūroje pateikiamos nuomonės¹⁷.

Po pažeidimo nagrinėjimo procedūros prieš Maltą, kurios teisės aktuose buvo reikalaujama, kad būstu nebūtų dalijamasi su kitais asmenimis, kurie nėra šeimos nariai, Malta iš dalies pakeitė savo teisės aktus, kad jie atitiktų Direktyvos reikalavimus.

Prašymo nagrinėjimo terminas (7 straipsnio 2 dalis)

Visos valstybės narės tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę 7 straipsnio 2 dalyje nustatytą šešių mėnesių prašymų nagrinėjimo terminą, tačiau daugelis iš jų praktiškai nesilaiko šio termino. Visų pirma, pranešta, kad po 2015 m., kai prasidėjo pabėgėlių krizė, labiau vėluojama tose valstybėse narėse, kuriose už prašymų dėl ilgalaikio gyvenimo šalyje nagrinėjimą atsakingos kompetentingos nacionalinės institucijos taip pat yra atsakingos už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (pvz., Švedijoje).

Pagal Direktyvos 7 straipsnio 2 dalies ketvirtą pastraipą bet kokios pasekmės, atsirandančios dėl to, kad per šešių mėnesių terminą nepriimamas joks sprendimas, turi būti reglamentuojamos nacionalinės teisės aktais. Daugumoje valstybių narių ši nuostata tinkamai perkelta į nacionalinę teisę: daugeliu atveju pateikiant nuorodą į bendrus administracinius įstatymus, o kitais atvejais¹⁸ – patvirtinant konkrečius nuostatus. Vis dėlto, kaip pabrėžta Vieno leidimo direktyvos 2011/98/ES įgyvendinimo ataskaitoje¹⁹, praktiškai kai kuriose valstybėse narėse taikomos teisių gynimo priemonės, atrodo, yra nepakankamos; be to, dėl jų gali atsirasti teisinis neapibrėžtumas ir prašymai gali būti nagrinėjami pernelyg ilgai.

Prašymų teikimo mokesčiai

Kitaip nei vėlesnių direktyvų dėl teisėtos migracijos atveju, į Ilgalaikių gyventojų direktyvą neįtraukta jokių nuostatų dėl prašymų teikimo mokesčių. Vis dėlto 2011 m. ataskaitoje pabrėžta, kad pernelyg dideli mokesčiai turėtų būti laikomi prieštaraujančiais proporcingumo principui ir prilyginami neteisėtai papildomai atvykimo sąlygai, dėl kurios kyla grėsmė Direktyvos *effet utile*.

Tai patvirtino Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dviejuose sprendimuose²⁰, kuriuose pažymėjo, kad „nustatydama rinkliavų dydį [valstybė narė] neturėtų nei siekti, nei lemti kliūtis įgyti ilgalaikio gyventojų statusą, numatytą šioje direktyvoje, antraip būtų pažeistas šia direktyva siekiamas tikslas ir jos prasmė“²¹. Teismas taip pat pažymėjo, kad, norint įvertinti tokių mokesčių proporcingumą, reikėtų atsižvelgti į įvairius aspektus, įskaitant: 1) finansinį mokesčių poveikį pareiškėjui ir 2) faktines administracines prašymo nagrinėjimo ir leidimo išdavimo išlaidas, palyginti su panašių dokumentų išdavimo piliečiams ir ES piliečiams mokesčiais.

Tuo remdamasi, Komisija dėl neproporcingai didelių mokesčių (kai tinkama, taip pat įtraukdama kitas teisėtos migracijos srities direktyvas)²² prieš keletą valstybių narių pradėjo

¹⁷ Žr. Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd edition, p. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Direktyvos 2011/98/ES įgyvendinimo ataskaita, COM(2019) 160.

²⁰ 2012 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai*, C-508/10, ir 2015 m. rugsėjo 2 d. Sprendimas *CGIL & INCA*, C-309/14.

²¹ C-508/10, 69 punktas.

²² Visų pirma, Direktyvą 2004/114/EB dėl studentų, Direktyvą 2005/71/EB dėl mokslo darbuotojų, Direktyvą 2009/50/EB dėl ES mėlynosios kortelės, Direktyvą 2011/98/ES dėl vieno leidimo, Direktyvą 2014/36/ES dėl sezoninių darbuotojų ir Direktyvą 2014/66/ES dėl bendrovės viduje perkeliama asmenų.

pažeidimo nagrinėjimo procedūras. Prieš Nyderlandus, Italiją, Bulgariją ir Graikiją pradėtos procedūros nutrauktos, nes šalys pakeitė nacionalinės teisės aktus, sumažindamos mokesčius iki proporcingo lygio. Prieš Portugaliją pradėta pažeidimo nagrinėjimo procedūra dar nebaigta.

Ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi ES (8 straipsnis)

Visos valstybės narės tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę 8 straipsnio nuostatas dėl ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi ES formos ir galiojimo. Kalbant apie leidimo galiojimą, dauguma valstybių narių²³ pasirinko penkerių metų galiojimo laikotarpį, kitos – iki 10 metų arba neribotą galiojimo laikotarpį²⁴.

8 straipsnyje numatyta, kad leidimas turi galioti ne mažiau nei penkerius metus, o įgytas ilgalaikio gyventojų statusas yra nuolatinis, tačiau jam taikomos 9 straipsnyje nustatytos statuso panaikinimo sąlygos.

Pastabos, įrašomos į asmenims, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, išduodamus ilgalaikio gyventojų leidimus gyventi ES (8 straipsnio 4–6 dalys ir 19a straipsnis)

Jei ilgalaikio gyventojų statusas suteikiamas asmeniui, kuriam suteikta tarptautinė apsauga, į leidimą turėtų būti įtraukiama atitinkama pastaba, nurodant apsaugą suteikusios valstybės narės (arba – judumo Europos Sąjungoje atveju – valstybės narės, kuriai perkelta atsakomybė už apsaugą) pavadinimą. Po pažeidimo nagrinėjimo procedūrų dėl nepranešimo apie Direktyvos 2011/51/ES perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės kelios valstybės narės iš dalies pakeitė savo teisės aktus, kad užtikrintų visapusišką atitinkamų nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę. Komisija iki šiol negavo jokių skundų dėl tinkamo šių nuostatų įgyvendinimo.

Statuso panaikinimas arba praradimas (9 straipsnis)

Apskritai valstybės narės 9 straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Esama tik keleto nedidelių atitikties reikalavimams problemų.

Pagal 9 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali nustatyti, kad išvykus iš jų teritorijos ilgesniam kaip 12 mėnesių iš eilės laikotarpiui arba dėl ypatingų ar išskirtinių priežasčių ilgalaikio gyventojų statusas nepanaikinamas arba neprarandamas. Kai kurios valstybės narės²⁵ pasinaudojo šia galimybe ir nustatė, kad, 12 mėnesių iš eilės nebūnant ES teritorijoje, paprastai prarandamas ilgalaikio gyventojų statusas, tačiau taip pat numatė galimybę dėl išimtinių aplinkybių leisti nebūti ilgesnį laikotarpį. Vis dėlto kitos valstybės narės pasirinko ilgesnį laikotarpį (pvz., Suomija pasirinko dvejų metų laikotarpį, kurį dėl ypatingų ir išskirtinių aplinkybių galima pratęsti, o Prancūzija – trejų metų laikotarpį).

Pagal 9 straipsnio 3 dalį tais atvejais, kai ilgalaikis gyventojas kelia grėsmę viešajai tvarkai, valstybės narės gali panaikinti ilgalaikio gyventojų statusą, tačiau tokia grėsmė nėra priežastis išsiųsti asmenį pagal 12 straipsnį. Mažiau nei pusė valstybių narių nusprendė pasinaudoti šia galimybe²⁶.

9 straipsnio 3a dalyje valstybėms narėms suteikiama galimybė panaikinti ilgalaikio gyventojų statusą, jeigu toks statusas buvo suteiktas tarptautinės apsaugos pagrindu ir jeigu tokia apsauga buvo panaikinta pagal tam tikras Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvos nuostatas (nes gavėjui neturėjo būti suteikta tokia apsauga, jis iškraipė faktus arba

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

nepateikė faktų, kurie buvo lemiami suteikiant statusą). Komisija negavo skundų dėl netinkamo šios nuostatos įgyvendinimo valstybėse narėse.

9 straipsnio 5 dalyje nustatyta palengvinta ilgalaikio gyventojų statuso atstatymo tvarka. Valstybės narės, įgyvendindamos šią nuostatą, turi didelę veiksmų laisvę, nes atitinkamos sąlygos ir tvarka turi būti nustatytos nacionalinės teisės aktuose. Vis dėlto kai kuriais atvejais šiomis sąlygomis nustatomi pernelyg dideli reikalavimai, kurie, atrodo, neatitinka palengvintos tvarkos tikslo (pvz., Belgijoje reikalaujama prieš išvykimą būti pragyvenus 15 metų).

Procedūrinės garantijos (10 straipsnis)

Kalbant apie 10 straipsnyje nustatytas procedūrinės garantijas, kai kurios valstybės narės²⁷ savo imigracijos įstatymuose numato ilgalaikiams gyventojams skirtas administracines priemones, o kitos²⁸ tik pateikia nuorodas į bendrus administracinius įstatymus. Komisija neseniai pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Rumuniją, nes ji tais atvejais, kai sprendimai atsisakyti suteikti statusą grindžiami visuomenės saugumo sumetimais, neva nesilaiko įsipareigojimo nurodyti sprendimų priežastis. Komisija teigia, kad net tais atvejais, kai susijusi informacija laikoma valstybės paslaptimi, pareiškėjas turi teisę žinoti šios informacijos esmę, kad galėtų pasinaudoti teise užginčyti sprendimą.

Vienodas požiūris (11 straipsnis)

2011 m. ataskaitoje jau buvo pabrėžta, kad kelios valstybės narės savo imigracijos teisės aktuose nepatvirtino konkrečių vienodo požiūrio principo perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių ir veikiau remiasi bendromis nuostatomis, kuriomis reglamentuojamos tokios sritys kaip užimtumas, švietimas arba socialinė apsauga, dažnai kartu taikydamos bendrąjį nediskriminavimo principą. Kaip matyti iš daugybės Komisijos šioje srityje gautų skundų, dėl to, kad nėra aiškių perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių, nacionaliniu lygmeniu gali būti sudėtinga tinkamai įgyvendinti vienodo požiūrio principą.

Kalbant apie galimybes įsidiarinti ir dirbti savarankiškai, dauguma valstybių narių²⁹ yra patvirtinusios nuostatas, kuriomis ribojamos galimybės užsiimti veikla, kuri, kad ir retkarčiais, susijusi su viešosios valdžios funkcijų vykdymu. Tais atvejais, kai manė, kad šiomis nuostatomis viršijama nukrypti leidžiančios nuostatos taikymo sritis, Komisija prieš kai kurias valstybes nares ėmėsi veiksmų. 2014 m. Komisijai ir nacionalinėms valdžios institucijoms pasikeitus nuomonėmis, viena valstybė narė iš dalies pakeitė savo teisės aktus, pagal kuriuos trečiųjų šalių piliečiams, įskaitant ilgalaikius gyventojus, nebuvo sudaromos sąlygos patekti į viešojo transporto sektorių ir nacionalinę civilinę tarnybą. 2018 m. Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš Vengriją dėl nacionalinio įstatymo, kuriuo ilgalaikiams gyventojams draudžiama verstis veterinaro profesija.

Dėl galimybių užsitikrinti socialinę apsaugą, socialinę pagalbą ir socialinį saugumą Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra išaiškinęs³⁰ 11 straipsnio 4 dalyje nustatytos nukrypti leidžiančios nuostatos, susijusios su esminėmis išmokomis, taikymo sritį. Jis nurodė, kad ją reikia suprasti taip, kad valstybės narės gali apriboti vienodo požiūrio principo taikymą, išskyrus socialinės pagalbos ar socialinės apsaugos išmokas, skirtas padėti asmenims patenkinti savo pagrindinius poreikius, pavyzdžiui, maisto, būsto ir sveikatos priežiūros.

Dėl 4a dalyje įtvirtintos nuostatos, pagal kurią vienodo požiūrio principo apribojimais neturi būti pažeidžiamos Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvos nuostatos, nebuvo

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

³⁰ 2012 m. balandžio 24 d. Sprendimas *Kamberaj*, C-571/10.

būtina nustatyti jokių konkrečių perkėlimo į nacionalinę teisę reikalavimų. Komisija negavo jokių skundų dėl netinkamo šios nuostatos įgyvendinimo.

Apsauga nuo išsiuntimo (12 straipsnis)

Dauguma valstybių narių Direktyvos 12 straipsnį tinkamai perkėlė į nacionalinę teisę. Vis dėlto kai kurios³¹ į nacionalinę teisę aiškiai neperkėlė nuostatos, kad grėsmė viešajai tvarkai arba visuomenės saugumui turėtų būti reali ir pakankamai rimta. Be to, kai kurios valstybės narės³² nevisapusiškai perkėlė į nacionalinę teisę visus 3 dalyje nurodytus pusiausvyros veiksnius. Neseniai nagrinėtoje byloje³³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad Ispanijos teisės aktai neatitinka Direktyvos reikalavimų, nes juose nenumatyta, kad tais atvejais, kai, priėmus apkaltinamąjį nuosprendį už nusikalstamą veiką, už kurią skiriama didesnė nei vienerių metų laisvės atėmimo bausmė, priimamas sprendimas asmenį išsiųsti, turi būti atliekamas 12 straipsnio 3 dalyje nustatytų veiksnių vertinimas.

12 straipsnio 3a, 3b, 3c ir 6 dalyse nustatytos konkrečios sprendimų dėl išsiuntimo taisyklės, kai išsiunčiami vienoje valstybėje narėje ilgalaikį leidimą gyventi turintys asmenys, kurie tarptautinės apsaugos statusą įgijo kitoje valstybėje narėje. Komisija negavo jokių skundų dėl netinkamo šių nuostatų įgyvendinimo.

Palankesnės nuostatos ir (arba) ryšys su nacionaliniais leidimais nuolat gyventi (13 straipsnis)

2011 m. ataskaitoje dėmesys atkreiptas į pavojų, kad gali tekti rinktis tarp nacionalinių ir ES leidimų. Tai nebūtinai reiškia, kad trečiųjų šalių piliečiams bus taikomos palankesnės nuostatos, nes sudėtinga palyginti šių dviejų rūšių leidimų pranašumus ir trūkumus. Ši problema patvirtinta 2016 m. Europos migracijos tinklo (EMT) *ad hoc* apklausos³⁴ rezultatais, iš kurių matyti, kad kai kuriais atvejais, nors nacionaliniai ilgalaikiai leidimai gyventi išduodami palankesniais sąlygomis (pvz., šalyje pragyvenus mažiau nei penkerius metus arba netaikant pajamų reikalavimo), jais suteikiama mažiau teisių į vienodą požiūrį arba mažesnė apsauga nuo išsiuntimo.

Šiuo požiūriu Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra išaiškinęs³⁵ 13 straipsnį, kad juo, nepaisant jo antraštės, valstybėms narėms nesuteikiama galimybė palankesniais sąlygomis suteikti ilgalaikio gyventojų statuso, o greičiau leidžiama kartu naudotis skirtingais nacionaliniais ilgalaikio arba nuolatinio gyventojų statusais. Visos valstybės narės, išskyrus keturias (Austriją, Italiją, Liuksemburgą ir Rumuniją), toliau naudoja analogiškais nacionalinėmis sistemomis.

Gyvenimo ir darbo kitoje valstybėje narėje sąlygos (14, 15, 16, 18 straipsniai)

2011 m. ataskaitoje pabrėžta, kad bene daugiausia problemų kyla dėl Direktyvos nuostatų, susijusių su judumu Europos Sąjungoje, perkėlimo į nacionalinę teisę ir įgyvendinimo. Joje taip pat nurodyta, kad savo teise apsigyventi kitoje valstybėje narėje pasinaudojo labai nedaug ilgalaikių gyventojų (mažiau negu po 50 kiekvienoje valstybėje narėje). Turimais (daliniais) EMT duomenimis³⁶, Direktyva suteikiamomis judumo Europos Sąjungoje teisėmis, atrodo, ir toliau naudojamosi nepakankamai. Taip galėjo atsitikti iš dalies todėl, kad ši teisė

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ 2017 m. gruodžio 7 d. Sprendimas *Wilber López Pastuzano*, C-636/16.

³⁴ Europos migracijos tinklo (EMT) *ad hoc* apklausa Nr. 2016.1000 dėl nuolatinių arba neriboto galiojimo nacionalinių leidimų gyventi.

³⁵ 2014 m. liepos 17 d. Sprendimas *Tahir*, C-469/13.

³⁶ 2013 m. EMT tyrimas „Trečiųjų šalių piliečių judumas Europos Sąjungoje“ (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf), p. 48–49.

nesuteikiama automatiškai ir jai taikomos kelios išsamios sąlygos (žr. toliau). Iš daugybės Komisijos gautų skundų matyti, kad dėl šių sąlygų ir griežto jų įgyvendinimo daugumoje valstybių narių dažnai tampa labai sudėtinga faktiškai naudotis judumo Europos Sąjungoje teisėmis.

14 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad pirmosios valstybės narės ilgalaikiai gyventojai turi teisę apsigyventi antrojoje valstybėje narėje dėl trijų pagrindinių priežasčių: vykdomos ekonominės veiklos, studijų arba profesinio mokymo ir kitais tikslais. Kai kurios valstybės narės³⁷ nenurodo „kitų tikslų“, o kitos, atrodo, pateikia išsamų jų sąrašą³⁸, dėl kurio ši nuostata gali būti įgyvendinama ribotai.

Kai kurios valstybės narės³⁹ pagal 14 straipsnio 3 dalį dėl ilgalaikių gyventojų iš kitų valstybių narių, kurie pateikia prašymus leisti apsigyventi ekonominės veiklos vykdymo tikslais, nusprendė atlikti darbo rinkos tyrimus.

Pagal Direktyvos 14 straipsnio 4 dalį valstybėms narėms leidžiama apriboti bendrą teisę apsigyventi galinčių gauti asmenų skaičių, jeigu tuo metu, kai buvo priimta Direktyva, tokie apribojimai jau buvo nustatyti galiojančiuose teisės aktuose. Šia galimybe pasinaudojo tik trys valstybės narės⁴⁰.

Pagal 14 straipsnio 5 dalies antrą pastraipą valstybės narės gali leisti ilgalaikiams gyventojams iš kitų valstybių narių gyventi dirbant sezoniniais darbuotojais. Ši kategorija neįtraukta į Sezoninių darbuotojų direktyvą 2014/36/ES, nes ji taikoma tik trečiųjų šalių piliečiams, kurie gyvena už ES ribų. Šia galimybe pasinaudojo keturios valstybės narės⁴¹.

Visos valstybės narės nusprendė pasinaudoti Direktyvos 15 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta galimybe reikalauti, kad pareiškėjai įrodytų turintys pastovių ir reguliarių išteklių. Kai kurios valstybės narės⁴² nustatė fiksuoto dydžio sumas, atitinkančias nacionalines minimalias pajamas. Kad šis reikalavimas atitiktų proporcingumo principą, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo patvirtintą Sprendimu *Chakroun*⁴³, jis turi būti taikomas atsižvelgiant į kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybes.

Pagal Direktyvos 15 straipsnio 3 dalį valstybės narės gali reikalauti, kad ilgalaikiai gyventojai, teikiantys prašymą dėl leidimo gyventi, laikytųsi integracijos priemonių, jeigu integracijos sąlygos ilgalaikiam gyventojui nebuvo taikomos pirmojoje valstybėje narėje. Pasinaudoti šia galimybe nusprendė penkios valstybės narės⁴⁴.

Pagal Direktyvos 16 straipsnio 1 dalį ilgalaikio gyventojų sutuoktiniai ir nepilnamečiai vaikai turi teisę lydėti ilgalaikį gyventoją ir pas jį atvykti, jeigu šeima jau buvo sukurta pirmojoje valstybėje narėje. Kai kurios valstybės narės yra nustačiusios papildomus reikalavimus, kurie gali trukdyti naudotis judumo galimybėmis. Pavyzdžiui, Čekijoje šeimos nariai įpareigojami pateikti prašymą ir papildomus dokumentus, t. y. informaciją apie teistumą ir išsamią medicininę išvadą. Vokietijoje šeimos nariai gali atvykti pas ilgalaikį gyventoją tik jeigu pastarasis turi pakankamai gyvenamojo ploto; Estijoje sutuoktinis turi teisę atvykti pas ilgalaikį gyventoją tik jeigu jis jau gyvena pirmojoje valstybėje narėje.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ 2010 m. kovo 4 d. Sprendimas *Chakroun*, C-578/08.

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

Direktyvos 16 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybė išplėsti teisę lydėti ilgalaikius gyventojus ir pas juos atvykti, ją suteikiant šeimos nariams, kurie nėra sutuoktiniai ir nepilnamečiai vaikai. Kai kurios valstybės narės⁴⁵ šią galimybę perkėlė į nacionalinę teisę.

Pagal Direktyvos 19 straipsnio 2 dalį, jei įvykdomos atitinkamos sąlygos, antroji valstybė narė turi išduoti ilgalaikiam gyventojui pratęsiamą leidimą gyventi ir apie savo sprendimą pranešti pirmajai valstybei narei. Vis dėlto kai kurios valstybės narės⁴⁶ į savo teisės aktus neperkėlė tokio su pranešimu susijusio įsipareigojimo.

Vienodas požiūris antrojoje valstybėje narėje (21 straipsnis)

Pagal Direktyvos 21 straipsnį, gavę leidimą gyventi antrojoje valstybėje narėje, leidimo turėtojai ir jų šeimos nariai turi teisę naudotis vienodo požiūriu principu 11 straipsnyje nustatytoje srityse ir sąlygomis, įskaitant galimybes įsidarbinti. Valstybės narės gali nuspręsti ne ilgesniam kaip 12 mėnesių laikotarpiui apriboti vienodo požiūrio principo taikymą tam tikrose samdomo ir savarankiško darbo srityse. Komisijai ir nacionalinėms valdžios institucijoms pasikeitus nuomonėmis, viena valstybė narė iš dalies pakeitė savo teisės aktus, pagal kuriuos buvo reikalaujama, kad ilgalaikių gyventojų iš kitų valstybių narių šeimos nariai turėtų leidimą dirbti, galiojantį tik konkrečiam darbui arba konkrečiam sektoriui, be kita ko, ir pasibaigus pirmiesiems 12 gyvenimo šalyje mėnesių.

Pagal 21 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali apriboti asmenų, turinčių leidimą gyventi studijų ar profesinio mokymo arba kitais tikslais, teisę dirbti samdomą arba savarankišką darbą. Kai kurios valstybės narės⁴⁷ naudojasi šia galimybe.

III. IŠVADOS

Nuo 2011 m., be kita ko, dėl daugybės Komisijos pradėtų pažeidimo nagrinėjimo bylų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimtų sprendimų Europos Sąjungoje tinkamiau įgyvendinama ilgalaikių gyventojų direktyva. Vis dėlto tebėra keletas neišspręstų klausimų, kurie ir toliau trukdo visapusiškai pasiekti pagrindinius Direktyvos tikslus sukurti autentišką trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai valstybių narių gyventojai, integracijos dokumentą⁴⁸ ir veiksmingai prisidėti kuriant vidaus rinką⁴⁹.

Kalbant apie pirmąjį tikslą, pirmiau pažymėta, kad dauguma valstybių narių aktyviai neskatina naudotis ES ilgalaikio gyventojų statusu ir toliau išduoda iš esmės tik nacionalinius ilgalaikius leidimus gyventi, nebent trečiųjų šalių piliečiai aiškiai paprašo išduoti ES leidimą. 2017 m. 25 valstybėse narėse, kurioms Direktyva yra privaloma, apie 3,1 mln. trečiųjų šalių piliečių turėjo ES ilgalaikio gyventojų leidimus ir apie 7,1 mln. – nacionalinius ilgalaikius leidimus gyventi⁵⁰. Vis dėlto, kaip pabrėžiama akademinėje literatūroje, jei būtų buvę nustatyta, kad nacionalinės imigracijos institucijos aktyviai populiarina ne ES, o nacionalinius leidimus, tai būtų pakenkę Direktyvos *effet utile*⁵¹.

Komisija stebės šį Direktyvos įgyvendinimo aspektą ir skatins valstybes nars išduoti ES ilgalaikio gyventojų leidimus, nes tai būtų naudinga trečiųjų šalių piliečių integracijos priemonė.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ 12 konstatuojamoji dalis, kaip patvirtinta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-508/10, 66 punkte.

⁴⁹ 18 konstatuojamoji dalis, kaip patvirtinta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-508/10, 66 punkte.

⁵⁰ Eurostato duomenys, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.

⁵¹ Žr. Hailbronner/Thym, p. 497.

Kalbant apie antrąjį tikslą, tai, kaip dauguma valstybių narių įgyvendina Direktyvos nuostatas, susijusias su judumu Europos Sąjungoje, iš tikrųjų nepadeda kurti ES vidaus rinkos. Tik nedaug ilgalaikių gyventojų naudojami teisę persikelti į kitas valstybes nares. Taip yra, be kita ko, todėl, kad kai kuriais atvejais, norint pasinaudoti šia teise, taikoma daug sąlygų, pavyzdžiui, reikia teikti naują prašymą dėl leidimo gyventi, arba kompetentingos nacionalinės administracijos neturi pakankamai žinių apie procedūras ar joms sudėtinga bendradarbiauti su analogiškais kitų valstybių narių institucijomis. Komisija ragins valstybes nares tinkamiau įgyvendinti judumo Europos Sąjungoje nuostatas, be kita ko, skatindama nacionalines valdžios institucijas bendradarbiauti ir keistis informacija.

Naudodamasi jai Sutartimis suteiktais įgaliojimais, Komisija toliau stebės, kaip valstybės narės įgyvendina Direktyvą, ir gali imtis atitinkamų veiksmų, be kita ko, prireikus pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūras.