

Bryssel den 29.3.2019
COM(2019) 161 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om genomförandet av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning**

I. INLEDNING

Kommissionens första rapport (nedan kallad *rapporten från 2011*)¹ om genomförandet av direktiv 2003/109/EG² (nedan kallat *direktivet*) offentliggjordes den 28 september 2011, i enlighet med rapporteringsskyldigheten i artikel 24 i direktivet. I den rapporten konstaterades en allmän brist på information bland tredjelandsmedborgare om ställningen som varaktigt bosatt i EU och de rättigheter som medföljer detta. Man konstaterade även ett antal brister i införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning (t.ex. en restriktiv tolkning av dess tillämpningsområde, ytterligare villkor för tillträde, höga administrativa avgifter, olagliga hinder för rörligheten inom EU samt urvattning av rätten till likabehandling och skyddet mot utvisning).

Denna andra rapport innehåller en uppdaterad översikt över EU-medlemsstaternas³ införlivande och genomförande av direktivet. För första gången ingår också information om genomförandet av direktiv 2011/51/EU⁴, vilket ändrade direktiv 2003/109/EG genom att utöka dess räckvidd till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd. Medlemsstaterna hade till den 20 maj 2013 på sig att införliva direktiv 2011/51/EU i sin nationella lagstiftning. Kommissionen inledde överträdelseförfaranden mot elva medlemsstater som antingen inte införlivat direktivet i tid eller inte informerat kommissionen på ett korrekt sätt om antagandet av nationell lagstiftning. Åtta av dessa ärenden har avslutats.

Rapporten har utarbetats på grundval av en studie som genomfördes av en extern uppdragstagare perioden 2014–2016 samt andra källor, däribland klagomål⁵, framställningar, informationsutbyten med medlemsstaterna och överträdelseförfaranden.

Statistisk översikt

I rapporten från 2011 framhölls att direktivet haft liten inverkan i många medlemsstater, att få uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljats samt att 80 % av tillstånden utfärdats av bara fyra medlemsstater⁶. Under 2017 utfärdades visserligen fler sådana uppehållstillstånd (3 055 411 stycken jämfört med 1 208 557 år 2008), men samma fyra länder stod då för en ännu högre andel av de utfärdade tillstånden (90 %), och 73 % av dem utfärdades bara av Italien.⁷ Dessa låga siffror kan förklaras dels med bristen på information om ställningen som varaktigt bosatt, inte bara hos tredjelandsmedborgare utan också hos de nationella migrationsmyndigheterna, dels med att EU-systemet "konkurrerar" med äldre och väletablerade nationella system, vilka är tillåtna enligt artikel 13 i direktivet (21 av 25 medlemsstater har valt att behålla sina nationella system).

¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (KOM(2011) 585 slutlig).

² Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

³ Direktivet är inte bindande för Danmark, Irland och Förenade kungariket.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd (EUT L 132, 19.5.2011, s. 1).

⁵ De flesta klagomål som inkommit till kommissionen gäller följande frågor: ansökningar som avslagits av olika skäl (t.ex. uppfyllande av villkoren för beviljande av ställning som varaktigt bosatt, särskilt stabila och regelbundna försörjningsmedel och perioder av bortovaro), oproportionerliga administrativa avgifter, likabehandling, uppehållstillståndets utformning, erkännande av yrkeskvalifikationer, rörlighet inom EU.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

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

II. INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNAS ÖVERENSSTÄMMELSE

Tillämpningsområde med avseende på personer – artikel 3

I artikel 3 fastställs direktivets tillämpningsområde och ett antal undantag (dvs. situationer där direktivet inte gäller). I rapporten från 2011 konstaterades att ett specifikt problem vid genomförandet uppstått i flera medlemsstater, rörande undantaget för tredjelandsmedborgare som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl (artikel 3.2 e), där vissa medlemsstater tillämpar en mycket vid tolkning av detta undantag. Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) har förtydligat denna bestämmelses innebörd, genom att ange att ”tredjelandsmedborgares vistelser som – även om de är lagliga och eventuellt oavbrutna – inte a priori visar en avsikt hos dessa personer att varaktigt bosätta sig i medlemsstaterna” är uteslutna från direktivets tillämpningsområde, och att ”det faktum att uppehållstillståndet är försett med en formell begränsning i sig [inte medför] att det är möjligt att veta om tredjelandsmedborgaren kan komma att bosätta sig varaktigt i medlemsstaten, oberoende av att det föreligger en sådan begränsning”⁸. Domstolen konstaterade att det förblir de nationella domstolarnas ansvar att göra en individuell bedömning av huruvida sådana undantag är lagliga. Kommissionen har emellertid inte mottagit några klagomål om påstått missbruk av detta undantag från medlemsstaternas sida.

Det ursprungliga uteslutandet från direktivets tillämpningsområde av flyktingar upphävdes 2011.⁹ Direktivet gäller emellertid fortfarande inte för tredjelandsmedborgare som åtnjuter ett annat slags skydd än det som fastställs i skyddsgrundsdirektivet¹⁰ (artikel 3.2 c). Frågan om hur nationell skyddsstatus ska särskiljas från andra nationella statusar för laglig bosättning har ännu inte förtydligats, vare sig i domstolens eller i nationella domstolars rättspraxis.

Bosättningsstid – artikel 4

Tredjelandsmedborgare måste ha varit lagligen och oavbrutet bosatta inom en medlemsstats territorium i fem år innan de lämnar in en ansökan om ställning som varaktigt bosatt. I rapporten från 2011 påpekades att vissa medlemsstater föreföll tillämpa begreppet ”laglig” bosättning på ett restriktivt sätt, särskilt genom att utesluta innehavare av särskilda viseringar eller uppehållstillstånd. Kommissionen utredde ett av dessa fall, rörande en nationell lag som krävde att personer som ansöker om ställning som varaktigt bosatta skulle inneha ett nationellt permanent uppehållstillstånd. Efter informationsutbyten med kommissionen har medlemsstaten i fråga ändrat sin nationella lagstiftning så att den numera är förenlig med direktivet.

När det gäller personer som beviljats internationellt skydd fastställs i direktivet att man ska beakta minst halva tidsperioden mellan den dag då ansökan om internationellt skydd ingavs och den dag då uppehållstillståndet som en person som åtnjuter internationellt skydd beviljas, om denna period inte överstiger 18 månader (artikel 4.2). De flesta av medlemsstaterna beaktar halva denna period, men det finns andra¹¹ som beaktar hela perioden.

⁸ Dom av den 18 oktober 2012, Singh, C-502/10.

⁹ Genom direktiv 2011/51/EU.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

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

Hittills har kommissionen inte mottagit några klagomål rörande inkorrekt genomförande av artikel 4.1a, enligt vilken medlemsstaterna inte ska bevilja ställning som varaktigt bosatt i vissa fall av återkallande av internationellt skydd i enlighet med skyddsgrundsdirektivet.

Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt – artikel 5

I artikel 5 fastställs villkoren för att förvärva ställning som varaktigt bosatt, närmare bestämt att sökande måste styrka att de har tillräckliga stabila och regelbundna försörjningsmedel och en sjukförsäkring samt (frivilligt) att de uppfyller villkoren för integrering.

De flesta medlemsstater har beslutat att den nationella minimilönen eller minimilevnadsomkostnaderna ska vara den tröskel som används när man bedömer om en sökande har stabila och regelbundna försörjningsmedel. Vissa medlemsstater ställer också krav på ett visst inkomstbelopp för familjemedlemmar till varaktigt bosatta personer. Domstolen har med avseende på direktivet om familjeåterförening (direktiv 2003/86/EG¹²) klargjort att medlemsstaterna inte får ange en viss miniminivå för inkomster under vilken alla ansökningar får nekas, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation. Denna tolkning kan också tillämpas på direktivet om varaktigt bosatta.

Kommissionen har varit i kontakt med ett antal medlemsstater för att försäkra sig om att en proportionalitetsbedömning görs när inkomstvillkoren bedöms. I ett av dessa fall ändrade medlemsstaten i fråga (Malta) sin lagstiftning efter ett överträdelseförfarande, genom att införa en flexibilitetsbestämmelse enligt vilken landets behöriga myndigheter måste beakta *alla relevanta omständigheter* i det enskilda fallet innan de fattar beslut om att avslå eller godkänna en ansökan.

De flesta medlemsstater kräver att personer som ansöker om varaktig bosättning ska uppfylla vissa villkor för integrering.¹³ I de flesta fall gäller detta kunskaper i landets officiella språk. Vissa medlemsstater kräver också att sökande ska genomgå kurser i samhällskunskap.¹⁴ I målet P&S¹⁵ tog domstolen ställning till huruvida medlemsstaterna har rätt att införa krav på integrering *efter* det att en person har beviljats ställning som varaktigt bosatt, och den ansåg i detta fall att direktivet inte hindrar sådana krav, på villkor att de inte leder till återkallande av ställningen som varaktigt bosatt.

Allmän ordning och säkerhet – artikel 6

Alla medlemsstaterna har införlivat detta valfria skäl att vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt, men de använder i många fall olika terminologi och har även fastställt olika trösklar beroende på tidigare fällande domar i brottmål. Däremot har inte alla medlemsstater¹⁶ uttryckligen införlivat balanseringskriterierna i artikel 6.1 andra stycket, där det sägs att sökandens personliga situation ska beaktas när beslut i fråga fattas. Detta skulle kunna leda till bristande överensstämmelse med direktivet i samband med de behöriga myndigheternas konkreta tillämpning av beslut om vägran. Kommissionen har emellertid inte fått in några klagomål om detta så här långt.

Dokumentation – artikel 7.1

I rapporten från 2011 framhölls som en problematisk fråga i vissa nationella lagstiftningar att underlåtenhet att lämna in dokumentation om lämplig bostad anses utgöra skäl för att avslå en ansökan. Att döma av den information som finns tillgänglig om tillämpningen av denna

¹² Dom av den 4 mars 2010, Chakroun, C-578/08.

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

¹⁴ BE – Flandern, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Dom av den 4 juni 2015, P&S, C-579/13.

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

bestämmelse i de medlemsstater som har valt att införa ett sådant krav på dokumentation, förefaller det som att bevis på lämplig bostad i de flesta fall är ett villkor för att få ställning som varaktigt bosatt. I avsaknad av ett förtydligande från domstolen i denna fråga går åsikterna i den akademiska litteraturen isär när det gäller huruvida denna tillämpning är förenlig med direktivet eller inte.¹⁷

Efter ett överträdelseförfarande mot Malta, vars lagstiftning krävde att bostaden inte skulle delas med andra personer som inte är familjemedlemmar, ändrade landet sin lagstiftning för att göra den förenlig med direktivet.

Tidsfrist för handläggning av ansökningar – artikel 7.2

Samtliga medlemsstater har på ett korrekt sätt införlivat tidsfristen på sex månader för handläggning av ansökningar enligt artikel 7.2, men många av dem följer inte denna tidsfrist i praktiken. I synnerhet har längre väntetider rapporterats sedan flyktingkrisen tog sin början 2015, i de medlemsstater där de nationella behöriga myndigheter som ansvarar för handläggningen av ansökningar om varaktig bosättning även har ansvar för att handlägga asylansökningar (t.ex. i Sverige).

Enligt artikel 7.2 fjärde stycket i direktivet ska följderna av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen på sex månader löper ut regleras av nationell lagstiftning. Denna bestämmelse har införlivats korrekt av de flesta medlemsstaterna: i de flesta fall genom en hänvisning till allmän förvaltningsrättslig lagstiftning, och i andra fall¹⁸ genom specifika bestämmelser. Såsom framhålls i genomföranderapporten om direktivet om ett kombinerat tillstånd (2011/98/EU¹⁹) förefaller det dock som om de avhjälpande åtgärder som vidtagits i vissa medlemsstater inte är tillräckliga i praktiken och kan leda till ett osäkert rättsläge och alltför utdragna handläggningstider.

Ansökningsavgifter

Till skillnad från nyare direktiv om laglig migration innehåller direktivet om varaktig bosättning inga bestämmelser om ansökningsavgifter. I rapporten från 2011 påpekades det emellertid att orimligt höga avgifter bör anses strida mot proportionalitetsprincipen och likställas med ett rättsstridigt ytterligare villkor för godtagande av ansökan som äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan.

Detta bekräftades av domstolen i två domar²⁰, där den slog fast att ”beloppen för [avgifterna] varken [ska] ha som syfte eller verkan att skapa ett hinder för förvärv av ställning som varaktigt bosatt i enlighet med direktivet, eftersom det skulle medföra att såväl dess ändamål som dess anda åsidosätts”²¹. Domstolen tillade att vid bedömningen av huruvida sådana avgifter är proportionerliga bör olika faktorer beaktas, såsom 1) deras ekonomiska påverkan på sökanden och 2) den faktiska kostnaden för att handlägga ansökningar och utfärda tillstånd, jämfört med avgifterna för att utfärda liknande handlingar till landets egna medborgare och EU-medborgare.

¹⁷ Se Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, andra upplagan, s. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Rapport om genomförandet av direktiv 2011/98/EU (COM(2019) 160 final).

²⁰ Dom av den 26 april 2012, kommissionen/Nederländerna, C-508/10, samt dom av den 2 september 2015, CGIL & INCA, C-309/14.

²¹ Mål C-508/10, punkt 69.

Mot bakgrund av dessa domar inledde kommissionen överträdelseförfaranden rörande oproportionerliga avgifter (som i relevanta fall även omfattade andra direktiv om laglig migration)²² mot ett antal medlemsstater: Nederländerna, Italien, Bulgarien och Grekland (dessa ärenden har avslutats, efter det att ländernas nationella lagstiftning ändrats genom att avgifterna sänktes till en proportionerlig nivå) samt Portugal (pågående ärende).

EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta – artikel 8

Alla medlemsstater har införlivat bestämmelserna i artikel 8 om uppehållstillståndets utformning och giltighet på ett korrekt sätt. När det gäller tillståndets giltighet har de flesta medlemsstater²³ valt en giltighetsperiod på fem år, men vissa har dock valt en period på upp till tio år eller en obegränsad giltighetsperiod²⁴.

Enligt artikel 8 måste tillståndet gälla i minst fem år. Ställningen som varaktigt bosatt är emellertid permanent när den väl har beviljats, med förbehåll för villkoren för återkallande enligt artikel 9.

Anmärkningar som ska föras in i EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta för personer som beviljats internationellt skydd – artiklarna 8.4–8.6 och 19a

När ställning som varaktigt bosatt beviljas en person som beviljats internationellt skydd ska en anmärkning föras in i tillståndet med bland annat namnet på den medlemsstat som har beviljat skyddet (eller till vilken skyddet överförs, i fall av rörlighet inom EU). Efter överträdelseförfaranden rörande underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder med avseende på direktiv 2011/51/EU har flera medlemsstater ändrat sin lagstiftning för att se till att bestämmelserna i fråga införlivas till fullo. Kommissionen har hittills inte mottagit några klagomål gällande inkorrekt genomförande av dessa bestämmelser.

Återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt – artikel 9

Artikel 9 har överlag införlivats korrekt av medlemsstaterna, även om det förekommer vissa mindre allvarliga problem med överensstämmelsen.

Enligt artikel 9.2 får medlemsstaterna föreskriva att bortovaro från deras territorium som överstiger tolv månader i följd eller som motiveras av särskilda eller exceptionella orsaker inte ska medföra återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt. Vissa medlemsstater²⁵ utnyttjade denna möjlighet för att föreskriva att bortovaro från EU:s territorium som överstiger tolv månader i följd som regel medför förlust av ställningen som varaktigt bosatt, dock med en möjlighet att tillåta längre bortovaro på grund av exceptionella orsaker. Andra medlemsstater valde emellertid en längre period som regel (t.ex. Finland, som fastställde en period på två år, som kan förlängas ytterligare p.g.a. särskilda eller exceptionella orsaker, samt Frankrike, som tillämpar en period på tre år).

Enligt artikel 9.3 får medlemsstaterna återkalla ställning som varaktigt bosatt om en person utgör ett hot mot den allmänna ordningen, men detta är inte ett skäl för utvisning enligt artikel 12. Mindre än hälften av medlemsstaterna har valt att införa denna bestämmelse.²⁶

I artikel 9.3a föreskrivs att medlemsstaterna får upphäva ställning som varaktigt bosatt om denna ställning erhållits på grundval av internationellt skydd och detta skydd har återkallats i

²² Särskilt direktiv 2004/114/EG om studerande, direktiv 2005/71/EG om forskare, direktiv 2009/50/EG om EU-blåkortet, direktiv 2011/98/EU om ett kombinerat tillstånd, direktiv 2014/36/EU om säsongsarbetare och direktiv 2014/66/EU om företagsintern förflyttning av personal.

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.

enlighet med vissa artiklar i skyddsgrundsdirektivet (om den person som erhållit skyddet inte borde ha erhållit det eller har förvrängt eller utelämnat fakta som varit avgörande för beviljandet av statusen). Det har inte inkommit några klagomål till kommissionen om inkorrekt genomförande av denna bestämmelse från medlemsstaternas sida.

Enligt artikel 9.5 får ett ”förenklat förfarande” användas för att återfå ställning som varaktigt bosatt. Medlemsstaterna har ett stort handlingsutrymme när det gäller genomförandet av denna bestämmelse, eftersom villkoren och förfarandena måste fastställas i nationell lagstiftning. I vissa fall består villkoren emellertid av alltför höga krav som inte förefaller vara förenliga med målet att tillämpa ett förenklat förfarande (exempelvis kräver Belgien att en person ska ha bott i landet i 15 år före utresan).

Förfarandegarantier – artikel 10

När det gäller förfarandegarantierna enligt artikel 10 innehåller vissa medlemsstater²⁷ immigrationslagstiftning administrativa bestämmelser om varaktigt bosatta medan andra²⁸ endast hänvisar till allmän förvaltningsrättslig lagstiftning. Kommissionen inledde nyligen ett överträdelseförfarande mot Rumänien om påstådd underlåtenhet att efterleva skyldigheten att motivera beslut om avslag som bygger på skäl som rör allmän säkerhet. Enligt kommissionen har sökanden, även när den relevanta informationen utgör en statshemlighet, rätt att få kännedom om huvuddragen i denna information, så att han eller hon kan utöva sin rätt att överklaga beslutet.

Likabehandling – artikel 11

Såsom framhölls redan i rapporten från 2011 har flera medlemsstater underlåtit att anta specifika införlivandeåtgärder om principen om likabehandling i sin immigrationslagstiftning. I stället använder de sig av allmänna bestämmelser som reglerar sysselsättning, utbildning eller socialförsäkring, ofta i kombination med den allmänna principen om icke-diskriminering. Avsaknaden av uttryckliga införlivandeåtgärder kan göra det svårt att tillämpa principen om likabehandling på rätt sätt på nationell nivå, vilket också bekräftas av det stora antal klagomål som inkommit till kommissionen i denna fråga.

När det gäller tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare har de flesta medlemsstater²⁹ infört bestämmelser som begränsar tillträdet till verksamheter som medför någon som helst offentlig myndighetsutövning. Kommissionen har vidtagit åtgärder mot vissa medlemsstater i fall då dessa bestämmelser gått utanför undantagets tillämpningsområde. Efter utbyten mellan kommissionen och de nationella myndigheterna 2014 ändrade en medlemsstat sin lagstiftning som inte gav tredjelandsmedborgare, inbegripet varaktigt bosatta, tillträde till kollektivtrafiksektorn och nationell civiltjänstgöring. År 2018 inledde kommissionen också ett överträdelseförfarande mot Ungern på grund av en nationell lag som hindrade varaktigt bosatta personers tillträde till veterinäryrket.

I fråga om tillgången till social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd har domstolen förtydligat³⁰ räckvidden för undantaget rörande ”grundläggande förmåner” i artikel 11.4, genom att framhålla att det måste förstås på så sätt att det tillåter medlemsstaterna att begränsa likabehandling, med undantag för förmåner i fråga om socialt bistånd eller socialt skydd, vilka bidrar till att möjliggöra för individen att tillgodose sina grundläggande behov, såsom mat, bostad och hälsa.

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 Dom av den 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10.

Det behövdes inte något särskilt krav på införlivande av den bestämmelse som infördes genom punkt 4a, där det fastställs att begränsningarna av likabehandling inte ska påverka tillämpningen av skyddsgrundsdirektivet. Kommissionen har inte mottagit några klagomål om inkorrekt genomförande av denna bestämmelse.

Skydd mot utvisning – artikel 12

Artikel 12 i direktivet har införlivats korrekt av de flesta medlemsstaterna. Vissa³¹ har emellertid inte uttryckligen införlivat att hotet mot allmän ordning eller säkerhet ska vara reellt och tillräckligt allvarligt. Dessutom har en del medlemsstater³² inte till fullo införlivat samtliga balanserande faktorer i punkt 3. Domstolen konstaterade i ett mål nyligen³³ att Spaniens lagstiftning inte överensstämmer med direktivet, eftersom den inte föreskriver att de faktorer som anges i artikel 12.3 ska bedömas i samband med beslut om utvisning för ett brott som medför fängelse i mer än ett år.

Punkterna 3a, 3b, 3c och 6 i artikel 12 innehåller särskilda bestämmelser avseende beslut om utvisning av personer som innehar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i en medlemsstat och som beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. Det har inte inkommit några klagomål om inkorrekt genomförande av dessa bestämmelser till kommissionen.

Förmånligare bestämmelser/koppling till nationella permanenta uppehållstillstånd – artikel 13

I rapporten från 2011 framhölls att det finns en risk för konkurrens mellan nationella uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd, vilket inte nödvändigtvis leder till att mer fördelaktiga bestämmelser tillämpas på tredjelandsmedborgare eftersom det är svårt att jämföra de båda tillståndens fördelar och nackdelar. Detta bekräftades också i en undersökning som genomfördes av det europeiska migrationsnätverket (EMN) 2016.³⁴ Där framhölls att nationella uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i vissa fall beviljas på förmånligare villkor (t.ex. mindre än fem års bosättning eller inga krav i fråga om inkomst), men att de medför mindre rätt till likabehandling eller ett svagare skydd mot utvisning.

I detta sammanhang har domstolen förtydligat³⁵ tolkningen av artikel 13 som, sin titel till trots, inte ger medlemsstaterna möjlighet att bevilja ställning som varaktigt bosatt på mer förmånliga villkor, utan den syftar till att tillåta samexistens av skilda nationella statusar för långvarig eller permanent bosättning. Alla medlemsstater utom fyra (Österrike, Italien, Luxemburg och Rumänien) har kvar sina parallella nationella system.

Villkor för bosättning och arbete i en annan medlemsstat – artiklarna 14, 15, 16 och 18

I rapporten från 2011 påpekades att införlivandet och genomförandet av direktivets bestämmelser avseende rörlighet inom EU är ett av de mest problematiska områdena. Det konstaterades också att ett mycket litet antal varaktigt bosatta personer hade utnyttjat sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat (färre än 50 personer per medlemsstat). Enligt tillgängliga (partiella) uppgifter från det europeiska migrationsnätverket³⁶ förefaller det som om den rätt som direktivet ger till rörlighet inom EU fortfarande är underutnyttjad. Det kan delvis bero på att denna rätt inte är automatisk, utan underkastad ett antal detaljerade villkor

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

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

³³ Dom av den 7 december 2017, Wilber López Pastuzano, C-636/16.

³⁴ EMN Ad-Hoc Query no. 2016.1000 on national residence permits of permanent or unlimited validity.

³⁵ Dom av den 17 juli 2014, Tahir, C-469/13.

³⁶ Intra-EU mobility of third-country nationals, European Migration Network Study 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, s. 48–49.

(se nedan). Att döma av de många klagomål som inkommit till kommissionen gör dessa villkor och det strikta genomförandet i de flesta medlemsstater ofta att det i praktiken är mycket svårt att utöva rätten till rörlighet inom EU.

Enligt artikel 14.2 får varaktigt bosatta i en första medlemsstat bosätta sig i en annan medlemsstat på tre huvudsakliga grunder: för att bedriva ekonomisk verksamhet, för att studera eller följa en yrkesutbildning, samt för andra syften. Vissa medlemsstater³⁷ nämner inte ”andra syften”, medan andra tillhandahåller en uttömmande förteckning över dem³⁸, vilket kan leda till att bestämmelsen genomförs restriktivt.

När det gäller artikel 14.3 har ett antal medlemsstater³⁹ valt att tillämpa arbetsmarknadstester på varaktigt bosatta från andra medlemsstater som ansöker om bosättning för att bedriva ekonomisk verksamhet.

Enligt artikel 14.4 i direktivet får medlemsstaterna begränsa det totala antalet personer som ska ha rätt till bosättning, under förutsättning att sådana begränsningar redan fastställts i den befintliga lagstiftningen vid tidpunkten för antagandet av direktivet. Bara tre medlemsstater⁴⁰ har tillämpat denna möjlighet.

I artikel 14.5 andra stycket fastställs att medlemsstaterna får tillåta att varaktigt bosatta flyttar till en andra medlemsstat för att vistas som säsongsanställda där. Denna kategori omfattas inte av direktiv 2014/36/EU om säsongsarbetare, eftersom detta enbart gäller för tredjelandsmedborgare som är bosatta utanför EU. Denna möjlighet tillämpas av fyra medlemsstater.⁴¹

Samtliga medlemsstater har valt att tillämpa den möjlighet som anges i artikel 15.2 a i direktivet, som avser villkoret om att sökande ska bevisa att de har stabila och regelbundna försörjningsmedel. Vissa medlemsstater⁴² har fastställt fasta belopp (motsvarande den nationella minimiinkomsten) som – för att vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket domstolen bekräftat i sin dom i målet Chakroun⁴³ – måste tillämpas på ett sätt som beaktar de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall.

Enligt artikel 15.3 i direktivet får medlemsstaterna kräva att varaktigt bosatta som ansöker om uppehållstillstånd följer villkoren för integrering, om integreringsvillkor inte redan har tillämpats för den varaktigt bosatte i den första medlemsstaten. Fem medlemsstater⁴⁴ har valt att tillämpa denna möjlighet.

Artikel 16.1 i direktivet ger makar och underåriga barn rätt att medfölja eller förena sig med varaktigt bosatta om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten. Vissa medlemsstater har infört ytterligare krav som kan utgöra ett hinder för rörligheten. Exempelvis kräver Tjeckien att familjemedlemmar ska lämna in en ansökan åtföljd av ytterligare handlingar, nämligen ett kriminalregisterutdrag och en utförlig medicinsk rapport. I Tyskland får familjemedlemmar bara förena sig med den varaktigt bosatte om denne har tillräckligt boendetrymme, och i Estland får en make/maka enbart förena sig med en varaktigt bosatt om han eller hon redan är bosatt i den första medlemsstaten.

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 Dom av den 4 mars 2010, Chakroun, C-578/08.

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

Artikel 16.2 i direktivet tillåter medlemsstaterna att utöka rätten för familjemedlemmar att medfölja eller förena sig med varaktigt bosatta till att även omfatta andra än makar och underåriga barn. Denna möjlighet har införlivats av vissa medlemsstater⁴⁵.

I artikel 19.2 i direktivet föreskrivs att den andra medlemsstaten ska utfärda ett förnybart uppehållstillstånd åt den varaktigt bosatte om villkoren är uppfyllda. Den andra medlemsstaten ska också underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut. Emellertid har vissa medlemsstater⁴⁶ underlåtit att införliva en sådan underrättelseskyldighet i sin lagstiftning.

Likabehandling i den andra medlemsstaten – artikel 21

Enligt artikel 21 i direktivet ska innehavare av uppehållstillstånd och deras familjemedlemmar så snart som de har fått uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten där åtnjuta likabehandling på de områden, och i enlighet med de villkor, som anges i artikel 11, inbegripet tillträde till arbetsmarknaden. Medlemsstaterna kan välja att begränsa likabehandlingen till viss verksamhet som anställd eller egenföretagare under en period som inte överstiger 12 månader. Efter utbyten mellan kommissionen och de nationella myndigheterna har en medlemsstat ändrat sin lagstiftning, enligt vilken familjemedlemmar till varaktigt bosatta från andra medlemsstater måste inneha ett arbetstillstånd som endast var giltigt för ett specifikt jobb eller en specifik sektor, även efter de första 12 månaderna som bosatta.

Medlemsstaterna får enligt artikel 21.2 begränsa tillträdet till verksamhet som anställd eller egenföretagare till personer som innehar uppehållstillstånd för studier eller yrkesutbildning eller för andra syften. Denna möjlighet tillämpas av några av medlemsstaterna⁴⁷.

III. SLUTSATSER

Sedan 2011 har läget vad gäller genomförandet av direktivet om varaktigt bosatta förbättrats i hela EU, delvis tack vare de många överträdelseförfaranden som kommissionen har inlett och de domar som domstolen har meddelat. Det kvarstår emellertid vissa problem som gör det svårt att till fullo uppnå direktivets huvudmål, vilka är att fungera praktiskt som ett instrument för integration av tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i medlemsstaterna⁴⁸ och att bidra till att förverkliga den inre marknaden⁴⁹.

När det gäller det första målet konstateras ovan att de flesta medlemsstater inte har arbetat aktivt för att främja användningen av ställningen som varaktigt bosatt i EU, samt att de fortfarande nästan uteslutande utfärdar nationella uppehållstillstånd för längre tid, utom i fall där en tredjelandsmedborgare uttryckligen efterfrågar ett EU-tillstånd. Under 2017 fanns det i de 25 medlemsstater som är bundna av direktivet omkring 3,1 miljoner tredjelandsmedborgare som innehade ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, jämfört med omkring 7,1 miljoner innehavare av nationella uppehållstillstånd för längre tid.⁵⁰ Såsom framhölls i den akademiska litteraturen skulle en situation där de nationella migrationsmyndigheterna aktivt främjade nationella tillstånd i stället för EU-tillstånd undergräva direktivets ändamålsenliga verkan.⁵¹

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 Skäl 12, vilket också bekräftats av domstolen i målet kommissionen mot Nederländerna, C-508/10, punkt 66.

⁴⁹ Skäl 18, vilket också bekräftats av domstolen i målet kommissionen mot Nederländerna, C-508/10, punkt 66.

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

⁵¹ Se Hailbronner/Thym, s. 497.

Kommissionen kommer att övervaka denna aspekt på genomförandet av direktivet, och kommer att uppmuntra medlemsstaterna att öka sin användning av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som ett instrument som främjar integreringen av tredjelandsmedborgare.

När det gäller det andra målet har de flesta medlemsstater genomfört direktivets bestämmelser om rörlighet inom EU på ett sätt som inte kan sägas ha bidragit till att förverkliga den inre marknaden. Endast få varaktigt bosatta har använt sig av sin rätt att flytta till andra medlemsstater. Det beror bland annat på att denna rätt i vissa fall är avhängig av uppfyllandet av lika många villkor som för en ny ansökan om uppehållstillstånd, att de nationella behöriga myndigheterna inte har tillräckliga kunskaper om förfarandena eller att de har svårt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra medlemsstater. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att förbättra genomförandet av bestämmelserna om rörlighet inom EU, bland annat genom att främja samarbete och informationsutbyte mellan nationella myndigheter.

Kommissionen kommer även att fortsätta att övervaka medlemsstaternas genomförande av direktivet i enlighet med sina befogenheter enligt fördragen och kommer eventuellt att vidta lämpliga åtgärder, som vid behov kan bestå av inledande av överträdelseförfaranden.