



Bruxelles, 29.3.2019.
COM(2019) 161 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o provedbi Direktive 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem

I. UVOD

Prvo izvješće Komisije („Izvješće iz 2011.”)¹ o provedbi Direktive 2003/109/EZ² („Direktiva”) objavljeno je 28. rujna 2011., u skladu s obvezom izvješćivanja iz članka 24. Direktive. U tom se izvješću ukazalo na općenito nedovoljnu informiranost državljana trećih zemalja o statusu osoba s dugotrajnim boravištem u EU-u i povezanim pravima te na niz nedostataka u pogledu prenošenja Direktive u nacionalno pravo (na primjer restriktivno tumačenje njezina područja primjene, dodatni uvjeti za prihvrat, visoke administrativne pristojbe, nezakonite prepreke mobilnosti unutar EU-a, ograničavanje prava na jednaki tretman i zaštitu od protjerivanja).

U ovom, drugom Izvješću navodi se ažurirani pregled prenošenja i provedbe Direktive u državama članicama EU-a³, koji prvi put uključuje informacije o provedbi Direktive 2011/51/EU⁴ o izmjeni Direktive 2003/109/EZ proširenjem njezina područja primjene na korisnike međunarodne zaštite. Države članice trebale su do 20. svibnja 2013. prenijeti Direktivu 2011/51/EU u svoje nacionalno zakonodavstvo. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv 11 država članica koje nisu pravodobno prenijele Direktivu ili nisu na odgovarajući način obavijestile Komisiju o donošenju nacionalnog zakonodavstva. Dosad je zaključeno osam predmeta.

Ovo je Izvješće sastavljeno na temelju studije koju je proveo vanjski izvođač u razdoblju 2014.–2016. i drugih izvora, uključujući pritužbe⁵, zahtjeve, razmjene informacija s državama članicama i postupke zbog povrede.

Statistički pregled

U Izvješću iz 2011. naglašava se slab utjecaj Direktive u brojnim državama članicama te malen broj izdanih dozvola EU-a za dugotrajni boravak, od kojih su 80 % izdale samo četiri države članice⁶. Iako je 2017. zabilježen ukupni porast u upotrebi dozvola (3 055 411 dozvola EU-a za dugotrajno boravište u odnosu na 1 208 557 dozvola 2008.), iste četiri zemlje zajedno su izdale još veći postotak dozvola EU-a za dugotrajni boravak (90 %), od čega je samo Italija izdala 73 %⁷. Slaba uporaba dozvola može se pripisati nedostatku dostupnih informacija o statusu osoba s dugotrajnim boravištem ne samo među državljanima trećih zemalja, već i među nacionalnim upravama zaduženima za migracije te „natjecanju” s ustaljenim nacionalnim sustavima koji su dopušteni u skladu s člankom 13. Direktive (21 država članica od njih 25 zadržala je svoj nacionalni sustav).

II. USKLADENOST MJERA PRENOŠENJA

Osobno područje primjene – članak 3.

Člankom 3. utvrđuju se područje primjene Direktive i niz izuzeća (odnosno situacije na koje se Direktiva ne primjenjuje). U Izvješću iz 2011. ističe se jedan konkretan problem u provedbi

¹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, COM(2011) 585 final.

² Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, SL L 16, 23.1.2004., str. 44.

³ Danska, Irska i Ujedinjena Kraljevina nisu obvezane Direktivom.

⁴ Direktiva 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ za proširenje njezinog područja djelovanja na korisnike međunarodne zaštite, SL L 132, 19.5.2011., str.1.

⁵ Većina pritužbi koje je zaprimila Komisija odnose se na: zahtjeve odbijene zbog različitih razloga (na primjer ispunjavanje uvjeta za dodjeljivanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem, a posebno stabilni i redoviti izvori sredstava te razdoblja izbivanja); neproporcionalne administrativne troškove; jednaki tretman; obrazac dozvole; priznavanje stručnih kvalifikacija; te mobilnost unutar EU-a.

⁶ Austrija, Češka, Estonija, Italija.

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

u nekoliko država članica, koji je povezan s izuzećem državljana trećih zemalja koji borave samo na privremenoj osnovi (članak 3. stavak 2. točka (e)), pri čemu neke države članice vrlo široko tumače tu iznimku. Sud Europske unije (Sud EU-a) razjasnio je značenje te odredbe navodeći da se iz područja primjene Direktive izuzima „boravak državljana treće zemlje koji, iako zakonit i možda neprekinut, ne odražava *prima facie* svaku namjeru takvih državljana da se dugoročno nastane na državnom području država članica” te da „činjenica da boravišna dozvola sadržava formalno ograničenje sama po sebi ne upućuje na to namjerava li se taj državljanin treće zemlje dugoročno nastaniti u državi članici, neovisno o postojanju takvog ograničenja.”⁸ Iako je Sud EU-a u konačnici izjavio da je pojedinačna procjena zakonitosti takvih izuzeća i dalje odgovornost nacionalnih sudova, Komisija nije primila pritužbe o navodnoj zloupotrebi tog izuzeća u državama članicama.

Izvorno izuzeće izbjeglica iz područja primjene Direktive ukinuto je 2011.⁹; međutim, Direktiva se i dalje ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji uživaju oblike zaštite koji nisu utvrđeni Direktivom o kvalifikaciji za azil¹⁰ (članak 3. stavak 2. točka (c)). Sudskom praksom Suda EU-a ili nacionalnih sudova i dalje nije u cijelosti razjašnjeno pitanje kako razlikovati statute nacionalne zaštite od drugih nacionalnih statusa zakonitog boravišta.

Trajanje boravka – članak 4.

Od državljana trećih zemalja zahtijeva se da zakonito i neprekinuto borave na državnom području države članice pet godina prije podnošenja zahtjeva za status osobe s dugotrajnim boravištem. U Izvješću iz 2011. naglašava se da neke države članice možda restriktivno primjenjuju pojam „zakonitog” boravišta, konkretno tako što izuzimaju nositelje određenih viza ili boravišnih dozvola. Komisija je istražila jedan od takvih slučajeva, u kojem se nacionalnim pravom zahtijevalo da podnositelji zahtjeva za status osobe s dugotrajnim boravištem imaju nacionalnu dozvolu za stalni boravak. Nakon razmjene informacija s Komisijom država članica izmijenila je nacionalno pravo i uskladila ga s Direktivom.

Kad je riječ o korisnicima međunarodne zaštite, Direktivom se propisuje da se u obzir uzima barem polovina razdoblja od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do datuma kad je boravišna dozvola korisnika međunarodne zaštite izdana, ako to razdoblje ne premašuje 18 mjeseci (članak 4. stavak 2.). Većina država članica u obzir uzima polovinu tog razdoblja, dok druge države članice¹¹ u obzir uzimaju cijelo razdoblje.

Komisija dosad nije primila pritužbe u pogledu nepravilne provedbe članka 4. stavka 1.a kojim se utvrđuje da države članice ne dodjeljuju status rezidenta s dugotrajnim boravištem u određenim slučajevima ukidanja međunarodne zaštite u skladu s Direktivom o kvalifikaciji za azil.

Uvjeti za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem – članak 5.

Člankom 5. utvrđuju se uvjeti za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem, odnosno da podnositelj zahtjeva mora osigurati dokaz o sigurnim i redovitim izvorima sredstava, zdravstvenom osiguranju i (neobvezno) ispunjavanju uvjeta integracije.

Većina država članica odredila je razinu nacionalne minimalne plaće ili minimalnih sredstava za uzdržavanje kao prag za procjenu je li ispunjen uvjet u pogledu sigurnih i redovitih izvora

⁸ Presuda od 18. listopada 2012. u predmetu C-502/10 (*Singh*).

⁹ Direktivom 2011/51/EU.

¹⁰ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena).

¹¹ Njemačka, Estonija, Finska, Francuska, Italija, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Švedska.

sredstava. Neke države članice utvrdile su i iznos financijskih sredstava koji se zahtijeva za članove obitelji osobe s dugotrajnim boravištem. Kako je Sud EU-a razjasnio upućujući na Direktivu o spajanju obitelji 2003/86/EZ¹², države članice ne smiju uvesti minimalnu razinu dohotka ispod koje će se odbijati svi zahtjevi, neovisno o stvarnom ispitivanju pojedinog predmeta. To se tumačenje može primijeniti i na Direktivu o osobama s dugotrajnim boravištem.

Komisija je u nekoliko država članica provjerila provodi li se procjena proporcionalnosti pri procjeni uvjeta u pogledu novčanih sredstava. U jednom od tih predmeta, nakon provedbe postupka zbog povrede predmetna je država članica (Malta) izmijenila svoj zakon tako što je uvela klauzulu o fleksibilnosti kojom od svojih nacionalnih nadležnih tijela zahtijeva da razmotre *sve relevantne okolnosti* pojedinog predmeta prije nego što donesu odluku o tome hoće li odbiti ili odobriti zahtjev.

Većina država članica zahtijeva da podnositelji zahtjeva za dugotrajno boravište ispune uvjete za integraciju¹³, u načelu znanjem njezina službenog jezika. Neke države članice zahtijevaju i pohađanje tečajeva građanskog odgoja¹⁴. U predmetu P i S¹⁵ Sud EU-a razmotrio je mogućnost da države članice uvedu uvjete integracije *nakon* stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravištem i odlučio da se Direktivom ne zabranjuju ti uvjeti ako ne prouzrokuju ukidanje statusa.

Javni poredak i javna sigurnost – članak 6.

Sve države članice prenijele su taj neobvezni razlog za odbijanje, iako često upotrebljavaju različitu terminologiju i utvrđuju različite pragove za prethodne osuđujuće presude. Međutim, nisu sve države članice¹⁶ izričito prenijele kriterij za uravnoteženje utvrđen člankom 6. stavkom 1. drugim podstavkom, kojim se zahtijeva da pri donošenju odgovarajuće odluke uzmu u obzir osobnu situaciju podnositelja zahtjeva. To bi moglo prouzročiti probleme u pogledu usklađenosti u konkretnoj provedbi odluka nadležnih tijela o odbijanju. Međutim, Komisija zasad nije primila pritužbe u tom pogledu.

Pisani dokazi – članak 7. stavak 1.

U Izvješću iz 2011. kao problematično pitanje u nekim nacionalnim pravima istaknuto je da se nedostavljanje pisanih dokaza o odgovarajućem smještaju smatra razlogom za odbijanje zahtjeva. Na temelju dostupnih informacija o provedbi te odredbe u državama članicama koje su odlučile uvesti takav uvjet u pogledu dokumentacije čini se da se u većini predmeta dokaz o odgovarajućem smještaju smatra uvjetom za stjecanje statusa. S obzirom na to da Sud EU-a nije razjasnio to pitanje, akademska literatura podijeljena je u pogledu usklađenosti tog načina provedbe s Direktivom¹⁷.

Nakon provedbe postupka zbog povrede protiv Malte, u čijem se zakonodavstvu zabranjivalo dijeljenje smještaja s osobama koje nisu članovi obitelji, Malta je izmijenila svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladila s Direktivom.

Rok za obradu zahtjeva – članak 7. stavak 2.

¹² Presuda od 4. ožujka 2010. u predmetu C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ Austrija, Belgija, Cipar, Estonija, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Litva, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska.

¹⁴ Belgija – Flandrija, Francuska, Hrvatska, Litva, Luksemburg, Rumunjska.

¹⁵ Presuda od 4. lipnja 2015. u predmetu C-579/13 (*P i S*).

¹⁶ Španjolska, Francuska, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovenija.

¹⁷ Vidjeti Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, drugo izdanje, str. 468.

Iako je većina država članica pravilno prenijela rok od šest mjeseci za obradu zahtjeva koji je određen člankom 7. stavkom 2., mnoge od njih u praksi ne poštuju taj rok. Konkretno, nakon izbjegličke krize koja je počela 2015. uočena su veća kašnjenja u državama članicama u kojima su nadležna nacionalna tijela odgovorna za obradu zahtjeva za dugotrajno boravište odgovorna i za obradu zahtjeva za azil (na primjer Švedska).

U skladu s člankom 7. stavkom 2. četvrtim podstavkom Direktive sve posljedice nedonošenja odluke u roku od šest mjeseci moraju se utvrditi nacionalnim zakonodavstvom. Većina je država članica pravilno prenijela tu odredbu: u većini slučajeva upućivanjem na opće upravno pravo, a u drugim slučajevima¹⁸ posebnim odredbama. Međutim, kako se ističe u izvješću o provedbi Direktive o jedinstvenoj dozvoli 2011/98/EU¹⁹, čini se da u praksi pravni lijekovi koji se primjenjuju u nekim državama članicama nisu dostatni te mogu prouzročiti pravnu nesigurnost i pretjerano duga razdoblja obrade.

Pristojbe za zahtjeve

Za razliku od novijih direktiva o zakonitoj migraciji, Direktiva o dugotrajnom boravištu ne sadržava odredbe o pristojbama za podnošenje zahtjeva. Međutim, u Izvješću iz 2011. ističe se da bi pretjerano visoke pristojbe trebalo smatrati protivnima načelu proporcionalnosti i jednakovrijednima nezakonitom dodatnom uvjetu za prihvrat kojim se dovodi u pitanje korisni učinak Direktive.

Sud EU-a to je potvrdio u dvjema presudama²⁰, utvrđujući da „utvrđena visina tih pristojbi ne smije imati ni za predmet ni za učinak stvaranje prepreke stjecanju statusa osobe s dugotrajnim boravištem na temelju te direktive i drugih prava koja proizlaze iz dodjele tog statusa jer bi inače i cilj kojemu ista teži i njezin duh bili ugroženi.”²¹ Sud je dodao da bi za procjenu proporcionalnosti takvih pristojbi trebalo uzeti u obzir različite elemente, uključujući: 1. financijski učinak pristojbi na podnositelja zahtjeva; i 2. stvarne administrativne troškove za obradu zahtjeva i izdavanje dozvole, među ostalim i u odnosu na pristojbe za izdavanje sličnih dokumenata za državljane država članica i građane EU-a.

Na toj je osnovi Komisija pokrenula postupak zbog povrede u vezi s neproporcionalnim pristojbama (prema potrebi obuhvaćajući i druge direktive o zakonitoj migraciji²²) protiv niza država članica: Nizozemske, Italije, Bugarske i Grčke – predmeti okončani nakon izmjene nacionalnog zakonodavstva kojim su pristojbe smanjene na proporcionalnu razinu; i Portugala – predmet još u tijeku.

Boravišna dozvola EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem – članak 8.

Sve su države članice pravilno prenijele odredbe iz članka 8. o obliku i valjanosti dozvole EU-a za dugotrajni boravak. Kad je riječ o valjanosti dozvole, većina je država članica²³ izabrala rok valjanosti u trajanju od pet godina, dok su druge države članice izabrale rok valjanosti u trajanju od deset godina ili neograničeni rok²⁴.

¹⁸ Belgija, Cipar, Francuska, Malta, Portugal.

¹⁹ Izvješće o provedbi Direktive 2011/98/EU, COM(2019) 160.

²⁰ Presuda od 26. travnja 2012., C-508/10 (*Komisija protiv Nizozemske*); i presuda od 2. rujna 2015., C-309/14 (*CGIL i INCA*).

²¹ C-508/10, točka 69.

²² Prvenstveno Direktivu 2004/114/EZ o studentima, Direktivu 2005/71/EZ o istraživačima, Direktivu 2009/50/EZ o plavoj karti EU-a, Direktivu 2011/98/EU o jedinstvenoj dozvoli, Direktivu 2014/36/EU o sezonskim radnicima i Direktivu 2014/66/EU o osobama premještenima unutar društva.

²³ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska.

²⁴ Češka, Njemačka, Slovenija, Finska, Francuska, Slovačka.

Iako je člankom 8. određeno razdoblje valjanosti dozvole od najmanje pet godina, status osobe s dugotrajnim boravištem je nakon njegova stjecanja trajan i podliježe uvjetima za ukidanje iz članka 9.

Napomene koje se unose u boravišnu dozvolu EU-a za osobu s dugotrajnim boravištem koja je korisnik međunarodne zaštite – članak 8. stavci 4.–6. i članak 19.a

Ako je status osobe s dugotrajnim boravištem dodijeljen korisniku međunarodne zaštite, u dozvolu bi trebalo unijeti napomenu, uključujući ime države članice koja je dodijelila zaštitu (ili u koju je zaštita prenesena, kad je riječ o mobilnosti unutar EU-a). Nakon što su zbog neobavješćivanja o mjerama prenošenja Direktive 2011/51/EU pokrenuti postupci zbog povrede, nekoliko država članica izmijenilo je svoja zakonodavstva kako bi osigurale potpuno prenošenje predmetnih odredbi. Komisija dosad nije primila pritužbe povezane s pravilnom provedbom tih odredbi.

Ukidanje ili gubitak statusa – članak 9.

Ukupno gledajući, države članice pravilno su prenijele članak 9., uz nekoliko manjih problema u pogledu usklađenosti.

U skladu s člankom 9. stavkom 2. države članice mogu propisati da izbivanja s njihova državnog područja dulja od 12 uzastopnih mjeseci ili zbog posebnih ili izuzetnih razloga ne prouzrokuju ukidanje ili gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravištem. Neke se države članice²⁵ koriste tom mogućnošću tako što su propisale da izbivanja od 12 uzastopnih mjeseci s državnog područja EU-a u pravilu prouzrokuju gubitak statusa, dok istodobno omogućuju odobrenje duljeg razdoblja izbivanja zbog izuzetnih okolnosti. Međutim, druge su države članice izabrale dulje razdoblje kao pravilo (na primjer, Finska je izabrala razdoblje od dvije godine koje se može produljiti zbog posebnih i izuzetnih okolnosti, a Francuska se odlučila na razdoblje od tri godine).

Člankom 9. stavkom 3. državama članicama dopušta se ukidanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem ako osoba s dugotrajnim boravištem predstavlja prijetnju javnom poretku, ali takva prijetnja nije razlog za protjerivanje u smislu članka 12. Manje od polovine država članica odlučilo je primijeniti tu mogućnost²⁶.

Člankom 9. stavkom 3.a državama članicama omogućuje se opozivanje statusa rezidenta s dugotrajnim boravištem ako je status rezidenta s dugotrajnim boravištem dobiven na temelju međunarodne zaštite te je ta međunarodna zaštita opozvana u skladu s određenim odredbama Direktive o kvalifikaciji za azil (jer je korisnik trebao biti isključen iz nje ili jer je naveo netočne činjenice odnosno izostavio činjenice presudne za dodjelu statusa). Komisija nije primila pritužbe o nepravilnoj provedbi te odredbe u državama članicama.

Člankom 9. stavkom 5. predviđa se „pojednostavnjeni postupak” za ponovno stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem. Države članice imaju široko diskrecijsko pravo u pogledu provedbe te odredbe s obzirom na to da uvjeti i postupak moraju biti određeni nacionalnim pravom. Međutim, u nekim slučajevima ti uvjeti obuhvaćaju pretjerane zahtjeve za koje se čini da nisu skladu s ciljem pojednostavnjenog postupka (na primjer, Belgija zahtijeva boravište u trajanju od 15 godina prije napuštanja države).

Postupovna jamstva – članak 10.

²⁵ Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Luksemburg, Latvija, Malta, Portugal, Slovenija.

²⁶ Austrija, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Rumunjska, Švedska, Slovenija.

Kad je riječ o postupovnim jamstvima na temelju članka 10., dok neke države članice²⁷ predviđaju administrativna rješenja za osobe s dugotrajnim boravištem u svojem imigracijskom pravu, druge²⁸ samo upućuju na opće administrativno pravo. Komisija je nedavno pokrenula postupak zbog povrede protiv Rumunjske zbog navodnog kršenja obveze obrazloženja u slučaju donošenja odluke o odbijanju koja se temelji na razlozima javne sigurnosti, navodeći da, čak i u slučajevima u kojima su relevantne informacije državna tajna, podnositelj zahtjeva ima pravo znati bit tih informacija kako bi mogao ostvariti pravo na osporavanje odluke.

Jednaki tretman – članak 11.

Kao što je već istaknuto u Izvješću iz 2011., nekoliko država članica nije donijelo posebne mjere za prenošenje načela jednakog tretmana u svoje imigracijsko zakonodavstvo, već se oslanjaju na opće odredbe kojima se uređuju zaposlenje, obrazovanje i socijalna sigurnost, često u kombinaciji s općim načelom zabrane diskriminacije. Nedostatak izričitih mjera za prenošenje mogao bi prouzročiti poteškoće u pravilnoj provedbi načela jednakog tretmana na nacionalnoj razini, što potvrđuju brojne žalbe koje je Komisija primila u tom pogledu.

Kad je riječ o pristupu djelatnostima u okviru zaposlenja i samozaposlenja, većina država članica²⁹ donijela je odredbe kojima se ograničava pristup djelatnostima koje uključuju čak i povremeno sudjelovanje u izvršavanju javnih ovlasti. Komisija je poduzela mjere protiv nekih država članica u slučajevima kada je smatrala da te odredbe premašuju područje primjene izuzeća. Nakon razmjena između Komisije i nacionalnih tijela 2014. jedna je država članica izmijenila svoje zakonodavstvo u okviru kojeg državljani trećih zemalja, uključujući osobe s dugotrajnim boravištem, nisu imali pristup sektoru javnog prijevoza i nacionalnoj civilnoj službi. Komisija je 2018. pokrenula postupak zbog povrede protiv Mađarske u pogledu nacionalnog zakona kojim se osobama s dugotrajnim boravištem ograničava pristup veterinarskom zanimanju.

Kad je riječ o pristupu socijalnoj sigurnosti, socijalnoj pomoći i socijalnoj zaštiti, Sud EU-a razjasnio je³⁰ područje primjene izuzeća u pogledu „osnovnih oblika pomoći” određenog člankom 11. stavkom 4. navodeći da se mora tumačiti tako da se državama članicama omogućuje da ograniče jednak tretman, uz izuzeće socijalne pomoći ili socijalnih naknada koje pojedincima omogućuju da zadovolje svoje osnovne potrebe, kao što su hrana, smještaj i zdravlje.

U pogledu prenošenja odredbe iz stavka 4.a, u skladu s kojom ograničenja jednakog tretmana ne dovode u pitanje odredbe Direktive o kvalifikaciji za azil, nije bilo potrebno predvidjeti posebnu obvezu. Komisija nije primila pritužbe o nepravilnoj provedbi te odredbe.

Zaštita od protjerivanja – članak 12.

Većina je država članica pravilno prenijela članak 12. Međutim, neke³¹ nisu izričito prenijele da bi prijetnja javnom poretku ili javnoj sigurnosti trebala biti stvarna i dovoljno ozbiljna. Isto tako, neke države članice³² nisu u potpunosti prenijele sve čimbenike za uravnoteženje iz stavka 3. U nedavnom predmetu³³ Sud EU-a odlučio je da španjolsko zakonodavstvo nije u skladu s Direktivom jer se njime ne propisuje procjena čimbenika predviđenih člankom 12.

²⁷ Cipar, Grčka, Italija, Malta, Rumunjska.

²⁸ Austrija, Bugarska, Češka, Estonija, Finska, Hrvatska, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Slovenija, Slovačka.

²⁹ Bugarska, Cipar, Njemačka, Estonija, Grčka, Finska, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka.

³⁰ Presuda od 24. travnja 2012., predmet C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ Bugarska, Francuska, Italija, Litva, Latvija, Rumunjska, Slovenija, Slovačka.

³² Austrija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Francuska, Hrvatska, Litva, Latvija, Nizozemska, Švedska, Slovenija, Slovačka.

³³ Presuda od 7. prosinca 2017., predmet C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

stavkom 3. za odluke o protjerivanju donesene nakon osuđujuće presude za kazneno djelo kažnjivo kaznom zatvora u trajanju duljem od jedne godine.

Člankom 12. stavcima 3.a, 3.b, 3.c i 6. predviđaju se posebna pravila u pogledu odluka o protjerivanju nositelja dozvole za dugotrajan boravak u jednoj državi članici kojem je dodijeljen status korisnika međunarodne zaštite u drugoj državi članici. Komisija nije primila pritužbe o nepravilnoj provedbi tih odredbi.

Povoljnije nacionalne odredbe/odnos s nacionalnim dozvolama stalnog boravka – članak 13.

U Izvješću iz 2011. ističe se rizik od natjecanja između nacionalnih dozvola i dozvola EU-a, čime se ne osigurava nužno primjena povoljnijih odredbi na državljane trećih zemalja zbog poteškoća pri usporedbi prednosti i nedostataka tih dviju vrsta dozvola. Taj je problem potvrđen rezultatima *ad hoc* upitnika Europske migracijske mreže (EMN) iz 2016.³⁴, u kojem se ističe da u nekim slučajevima nacionalne dozvole za dugotrajni boravak, neovisno o tome što se odobravaju u skladu s povoljnijim uvjetima (na primjer boravak u trajanju kraćem od 5 godina ili nepostojanje zahtjeva u pogledu dohotka), osiguravaju manju razinu prava na jednaki tretman ili manju razinu zaštite od protjerivanja.

U tom je pogledu Sud EU-a u međuvremenu razjasnio³⁵ tumačenje članka 13., kojim se, neovisno o njegovu naslovu, ne pruža mogućnost državama članicama da status osobe s dugotrajnim boravištem dodijele pod povoljnijim uvjetima, već se njime omogućuje supostojanje različitih nacionalnih statusa osoba s dugotrajnim ili stalnim boravištem. Sve države članice osim njih četiri (Austrija, Italija, Luksemburg i Rumunjska) zadržale su usporedne nacionalne sustave.

Uvjeti za boravište i rad u drugoj državi članici – članci 14., 15., 16., 18.

U izvješću iz 2011. prenošenje i provedba odredbi Direktive o mobilnosti unutar EU-a ističu se kao jedno od najproblematičnijih pitanja. U izvješću se navodi i iznimno malen broj osoba s dugotrajnim boravištem koje su iskoristile svoje pravo boravka u drugoj državi članici (manje od 50 po državi članici). U skladu s dostupnim (djelomičnim) podacima EMN-a³⁶, čini se da se prava na mobilnost unutar EU-a predviđena Direktivom i dalje nedovoljno iskorištavaju. To bi dijelom moglo biti tako jer pravo nije automatsko, već podliježe nizu detaljnih uvjeta (vidjeti u nastavku). Kako je potvrđeno brojnim žalbama koje je Komisija primila, ti uvjeti i stroga provedba u većini država članica često u praksi znatno otežavaju ostvarenje prava na mobilnost unutar EU-a.

Člankom 14. stavkom 2. propisuje se pravo osoba s dugotrajnim boravištem u jednoj državi članici da borave u drugoj državi članici na temelju triju glavnih razloga: obavljanje gospodarske djelatnosti; studij ili strukovno osposobljavanje; druge svrhe. Dok neke države članice³⁷ ne navode „druge svrhe”, druge navode opsežan popis tih svrha³⁸, što može prouzročiti restriktivnu provedbu te odredbe.

³⁴ *Ad hoc* upitnik EMN-a br. 2016.1000 o nacionalnim boravišnim dozvolama sa stalnim ili neograničenim rokom važenja.

³⁵ Presuda od 17. srpnja 2014., predmet C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Mobilnost državljana trećih zemalja unutar EU-a, Studija EMN-a iz 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, str.48.–49.

³⁷ Estonija, Grčka.

³⁸ Hrvatska, Rumunjska.

Niz je država članica³⁹ u skladu s člankom 14. stavkom 3. izabrao primijeniti ispitivanja tržišta rada na osobe s dugotrajnim boravištem u drugoj državi članici koje su podnijele zahtjev za boravište kako bi obavljale gospodarsku djelatnost.

Člankom 14. stavkom 4. Direktive državama članicama omogućuje se da ograniče ukupan broj osoba kojima se može odobriti pravo boravišta ako su takva ograničenja već određena u postojećem zakonodavstvu u trenutku donošenja Direktive. Samo su tri države članice⁴⁰ primijenile tu mogućnost.

Člankom 14. stavkom 5. drugim podstavkom državama članicama omogućuje se da osobama s dugotrajnim boravištem u drugoj državi članici odobre boravak u svojstvu sezonskih radnika, kategorije koja nije obuhvaćena Direktivom o sezonskim radnicima 2014/36/EU koja se primjenjuje samo na državljane trećih zemalja koji borave izvan EU-a. Tu mogućnost primjenjuju četiri države članice⁴¹.

Sve države članice odlučile su primijeniti mogućnost iz članka 15. stavka 2. točke (a) Direktive u pogledu uvjeta da podnositelji zahtjeva moraju dokazati da imaju stabilne i redovite izvore sredstava. Neke su države članice⁴² utvrdile fiksne iznose (koji odgovaraju nacionalnom minimalnom dohotku) koji se, kako bi bili u skladu s načelom proporcionalnosti koje je potvrdio Sud EU-a u predmetu *Chakroun*⁴³, moraju primjenjivati na način da se u obzir uzimaju posebne okolnosti svakog pojedinog predmeta.

Člankom 15. stavkom 3. Direktive državama članicama omogućuje se da od državljana trećih zemalja koji podnose zahtjev za izdavanje boravišne dozvole zahtijevaju da poštuju mjere integracije ako se mjere integracije nisu primjenjivale na osobu s dugotrajnim boravištem u prvoj državi članici. Pet država članica⁴⁴ odlučilo je primijeniti tu mogućnost.

U skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive supružnici i maloljetna djeca imaju pravo pratiti osobu s dugotrajnim boravištem ili joj se pridružiti ako je obitelj već osnovana u prvoj državi članici. Neke su države članice uvele dodatne uvjete koji bi mogli činiti prepreku ostvarenju mobilnosti. Na primjer, u Češkoj su članovi obitelji obvezni uz zahtjev podnijeti dodatne dokumente, i to kaznenu evidenciju i sveobuhvatno liječničko izvješće. U Njemačkoj se članovi obitelji mogu pridružiti osobi s dugotrajnim boravištem samo ako ta osoba ima dostatan stambeni prostor; u Estoniji supružnik ima pravo pridružiti se samo ako je već boravio u prvoj državi članici.

Člankom 16. stavkom 2. Direktive pruža se mogućnost da i članovi obitelji koji nisu supružnici i maloljetna djeca dobiju pravo pratiti osobu s dugotrajnim boravištem ili joj se pridružiti. Neke su države članice⁴⁵ prenijele tu mogućnost.

U skladu s člankom 19. stavkom 2. Direktive druga država članica osobi s dugotrajnim boravištem mora izdati boravišnu dozvolu koja se može produljiti ako su uvjeti ispunjeni i obavijestiti prvu državu članicu o svojoj odluci. Međutim, neke države članice⁴⁶ nisu prenijele takvu obvezu informiranja u svoja zakonodavstva.

Jednaki tretman u drugoj državi članici – članak 21.

³⁹ Austrija, Cipar, Češka, Njemačka, Finska, Francuska, Italija, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Švedska.

⁴⁰ Austrija, Italija, Rumunjska.

⁴¹ Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska.

⁴² Belgija, Češka, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Italija, Nizozemska, Poljska, Portugal.

⁴³ Presuda od 4. ožujka 2010. u predmetu C-578/08 (*Chakroun*).

⁴⁴ Austrija, Njemačka, Francuska, Malta, Nizozemska.

⁴⁵ Austrija, Belgija, Češka, Estonija, Španjolska, Finska, Hrvatska, Italija, Litva, Luksemburg, Portugal.

⁴⁶ Austrija, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Latvija, Rumunjska.

U skladu s člankom 21. Direktive, po primitku boravišne dozvole u drugoj državi članici nositelji dozvole i njihovi članovi obitelji imaju pravo na jednak tretman u područjima i pod uvjetima iz članka 11., uključujući pristup tržištu rada. Države članice mogu izabrati da će ograničiti jednaki tretman na određene djelatnosti u okviru zaposlenja ili samozaposlenja, za razdoblje od najviše 12 mjeseci. Nakon razmjena Komisije i nacionalnih tijela jedna je država članica izmijenila svoje zakonodavstvo kojim se od članova obitelji osobe s dugotrajnim boravištem zahtijevalo da i za razdoblje nakon prvih 12 mjeseci boravka imaju radnu dozvolu valjanu samo za određeni posao ili sektor.

U skladu s člankom 21. stavkom 2. države članice mogu ograničiti pristup djelatnostima u okviru zaposlenja ili samozaposlenja nositeljima boravišne dozvole u svrhu studiranja ili strukovnog osposobljavanja ili u druge svrhe. Ta se mogućnost primjenjuje u nekim državama članicama⁴⁷.

III. ZAKLJUČCI

Od 2011. stanje provedbe Direktive o osobama s dugotrajnim boravištem u cijelom se EU-u poboljšalo zahvaljujući brojnim postupcima zbog povrede koje je pokrenula Komisija i presudama koje je donio Sud EU-a. Međutim, neka neriješena pitanja i dalje sprječavaju potpuno postizanje glavnih ciljeva Direktive, a to su: uspostava stvarnog instrumenta za integraciju državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem u državama članicama⁴⁸ i doprinos učinkovitom ostvarenju unutarnjeg tržišta⁴⁹.

Kad je riječ o prvom cilju, prethodno je navedeno da većina država članica ne promiče aktivno upotrebu statusa osobe s dugotrajnim boravištem u EU-u te i dalje gotovo isključivo izdaje nacionalne dozvole za dugotrajan boravak, osim ako državljanin treće zemlje izričito zatraži dozvolu EU-a. U 25 država članica obvezanih Direktivom oko 3,1 milijun državljana trećih zemalja posjedovao je 2017. dozvolu EU-a za dugotrajan boravak, u odnosu na 7,1 milijun osoba koje su posjedovale nacionalnu dozvolu za dugotrajan boravak⁵⁰. Međutim, kako je istaknuto u akademskoj literaturi, kad bi se utvrdilo da nacionalna tijela za imigraciju aktivno promiču nacionalne dozvole umjesto dozvole EU-a, to bi dovelo u pitanje korisni učinak Direktive⁵¹.

Komisija će pratiti taj aspekt provedbe Direktive i poticati države članice da preuzmu dozvolu EU-a za dugotrajan boravak kao koristan instrument za integraciju državljana trećih zemalja.

Kad je riječ o drugom cilju, način na koji većina država članica provodi odredbe Direktive o mobilnosti unutar EU-a nije zaista pridonio ostvarenju unutarnjeg tržišta EU-a. Samo je mali broj osoba s dugotrajnim boravištem iskoristio pravo na preseljenje u drugu državu članicu. Razlozi za to su i činjenica da u nekim slučajevima ostvarivanje tog prava podliježe brojnim uvjetima, kao što je uvjet ponovnog podnošenja zahtjeva za boravišnu dozvolu, ili to što nadležne nacionalne uprave ne znaju dovoljno o postupcima ili imaju poteškoća u suradnji s nadležnim nacionalnim upravama u drugim državama članicama. Komisija će poticati države članice da poboljšaju provedbu odredbi o mobilnosti unutar EU-a, među ostalim i promicanjem suradnje te razmjene informacija među nacionalnim tijelima.

⁴⁷ Austrija, Njemačka, Grčka, Španjolska, Finska, Francuska, Hrvatska, Italija, Malta, Nizozemska.

⁴⁸ Uvodna izjava 12., kako je potvrdio Sud EU-a u predmetu Komisija protiv Nizozemske, C-508/10, točka 66.

⁴⁹ Uvodna izjava 18., kako je potvrdio Sud EU-a u predmetu Komisija protiv Nizozemske, C-508/10, točka 66.

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

⁵¹ Vidjeti Hailbronner/Thym, str. 497.

Komisija će nastaviti pratiti provedbu Direktive u državama članicama u skladu sa svojim ovlastima u okviru Ugovorâ te može poduzeti odgovarajuće mjere, uključujući, prema potrebi, pokretanje postupaka zbog povrede.