



Briselē, 29.3.2019.
COM(2019) 161 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

**par Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts
pastāvīgie iedzīvotāji, īstenošanu**

I. IEVADS

Pirmais Komisijas ziņojums (“2011. gada ziņojums”)¹ par Direktīvas 2003/109/ES² (“direktīva”) īstenošanu tika publicēts 2011. gada 28. septembrī, pildot direktīvas 24. pantā paredzēto ziņošanas pienākumu. Šis ziņojums atklāja vispārējo informācijas trūkumu trešo valstu valstspiederīgo vidū par ES pastāvīgā iedzīvotāja statusu un ar to saistītajām tiesībām, kā arī vairākus trūkumus direktīvas transponēšanā valstu tiesību aktos (piemēram, darbības jomas ierobežota interpretācija, papildu nosacījumi uzņemšanai, augstas maksas, nelikumīgi šķēršļi mobilitātei Eiropas Savienībā, tiesību uz vienlīdzīgu attieksmi un aizsardzības pret izraidīšanu ierobežošana).

Šajā otrajā ziņojumā tiek sniegts aktualizēts pārskats par to, kā ES dalībvalstis³ ir transponējušas un īstenojušas direktīvu, tostarp pirmoreiz – informācija par Direktīvas 2011/51/ES⁴ īstenošanu, ar ko ir grozīta Direktīva 2003/109/EK, attiecinot tās darbības jomu uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem. Dalībvalstīm Direktīva 2011/51/ES bija jātransponē valsts tiesību aktos līdz 2013. gada 20. maijam. Komisija sāka pienākumu neizpildes procedūras pret 11 dalībvalstīm par Direktīvas netransponēšanu noteiktajā termiņā vai nepienācīgu ziņošanu Komisijai par valsts tiesību aktu pieņemšanu. Astoņas no šīm lietām ir izbeigtas.

Šis ziņojums ir izstrādāts, balstoties uz pētījumu, ko 2014.–2016. gada laikposmā veicis neatkarīgs līgumslēdzējs, un citiem avotiem, ieskaitot sūdzības⁵, lūgumrakstus, informācijas apmaiņu ar dalībvalstīm un pienākumu neizpildes procedūras.

Statistikas pārskats

2011. gada ziņojumā tika uzsvērtā direktīvas nelielā ietekme daudzās dalībvalstīs, tā kā izdots bija neliels skaits ES pastāvīgā iedzīvotāja uzturēšanās atļauju un 80 % no tām bija izdevušas tikai četras dalībvalstis⁶. 2017. gadā, lai gan ir vērojama plašāka izmantošana (3 055 411 ES pastāvīgā iedzīvotāja uzturēšanās atļaujas salīdzinājumā ar 1 208 557 atļaujām 2008. gadā), tās pašas četras valstis procentuāli veido vēl lielāku izdoto ES pastāvīgā iedzīvotāja uzturēšanās atļauju skaitu (90 %), un Itālija vien ir izdevusi aptuveni 73 % no tām⁷. Šo zemo izmantošanu var skaidrot ar pastāvīgā iedzīvotāja statusam veltītās pieejamās informācijas trūkumu ne tikai trešo valstu valstspiederīgo, bet arī valsts migrācijas iestāžu vidū, kā arī ar “konkurenci” ar ilgstoši pastāvošām valstu shēmām, kuras ir atļautas ar direktīvas 13. pantu (valstu shēmas ir saglabājuši 21 dalībvalsts no 25).

II. TRANSPONĒŠANAS PASĀKUMU ATBILSTĪBA

Aptvertais personu loks — 3. pants

Direktīvas 3. pantā ir definēta direktīvas darbības joma un vairāki izņēmumi (proti, gadījumi, kad direktīva netiek piemērota). 2011. gada ziņojumā tika uzsvērtā konkrēta īstenošanas

¹ Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, piemērošanu, COM(2011) 585 final.

² Padomes Direktīva 2003/109/EK (2003. gada 25. novembris) par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, OV L 16, 23.1.2004., 44. lpp.

³ Direktīva nav saistoša Dānijai, Īrijai un Apvienotajai Karalistei.

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/51/ES (2011. gada 11. maijs), ar ko groza Padomes Direktīvu 2003/109/EK, iekļaujot tās darbības jomā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, OV L 132, 19.5.2011., 1. lpp.

⁵ Lielākā daļa Komisijas saņemto sūdzību attiecas uz: pieteikumiem, kas noraidīti ar citu pamatojumu (piemēram, pastāvīgā iedzīvotāja statusa piešķiršanas nosacījumu izpildi, jo īpaši attiecībā uz stabiliem un regulāriem ienākumiem, prombūtnes periodiem); nesamērīgām administratīvām maksām; vienlīdzīgu attieksmi; atļaujas formātu; profesionālās kvalifikācijas atzīšanu; ES iekšējo mobilitāti.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

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

problēma vairākās dalībvalstīs, kas bija saistīta ar izņēmumu attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem, kuri uzturas tikai īslaicīgi (3. panta 2. punkta e) apakšpunkts), jo dažas dalībvalstis šo izņēmumu interpretēja ļoti plaši. Eiropas Savienības Tiesa (EST) ir precizējusi šā noteikuma nozīmi, norādot, ka ar Direktīvu no tās darbības jomas ir izslēgti “tādi trešo valstu pilsoņu uzturēšanās periodi, kuri, kaut arī būdami likumīgi un, iespējams, nepārtraukti, tomēr *a priori* neatspoguļo *nodomu* apmesties dalībvalstīs ilgstoši” un ka “fakts, ka uzturēšanās atļaujai ir piemērots formāls ierobežojums, pats par sevi nav pietiekams, lai noskaidrotu, vai trešās valsts pilsonis var apmesties dalībvalstī ilgstoši, lai gan ir šis ierobežojums”⁸. Lai gan EST beigās norādīja, ka par šādu izņēmumu likumību atsevišķu izvērtēšanu joprojām atbild valstu tiesas, Komisija nav saņēmusi sūdzības par to, ka dalībvalstis varbūtēji ļaunprātīgi izmantotu šo izņēmumu.

Sākotnējā bēgļu izslēgšana no direktīvas darbības jomas 2011. gadā tika atcelta⁹; tomēr direktīva joprojām neattiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem ir cita aizsardzības forma nekā Kvalifikācijas direktīvā¹⁰ paredzētā (3. panta 2. punkta c) apakšpunkts). Līdz šim EST vai valstu tiesu judikatūrā nav pilnībā skaidrots, kā valsts aizsardzības statusi būtu jānošķir no citiem valsts likumīgas uzturēšanās statusiem.

Uzturēšanās ilgums — 4. pants

Trešo valstu pilsoņiem jābūt likumīgi un nepārtraukti dalībvalsts teritorijā nodzīvojušiem piecus gadus tieši pirms pieteikuma iesniegšanas pastāvīgā iedzīvotāja statusa saņemšanai. 2011. gada ziņojumā tika uzsvērts, ka dažas dalībvalstis, iespējams, šauri piemēro “likumīgas” uzturēšanās jēdzienu, jo īpaši izslēdzot konkrētu vīzu vai uzturēšanās atļauju turētājus. Komisija izmeklēja vienu no šiem gadījumiem, kurā valsts tiesību akts paredzēja, ka personām, kas iesniedz pieteikumu pastāvīgā iedzīvotāja statusa saņemšanai, jābūt valsts pastāvīgās uzturēšanās atļaujai. Pēc informācijas apmaiņas ar Komisiju šī dalībvalsts ir grozījusi savu valsts tiesību aktu un padarījusi to atbilstīgu direktīvai.

Attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmējiem direktīvā ir paredzēts, ka ņem vērā vismaz pusi no perioda starp starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniegšanas datumu un starptautiskās aizsardzības saņēmēja uzturēšanās atļaujas piešķiršanu, ja šis periods nepārsniedz 18 mēnešus (4. panta 2. punkts). Lielākā daļa dalībvalstu ņem vērā pusi no šā perioda, savukārt citas¹¹ paredz, ka vērā ņem visu periodu.

Līdz šim Komisija nav saņēmusi sūdzības par nepareizu 4. panta 1. punkta a) apakšpunkta īstenošanu, ar ko ir noteikts, ka dalībvalstis nepiešķir pastāvīgā iedzīvotāja statusu noteiktos starptautiskās aizsardzības atņemšanas gadījumos saskaņā ar Kvalifikācijas direktīvu.

Nosacījumi pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai — 5. pants

Direktīvas 5. pantā ir paredzēti nosacījumi pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai, proti, pieteikuma iesniedzējam ir jāpierāda, ka tam ir stabili un regulāri ienākumi, apdrošināšana slimības gadījumiem un (neobligāti) tas izpilda integrācijas nosacījumus.

Lielākā daļa dalībvalstu ir paredzējušas, ka sliekšnis stabilu un regulāru ienākumu situācijas izvērtēšanai ir ar likumu noteiktā minimālā darba alga vai minimālie iztikas līdzekļi. Dažas dalībvalstis arī nosaka, kāda finanšu līdzekļu summa ir nepieciešama pastāvīgo iedzīvotāju

⁸ 2012. gada 18. oktobra spriedums lietā C-502/10, *Singh*.

⁹ Ar Direktīvu 2011/51/ES.

¹⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu, un par piešķirtās aizsardzības saturu (pārstrādāta versija).

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

ģimenes locekļiem. Kā EST skaidrojusi attiecībā uz Ģimenes atkalapvienošanās direktīvu (Direktīva 2003/86/EK)¹², dalībvalstis nedrīkst noteikt minimālo ienākumu līmeni, kura nesasniegšanas gadījumā ikviens pieteikums tiks noraidīts neatkarīgi no faktiskā gadījuma izvērtēšanas. Šo interpretāciju var piemērot arī Pastāvīgo iedzīvotāju direktīvai.

Komisija vairākās dalībvalstīs ir pārbaudījusi, vai, vērtējot ienākumu stāvokli, tiek vērtēts arī samērīgums. Vienā no šīm lietām pēc pienākumu neizpildes procedūras attiecīgā dalībvalsts (MT) grozīja savus tiesību aktus, ieviešot elastīguma klauzulu, saskaņā ar kuru valsts kompetentajām iestādēm konkrētajā gadījumā ir jāvērtē *visi attiecīgie apstākļi*, pirms pieņemt lēmumu par pieteikuma noraidīšanu vai pieņemšanu.

Lielākā daļa dalībvalstu ir noteikušas, ka pastāvīgās uzturēšanās pieteikuma iesniedzējiem ir jāatbilst integrācijas nosacījumiem¹³, parasti nosakot pienākumu pārvaldīt oficiālo valodu. Dažas dalībvalstis arī ir noteikušas obligātu pilsonisko zināšanu kursu apmeklēšanu¹⁴. Lietā *P&S*¹⁵ EST vērtēja iespēju dalībvalstīm paredzēt integrācijas prasības *pēc* pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanas, konstatējot, ka direktīva neaizliedz šādas prasības, ja to rezultātā statuss netiek atņemts.

Sabiedriskā kārtība un sabiedrības drošība — 6. pants

Visas dalībvalstis ir transponējušas šo atteikuma izvēles pamatu, lai gan tās nereti ir lietojušas atšķirīgu terminoloģiju un noteikušas atšķirīgus sliekšņus attiecībā uz iepriekšējo kriminālsodāmību. Taču ne visas dalībvalstis¹⁶ ir tieši transponējušas 6. panta 1. punkta otrajā daļā paredzētos līdzsvarošanas kritērijus, saskaņā ar kuriem, pieņemot attiecīgo lēmumu, ir jāņem vērā pieteikuma iesniedzēja personīgā situācija. Tas varētu radīt atbilstības jautājumus attiecībā uz to, kā kompetentās iestādes konkrēti piemēro lēmumus par atteikumu. Komisija līdz šim nav saņēmusi sūdzības par šo jautājumu.

Dokumentāri pierādījumi — 7. panta 1. punkts

2011. gada ziņojumā kā problemātisks jautājums dažu valstu tiesību aktos tika uzsvērts, ka par pieteikuma noraidīšanas pamatu tiek uzskatīta piemērota mājokļa esību apliecināšana dokumentāru pierādījumu neiesniegšana. No pieejamās informācijas par to, kā šis noteikums īstenots tajās dalībvalstīs, kuras izvēlējušās noteikt šādu prasību par dokumentiem, šķiet, ka vairumā gadījumu pierādījumi par piemērota mājokļa esību tiek uzskatīti par statusa iegūšanas nosacījumu. Tā kā EST nav šo jautājumu skaidrojusi, akadēmiskajā literatūrā viedokļi par to, vai šāda īstenošana atbilst direktīvai, dalās¹⁷.

Pēc pienākumu neizpildes procedūras pret Maltu, kuras tiesību akti paredzēja, ka mājoklī nedrīkst vienlaikus dzīvot citas personas, kuras nav ģimenes locekļi, Malta grozīja tās tiesību aktus, lai panāktu to atbilstību direktīvai.

Pieteikuma izskatīšanas termiņš — 7. panta 2. punkts

Lai gan visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas 7. panta 2. punktā paredzēto sešu mēnešu termiņu pieteikuma izskatīšanai, daudzas no tām praksē šo termiņu neievēro. Jo īpaši par ilgāku kavēšanos valstīs, kuru kompetentās valsts iestādes, kas atbild par pastāvīgās

¹² 2010. gada 4. marta spriedums lietā C-578/08, *Chakroun*.

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

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

¹⁵ 2015. gada 4. jūnija spriedums lietā C-579/13, *P&S*.

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

¹⁷ Sk. *Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. izdevums, 468. lpp.

uzturēšanās pieteikumu izskatīšanu, atbild arī par patvēruma pieteikumu izskatīšanu (piemēram, Zviedrija), ir ziņots pēc tam, kad 2015. gadā sākās bēgļu krīze.

Saskaņā ar direktīvas 7. panta 2. punkta ceturto daļu sekas gadījumam, ja lēmums sešu mēnešu termiņā netiek pieņemts, nosaka saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas šo noteikumu: vairumā gadījumu, atsaucoties uz vispārējām administratīvajām tiesībām; citos gadījumos¹⁸ — ar konkrētiem noteikumiem. Tomēr, kā uzsvērts Vienotās atļaujas direktīvas (Direktīvas 2011/98/ES) īstenošanas ziņojumā¹⁹, praksē dažu dalībvalstu piemērotie tiesiskās aizsardzības līdzekļi, šķiet, ir nepietiekami un var novest pie juridiskās nenoteiktības un pārmērīgi ilgās apstrādes.

Pieteikuma maksa

Atšķirībā no jaunākām likumīgas migrācijas direktīvām direktīvā par pastāvīgo iedzīvotāju statusu nav iekļauti noteikumi par pieteikuma maksu. Tomēr 2011. gada ziņojumā tika uzsvērts, ka pārmērīgi augsta maksa būtu jāuzskata par proporcionalitātes principam pretrunā esošu un ir nelikumīgs papildu nosacījums uzņemšanai, apdraudot direktīvas piemērošanas efektivitāti.

Minēto EST ir apstiprinājusi divos spriedumos²⁰, konstatējot, ka “nedz mērķis, kādēļ nodeva tiek noteikta šādā apmērā, nedz šādas noteikšanas sekas nedrīkst būt šķēršļa radīšana šajā direktīvā paredzētā pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai, jo pretējā gadījumā tiktu apdraudēts gan tās mērķis, gan gars²¹”. Tiesa arī norādīja, ka šādu nodevu proporcionalitātes izvērtēšanai būtu jāņem vērā dažādi elementi, tostarp 1) nodevas finansiālā ietekme uz pieteikuma iesniedzēju un 2) pieteikuma apstrādes un atļaujas izdošanas faktiskās administratīvās izmaksas, tostarp salīdzinot tās ar nodevām par līdzīgu dokumentu izdošanu pilsoņiem un ES pilsoņiem.

Pamatojoties uz minēto, Komisija sāka pienākumu neizpildes procedūras par nesamērīgām maksām (attiecīgā gadījumā aptverot arī citas direktīvas par likumīgo migrāciju)²² pret vairākām dalībvalstīm: Nīderlandi, Itāliju, Bulgāriju un Grieķiju — lietas izbeigtas pēc valsts tiesību aktu grozījumiem, ar ko nodevas samazinātas līdz proporcionalam līmenim; un Portugāli — turpinās lietas izmeklēšana.

ES pastāvīgās uzturēšanās atļauja — 8. pants

Visas dalībvalstis ir pareizi transponējušas 8. panta noteikumus par ES pastāvīgās uzturēšanās atļaujas formu un spēkā esību. Attiecībā uz atļaujas derīgumu vairums dalībvalstu²³ ir izvēlējušās piecu gadu derīguma termiņu, citas — derīguma termiņu līdz 10 gadiem vai beztermiņa atļauju²⁴.

Lai gan 8. pants paredz, ka atļaujas derīguma termiņam jābūt vismaz piecus gadus ilgam, pastāvīgā iedzīvotāja statuss pēc tā iegūšanas ir beztermiņa, ievērojot 9. pantā noteiktos atsaukšanas nosacījumus.

Atzīme, ko izdara starptautiskās aizsardzības saņēmēju pastāvīgā iedzīvotāja ES uzturēšanās atļaujās — 8. panta 4.–6. punkts un 19.a pants

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Ziņojums par Direktīvas 2011/98/ES īstenošanu, COM(2019) 160.

²⁰ 2012. gada 26. aprīļa spriedums lietā C-508/10, *Komisija/Nīderlande*, un 2015. gada 2. septembra spriedums lietā C-309/14, *CGIL & INCA*.

²¹ C-508/10, 69. punkts.

²² Jo īpaši Direktīvu 2004/114/EK par studentiem, Direktīvu 2005/71/EK par pētniekiem, Direktīvu 2009/50/EK par ES zilo karti, Direktīvu 2011/98/ES par vienoto atļauju, Direktīvu 2014/36/ES par sezonas strādniekiem un Direktīvu 2014/66/ES par uzņēmuma ietvaros pārceltiem darbiniekiem.

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

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

Ja pastāvīgā iedzīvotāja statusu piešķir starptautiskās aizsardzības saņēmējam, atļauj par to ir jāizdara atzīme, norādot dalībvalsti, kas piešķirusi aizsardzību (vai ES iekšējās mobilitātes gadījumos — kam tiek nodota aizsardzība). Pēc pienākumu neizpildes procedūrām par Direktīvas 2011/51/ES transponēšanas pasākumu nepaziņošanu vairākas dalībvalstis grozīja savus tiesību aktus, lai nodrošinātu attiecīgo noteikumu pilnīgu transponēšanu. Komisija līdz šim nav saņēmusi sūdzības par šo noteikumu pareizu īstenošanu.

Statusa atsaukšana vai zaudēšana — 9. pants

Kopumā 9. pants dalībvalstīs ir transponēts pareizi un pastāv atsevišķas nebūtiskas atbilstības problēmas.

Saskaņā ar 9. panta 2. punktu dalībvalstis var noteikt, ka tāda prombūtne no to teritorijas, kas pārsniedz 12 secīgus mēnešus īpašu vai ārkārtas iemeslu dēļ, neliek atcelt vai zaudēt pastāvīgā iedzīvotāja statusu. Dažas dalībvalstis²⁵ izmantoja šo iespēju, paredzot, ka 12 secīgu mēnešu prombūtne ārpus ES teritorijas vispārējā gadījumā noved pie statusa zaudēšanas, vienlaikus paredzot iespēju atļaut ilgāku prombūtnes laikposmu ārkārtas iemeslu dēļ. Tomēr citas dalībvalstis izvēlējās vispārēji paredzēt ilgāku laikposmu (piemēram, Somija — divu gadu laikposmu, ko īpašu vai ārkārtas iemeslu dēļ var pagarināt, Francija — trīs gadus).

Direktīvas 9. panta 3. punkts ļauj dalībvalstīm atņemt pastāvīgā iedzīvotāja statusu gadījumos, ja pastāvīgais iedzīvotājs apdraud sabiedrisko kārtību, bet šie draudi nav iemesls izraidīšanai 12. panta nozīmē. Šo iespēju izvēlējušās pieņemt mazāk nekā puse dalībvalstu²⁶.

Direktīvas 9. panta 3.a punkts paredz dalībvalstīm iespēju atcelt pastāvīgā iedzīvotāja statusu, ja šis statuss saņemts, pamatojoties uz starptautisko aizsardzību, un šī aizsardzība ir atcelta saskaņā ar konkrētiem Kvalifikācijas direktīvas noteikumiem (jo saņēmējam bijis jābūt izslēgtam no tās vai tas nepareizi uzrādījis vai nav uzrādījis faktus, kam bijusi izšķirīga nozīme statusa piešķiršanā). Komisija nav saņēmusi sūdzības par to, ka dalībvalstis šo noteikumu būtu īstenojušas nepareizi.

Direktīvas 9. panta 5. punktā ir paredzēta “atvieglota kārtība” pastāvīgā iedzīvotāja statusa atkārtotai iegūšanai. Dalībvalstīm ir plaša rīcības brīvība šā noteikuma īstenošanā, jo nosacījumi un procedūra jānosaka saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Tomēr dažos gadījumos šajos nosacījumos ir ietvertas pārmērīgas prasības, kas šķietami neatbilst atvieglotas procedūras mērķim (piemēram, Beļģija ir noteikusi 15 gadu dzīvesvietas prasību pirms izceļošanas).

Procesuālās garantijas — 10. pants

Attiecībā uz 10. pantā paredzētajām procesuālajām garantijām, lai gan dažas dalībvalstis²⁷ pastāvīgajiem iedzīvotājiem paredz administratīvo kārtību savos imigrācijas tiesību aktos, citas²⁸ atsaucas vienīgi uz vispārējām administratīvajām tiesībām. Komisija nesen uzsāka pienākumu neizpildes procedūru pret Rumāniju par iespējamu noraidoša lēmuma pamatošanas pienākuma pārkāpumu uz sabiedriskās drošības apsvērumu pamata, apgalvojot, ka pat gadījumos, kad attiecīgo informāciju aizsargā valsts noslēpums, pieteikuma iesniedzējam ir tiesības zināt šīs informācijas būtību, lai tas varētu īstenot tiesības apstrīdēt lēmumu.

Vienlīdzīga attieksme — 11. pants

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.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO

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

Kā jau uzsvērts 2011. gada ziņojumā, vairākas dalībvalstis nav pieņēmušas īpašus pasākumus vienlīdzīgas attieksmes principa transponēšanai imigrācijas tiesību aktos, bet tā vietā atsaucas uz vispārējiem noteikumiem par nodarbinātību, izglītību vai sociālo nodrošinājumu, bieži kopsakarā ar vispārējo nediskriminēšanas principu. Tiešu transponēšanas pasākumu neesība var radīt grūtības vienlīdzīgas attieksmes principa pareizā īstenošanā valsts līmenī, ko apliecina liels skaits sūdzību, kuras Komisija saņēmusi šajā jomā.

Attiecībā uz piekļuvi nodarbinātībai un pašnodarbinātībai lielākā daļa dalībvalstu²⁹ ir paredzējušas noteikumus, ar kuriem ierobežo piekļuvi darbībām, kas kaut nedaudz ir saistītas ar valsts varas īstenošanu. Komisija ir vērsusies pret dažām dalībvalstīm gadījumos, kad tai šķitis, ka šie noteikumi pārsniedz atkāpes darbības jomu. Pēc Komisijas un valstu iestāžu sarakstes 2014. gadā viena no dalībvalstīm grozīja savus tiesību aktus, kas trešo valstu valstspiederīgajiem, ieskaitot pastāvīgos iedzīvotājus, liedza piekļuvi sabiedriskā transporta nozarei un valsts civildienestam. Komisija 2018. gadā sāka pienākumu neizpildes procedūru pret Ungāriju par tās valsts tiesību aktu, ar ko pastāvīgajiem iedzīvotājiem tika liegta piekļuve veterinārārsta profesijai.

Attiecībā uz piekļuvi sociālajam nodrošinājumam, sociālajai palīdzībai un sociālajai aizsardzībai EST ir skaidrojusi³⁰ 11. panta 4. punktā paredzētās “pamata pabalstu” atkāpes darbības jomu, norādot, ka tas ir jāsaprot tādējādi, ka ar to dalībvalstīm tiek ļauts ierobežot vienlīdzīgu attieksmi, izņemot sociālās palīdzības vai sociālās aizsardzības pabalstus, kas indivīdam palīdz nodrošināt tādas pamatvajadzības kā pārtika, mājoklis un veselība.

Ar 4.a punktu ieviestajam noteikumam, saskaņā ar kuru vienlīdzīgas attieksmes ierobežojumi nedrīkst skart Kvalifikācijas direktīvas noteikumus, nebija nepieciešamas īpašas transponēšanas prasības. Komisija nav saņēmusi sūdzības par šā noteikuma nepareizu īstenošanu.

Aizsardzība pret izraidīšanu — 12. pants

Lielākā daļa dalībvalstu ir pareizi transponējušas direktīvas 12. pantu. Tomēr dažas no tām³¹ nav skaidri transponējušas to, ka draudiem sabiedriskajai kārtībai vai sabiedrības drošībai jābūt faktiskiem un pietiekami nopietniem. Turklāt dažas dalībvalstis³² nav pilnībā transponējušas visus 3. punktā paredzētos līdzsvarojošos faktorus. Nesenā lietā³³ EST nolēma, ka Spānijas tiesību akti nav saderīgi ar direktīvu, ciktāl tie neparedz 12. panta 3. punktā iekļauto faktoru vērtēšanu izraidīšanas lēmumos pēc tam, kad persona notiesāta par noziedzīgu nodarījumu, par kuru ir piemērojama brīvības atņemšana uz laiku, kas pārsniedz vienu gadu.

Direktīvas 12. panta 3.a, 3.b, 3.c un 6. punktā ir noteikti īpaši noteikumi par izraidīšanas lēmumiem, kas skar personas, kurām ir pastāvīgās uzturēšanās atļauja vienā dalībvalstī un kuras ieguvušas starptautiskās aizsardzības statusu citā dalībvalstī. Komisija nav saņēmusi sūdzības par šo noteikumu nepareizu īstenošanu.

Labvēlīgāki nosacījumi / saistība ar dalībvalsts pastāvīgo uzturēšanās atļauju — 13. pants

2011. gada ziņojumā tika uzsvērts valstu un ES atļauju konkurences risks, kā rezultātā ne vienmēr trešo valstu pilsoņiem tiek piemēroti labvēlīgāki nosacījumi, ņemot vērā, ka ar abu veidu atļaujām piešķirto attiecīgo priekšrocību un nepilnību salīdzināšana ir sarežģīta. Šo

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

³⁰ 2012. gada 24. aprīļa spriedums lietā C-571/10, *Kamberaj*.

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

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

³³ 2017. gada 7. decembra spriedums lietā C-636/16, *Wilber López Pastuzano*.

problēmu apstiprināja *ad hoc* aptauja³⁴, kuru 2016. gadā veica Eiropas migrācijas tīkls (EMT) un kurā tika uzsvērts, ka dažos gadījumos valsts pastāvīgās uzturēšanās atļaujas, lai gan piešķirtas saskaņā ar labvēlīgākiem nosacījumiem (piemēram, par pieciem gadiem īsāks uzturēšanās periods vai neattiecināta prasība par ienākumiem), nodrošina mazāk tiesību uz vienlīdzīgu attieksmi vai zemāku aizsardzību pret izraidīšanu.

Saistībā ar to EST tikmēr ir precizējusi³⁵ 13. panta interpretāciju, kurš, neraugoties uz tā nosaukumu, neparedz dalībvalstīm iespēju piešķirt pastāvīgā iedzīvotāja statusu ar labvēlīgākiem nosacījumiem, bet vienīgi pieļauj, ka paralēli pastāv atšķirīgs valsts ilgtermiņa vai pastāvīgās uzturēšanās statuss. Visas dalībvalstis, izņemot četras (Austriju, Itāliju, Luksemburgu un Rumāniju), ir saglabājušas paralēlas valstu shēmas.

Nosacījumi dzīvošanai un strādāšanai citā dalībvalstī — 14., 15., 16. un 18. pants

2011. gada ziņojumā kā viens no problemātiskākajiem jautājumiem tika uzsvērtā direktīvas ES iekšējās mobilitātes noteikumu transponēšana un īstenošana. Tajā arī tika minēts ļoti zema to pastāvīgo iedzīvotāju skaits, kuri bija īstenojuši tiesības uzturēties citā dalībvalstī (mazāk nekā 50 uz katru dalībvalsti). Saskaņā ar pieejamajiem (daļējiem) EMT datiem³⁶ direktīvā paredzētās ES iekšējās mobilitātes tiesības joprojām, šķiet, tiek izmantotas reti. Daļēji tas varētu būt tādēļ, ka šīs tiesības nav automātiskas, bet tām ir piemērojami dažādi detalizēti nosacījumi (sk. turpmāk). Kā liecina daudzas Komisijas saņemtās sūdzības, šie nosacījumi un tas, ka daudzas dalībvalstis tos īstenojušas stingri, bieži vien praksē faktisko ES iekšējās mobilitātes tiesību izmantošanu padara ļoti sarežģītu.

Direktīvas 14. panta 2. punkts paredz, ka pirmās dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji ir tiesīgi dzīvot otrā dalībvalstī šādos trijos galvenajos gadījumos: saimnieciskās darbības veikšana, studijas vai arodmācības, citi iemesli. Lai gan dažas dalībvalstis³⁷ nemin “citus iemeslus”, citas šķietami sniedz izsmeltošu uzskaitījumu³⁸, kas var novest pie noteikuma ierobežojošas īstenošanas.

Vairākas dalībvalstis³⁹ saskaņā ar 14. panta 3. punktu ir izvēlējušās piemērot darba tirgus pārbaudes citu dalībvalstu pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kuri iesniedz pieteikumu uzturēšanās atļaujas saņemšanai saistībā ar saimnieciskās darbības veikšanu.

Direktīvas 14. panta 4. punkts ļauj dalībvalstīm ierobežot to personu skaitu, kas ir tiesīgas saņemt uzturēšanās tiesības, ja šādi ierobežojumi jau ir noteikti esošajos tiesību aktos direktīvas pieņemšanas laikā. Tikai trīs no tām⁴⁰ ir izmantojušas šo iespēju.

Direktīvas 14. panta 5. punkta otrā daļa ļauj dalībvalstīm atļaut citu dalībvalstu pastāvīgajiem iedzīvotājiem uzturēties tajās kā sezonas darbiniekiem — kategorijai, uz kuru neattiecas Sezonas darbinieku direktīva (Direktīva 2014/36/ES), ko piemēro tikai trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri dzīvo ārpus ES. Šo iespēju ir piemērojušas četras dalībvalstis⁴¹.

Visas dalībvalstis ir izvēlējušās piemērot direktīvas 15. panta 2. punkta a) apakšpunktā paredzēto iespēju attiecībā uz nosacījumu, ka pieteikuma iesniedzējiem jāpierāda, ka tiem ir

³⁴ EMT *ad hoc* aptauja Nr. 2016.1000 par valstu pastāvīgajām vai beztermiņa uzturēšanās atļaujām.

³⁵ 2014. gada 17. jūlija spriedums lietā C-469/13, *Tahir*.

³⁶ Trešo valstu valstspiederīgo ES iekšējā mobilitāte, EMT 2013. gada pētījums, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, 48. un 49. lpp.

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.

stabili un regulāri ienākumi. Dažas dalībvalstis⁴² ir noteikušas fiksētas summas (atbilstīgi valsts minimālajiem ienākumiem), kuras, lai tās būtu saderīgas ar proporcionalitātes principu, kuru *Chakroun* lietā⁴³ apstiprinājusi EST, ir jāpiemēro tā, ka tiek ņemti vērā katra atsevišķā gadījuma konkrētie apstākļi.

Direktīvas 15. panta 3. punkts ļauj dalībvalstīm pieprasīt, lai pastāvīgie iedzīvotāji, kuri iesniedz lūgumu piešķirt uzturēšanās atļauju, īsteno integrācijas pasākumus, ja šim pastāvīgajam iedzīvotājam integrācijas nosacījumi nav piemēroti pirmajā dalībvalstī. Piecas dalībvalstis⁴⁴ ir izlēmušas piemērot šo iespēju.

Saskaņā ar direktīvas 16. panta 1. punktu laulātajam un nepilngadīgajiem bērniem ir tiesības pavadīt pastāvīgo iedzīvotāju un tam pievienoties, ja ģimene tikusi izveidota pirmajā dalībvalstī. Dažas dalībvalstis ir noteikušas papildu prasības, kas varētu būt šķērslis mobilitātes īstenošanai. Piemēram, Čehijā ģimenes locekļiem ir pienākums iesniegt pieteikumu kopā ar papildu dokumentiem, proti, sodāmību un visaptverošu medicīnisko izziņu. Vācijā ģimenes locekļi var pievienoties tikai tad, ja pastāvīgajam iedzīvotājam ir pietiekama dzīvojamā platība; Igaunijā laulātajam ir tiesības pievienoties tikai tad, ja tas jau dzīvojis pirmajā dalībvalstī.

Direktīvas 16. panta 2. punkts paredz iespēju, ka tiesības pavadīt pastāvīgos iedzīvotājus vai pievienoties tiem tiek atzītas arī ģimenes locekļiem, kas nav laulātie vai nepilngadīgi bērni. Dažas dalībvalstis ir transponējušas šo iespēju⁴⁵.

Saskaņā ar direktīvas 19. panta 2. punktu otrajai dalībvalstij jāizsniedz pastāvīgajam iedzīvotājam atjaunojama uzturēšanās atļauja, ja ir izpildīti nosacījumi, un jāpaziņo pirmajai dalībvalstij par savu lēmumu. Tomēr dažas dalībvalstis⁴⁶ savos tiesību aktos nav transponējušas šo informēšanas pienākumu.

Vienlīdzīga attieksme otrajā dalībvalstī — 21. pants

Kā noteikts direktīvas 21. pantā, tiklīdz pastāvīgie iedzīvotāji un to ģimenes locekļi ir saņēmuši uzturēšanās atļauju otrajā dalībvalstī, tiem ir tiesības uz vienlīdzīgu attieksmi 11. pantā minētajās jomās un saskaņā ar tajā minētajiem nosacījumiem, ieskaitot piekļuvi darba tirgum. Dalībvalstis var izvēlēties ierobežot vienlīdzīgu attieksmi dažām nodarbinātības vai pašnodarbinātības iespējām uz laikposmu, kas nepārsniedz 12 mēnešus. Pēc Komisijas un valsts iestāžu sarakstes viena no dalībvalstīm ir grozījusi savus tiesību aktus, kas paredzēja, ka citu dalībvalstu pastāvīgo iedzīvotāju ģimenes locekļiem ir nepieciešama vienīgi konkrētam darbam vai nozarei derīga darba atļauja arī pēc pirmajiem 12 uzturēšanās mēnešiem.

Saskaņā ar 21. panta 2. punktu dalībvalstis var ierobežot piekļuvi nodarbinātībai vai pašnodarbinātībai tikai personām, kam ir uzturēšanās atļauja studiju vai arodmācību, vai citiem mērķiem. Šo iespēju piemēro dažas dalībvalstis⁴⁷.

III. SECINĀJUMI

Kopš 2011. gada Pastāvīgo iedzīvotāju direktīvas īstenošanas situācija ES kopumā iz uzlabojusies, tostarp pateicoties vairākām Komisijas ierosinātajām pienākumu neizpildes lietām un EST pieņemtajiem spriedumiem. Tomēr vairākas neatrisinātas problēmas joprojām kavē pilnībā sasniegt direktīvas pamatmērķus, proti: būt īstam instrumentam to trešo valstu

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

⁴³ 2010. gada 4. marta spriedums lietā C-578/08, *Chakroun*.

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

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.

valstspiederīgo integrācijai, kuri pastāvīgi dzīvo dalībvalstīs⁴⁸; un veicināt iekšējā tirgus efektīvu sasniegšanu⁴⁹.

Attiecībā uz pirmo mērķi iepriekš tika norādīts, ka vairums dalībvalstu nav aktīvi veicinājušas ES pastāvīgā iedzīvotāja statusa izmantošanu un turpina izdot gandrīz tikai valsts pastāvīgās uzturēšanās atļaujas, izņemot, ja trešo valstu valstspiederīgie tieši lūdz ES atļauju. 2017. gadā 25 dalībvalstīs, kurām direktīva ir saistoša, bija aptuveni 3,1 miljons trešo valstu valstspiederīgo, kuriem bija ES pastāvīgās uzturēšanās atļauja, salīdzinot ar aptuveni 7,1 miljonu, kuriem bija valsts pastāvīgās uzturēšanās atļauja⁵⁰. Tomēr, kā uzsvērts akadēmiskajā literatūrā, ja tiktu konstatēts, ka valsts imigrācijas iestādes aktīvi veicina valsts atļaujas izmantošanu ES atļaujas vietā, tas kaitētu direktīvas piemērošanas efektivitātei⁵¹.

Komisija uzraudzīs šo direktīvas īstenošanas aspektu un mudinās dalībvalstis izmantot ES pastāvīgās uzturēšanās atļauju kā trešo valstu valstspiederīgo integrācijai labvēlīgu instrumentu.

Attiecībā uz otro mērķi jāatzīmē, ka veids, kādā lielākā daļa dalībvalstu ir īstenojušas direktīvas noteikumus par ES iekšējo mobilitāti, nav īsti veicinājis ES iekšējā tirgus sasniegšanu. Tikai daži pastāvīgie iedzīvotāji ir izmantojuši tiesības pārcelties uz citām dalībvalstīm. Tas tā ir arī tādēļ, ka dažos gadījumos šo tiesību izmantošana ir atkarīga no tikpat daudziem nosacījumiem kā jauns pieteikums uzturēšanās atļaujai vai kompetentās iestādes pietiekami labi nepārzina procedūras, vai tām ir grūtības sadarboties ar kolēģiem citās dalībvalstīs. Komisija mudinās dalībvalstis uzlabot ES iekšējās mobilitātes noteikumu īstenošanu, tostarp veicinot valstu iestāžu sadarbību un informācijas apmaiņu.

Komisija saskaņā ar Līgumos paredzētajām pilnvarām turpinās uzraudzīt, kā dalībvalstis īsteno direktīvu, un var attiecīgi rīkoties, tostarp, ja nepieciešams, ierosinot pienākumu neizpildes procedūras.

⁴⁸ 12. apsvērums, ko EST apstiprinājusi lietā *Komisija/Nīderlande*, C-508/10, 66. punkts.

⁴⁹ 18. apsvērums, ko EST apstiprinājusi lietā *Komisija/Nīderlande*, C-508/10, 66. punkts.

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

⁵¹ Sk. *Hailbronner/Thym*, 497. lpp.