

MMO Immonen Elina(SM)

02.12.2011
JULKINEN

KORJAUSJAKELU;PERUSMUISTIO
KORJATTU

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY soveltamisesta

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission kertomuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY soveltamisesta.

Ylitarkastaja Elina Immonen

LIITTEET 1) KOM (2011) 585 lopullinen
2) Perusmuistio SM2011-00591

Asiasanat	maahanmuutto
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VNEUS

MMO Immonen Elina(SM)

02.12.2011

JULKINEN

UUSINTAJAKELU;KORJATTU VERSIO

Asia

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY soveltamisesta

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio julkaisi 28.9.2011 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY soveltamisesta.

Komissio aikoo tehostaa toimintaansa direktiivin kansallisiin lainsäädäntöihin saattamiseksi ja täytäntöönpanon varmistamiseksi. Keinoiksi näiden tavoitteiden saavuttamiseen komissio ilmoittaa rikkomusmenettelyjen käynnistämisen tarvittaessa, teknisen yhteistyön jatkamisen jäsenvaltioiden kanssa ja kolmansien maiden kansalaisten informoimisen ensisijaisesti tulevan maahanmuuttoportaalin avulla. Direktiiviin voitaisiin komission mukaan harkita seuraavia muutoksia: väliaikaiset oleskelujaksot voitaisiin ottaa paremmin huomioon laskettaessa viiden vuoden oleskelua; kiertomuuttoa voitaisiin edistää joustavoittamalla sääntöjä, jotka koskevat poissaoloa EU:n alueelta EU:n sinisen kortin järjestelmän mukaisesti; työmarkkinoille pääsyä toisessa jäsenvaltiossa voitaisiin edistää; ja lisäksi voitaisiin yksinkertaistaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saantia toisessa jäsenvaltiossa.

Asiakirjat:

KOM (2011) 585 lopullinen (28.9.2011)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Sisäasiainministeriö, ylitarkastaja Elina Immonen, 017 878 8616
Ympäristöministeriö, hallitussihteeri Anna Saarinen, 040 173 3289

Suomen kanta/ohje:

Direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön pääosin kiitettävällä tavalla. Direktiivin käytännön merkitys on Suomessa vähäinen sillä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemia ei ole juurikaan haettu. Suomeen ei myöskään ole tullut kuin muutamia toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen aseman saaneita kolmansien maiden kansalaisia. Komissio nostaa kuitenkin Suomen osalta esiin muutamia yksittäisiä säännöksiä.

Suomi tulee harkitsemaan huomautusten osalta mahdollisia lainsäädäntö- ja muita toimia.

Pääasiallinen sisältö:

Direktiivi perustuu Eurooppa-neuvoston vuonna 1999 esittämään pyyntöön edistää jäsenvaltioissa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista sekä tukea taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Direktiivi koskee yli puolta miljoonaa kolmansien maan kansalaista niissä 24 jäsenvaltiossa, joissa direktiiviä sovelletaan. Hiljattain direktiivin soveltamisalaa laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä (2011/51/EU).

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskeva direktiivi määritellään komission kertomuksessa keskeiseksi keinoksi edistää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja syrjimätöntä kohtelua. Erityisenä painopisteenä direktiivissä ovat unionin alueella pitkään oleskelleet henkilöt. Direktiivi on komission mukaan yksi EU:n maahanmuuttopolitiikan kulmakivistä. Komission mukaan on valitettavaa, ettei direktiivillä ole kunnianhimoisista tavoitteistaan huolimatta ollut mainittavaa vaikutusta monissa jäsenvaltioissa. Kertomuksessa huomautetaan myös, että vain hyvin pieni osa pitkään oleskelleista kolmannen maan kansalaisista on käyttänyt mahdollisuutta liikkua Euroopan sisällä, vaikka täyttäisivätkin edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi. Komissio kertoo näiden kolmansien maiden kansalaisten olevan harvoin tietoisia oikeuksistaan.

Suomea koskevat maininnat

Komissio käynnisti vuonna 2007 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan (ent. 226 artikla) nojalla rikkomusmenettelyn 20 jäsenvaltiota vastaan, mukaan lukien Suomi. Kyseiset valtiot eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai ilmoittaneet komissiolle asianmukaisesti direktiivin edellyttämistä kansallisista säädöksistä. Nytemmin rikkomusmenettelyt on lopetettu, sillä kaikki jäsenvaltiot ovat täyttäneet lainsäädäntö- ja ilmoittamisvaatimukset. Suomi on täytäntöönpannut direktiivin lailla ulkomaalaislain muuttamisesta 358/2007. Muutokset tulivat voimaan 1.7.2007.

Oleskeluluvan voimassaoloaika (8 artiklan 2 kohta)

Direktiivi edellyttää, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa on voimassa viisi vuotta. Itse pitkään oleskelleen asema on kuitenkin pysyvä. Suomi

mainitaan yhtenä jäsenvaltioista, joka ei ole saattanut viiden vuoden säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Suomessa ei ole tehty erottelua pysyvän aseman ja pysyvän oleskeluluvan välillä. Oleskelulupaa ei myönnetä määrääjäksi, jos henkilöllä on pysyvä oleskeluoikeus. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa on luonteeltaan pysyvä oleskelulupa, joka voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan oleskellut maassa viisi vuotta. Pysyvälle oleskeluluvalla ei ole säädetty voimassaoloaikaa, sillä sen on voimassa toistaiseksi. Suomen lainsäädännön voidaan siis katsoa käytännössä toteuttavan direktiivin tarkoituksen.

Kansallisen pysyvän oleskeluluvan menettäminen kun henkilölle myönnetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema (13 artikla)

Kertomuksessa nostetaan esiin huoli pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oikeuksista, jos hän menettää kansallisen oleskeluluvan pitkän oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saatuaan. Komissio epäilee, että tilanne saattaa aiheuttaa kilpailua kansallisten oleskelulupien ja EU:n oleskelulupien välillä, jolloin kolmansien maiden kansalaisiin ei välttämättä sovelleta suotuisampia säännöksiä, koska lupatyypin etujen vertailu edellyttää usein perusteellista maahanmuuttolain tuntemusta ja kattavaa analysointia. Suomi mainitaan yhtenä jäsenvaltioista, joissa henkilöllä ei voi kerralla olla voimassa kahta oleskelulupaa.

Ulkomaalainen voi saada Suomen kansallisen pysyvän oleskeluluvan jo vuotta ennen pitkään oleskelleen aseman myöntämistä. Kansallinen oleskelulupa voidaan myöntää kun ulkomaalainen on oleskellut Suomessa yhtäjaksoisesti neljä vuotta jatkuvan oleskeluluvan saatuaan. Ulkomaalaislaki lähtee siitä periaatteesta, että henkilöllä voi olla vain yksi oleskelulupa kerrallaan. Kansallinen pysyvä oleskelulupaa siis raukeaa kun henkilölle myönnetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa. On kuitenkin huomattava, että ainakaan Suomen tapauksessa tästä ei voida tietävästi katsoa seuraavan oikeudenmenetyksiä. Pikemminkin pitkään oleskelleen oleskeluluvan saaminen voi tuoda joissakin tapauksissa lisäoikeuksia ainakin siirryttäessä toiseen jäsenvaltioon.

Tasavertainen kohtelu (11 ja 21 artiklat)

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saanut ulkomaalainen voi liikkua toiseen jäsenvaltioon ja hakea sieltä oleskelulupaa direktiivissä tarkemmin säädettyin edellytyksin. Häntä on tällöin kohdeltava yhdenvertaisesti direktiivin 11 artiklassa määritellyillä aloilla, vaikka hän ei olisi vielä saanut toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen asemaa. Suomessa toisessa jäsenvaltiosta siirtyneelle pitkään oleskelleen aseman haltijalle voidaan myöntää ulkomaalaislain pääsäännön mukaisesti joko jatkuva tai tilapäinen oleskelulupa riippuen oleskelun luonteesta. Pysyvä oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää vasta sitten kun ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään neljä vuotta jatkuvan oleskeluluvan saatuaan. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa voidaan puolestaan myöntää vasta viiden vuoden kuluttua.

Yhdenvertainen kohtelu koskee palkkatyötä; yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, tutkintojen tunnistamista; sosiaaliturvaa ja sosiaaliapua, veroetuuksia; yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja mukaan luettuna asunnon saamiseen liittyvät menettelyt; yhdistymisvapautta ja oikeutta liikkua jäsenvaltiossa.

Suomi mainitaan yhtenä jäsenvaltioista, jossa on ongelmia yhdenvertaisen kohtelun osalta silloin kun Suomessa oleskeluluvalla (jatkuva tai tilapäinen) oleskelevalla henkilöllä on pitkään oleskelleen asema toisessa jäsenvaltiossa, mutta ei vielä Suomessa. Oleskelulupa voidaan tällöin myöntää työnteon, opiskelun tai muun syyn perusteella.

Työvoiman saatavuusharkinta

Kertomuksessa todetaan, että Suomi on yksi kuudesta jäsenvaltiosta, joka rajoittaa palkkatyötä ensimmäisen 12 kuukauden jälkeen. Tämä on vastoin direktiivin säännöksiä. Käytännössä huomautuksella tarkoitettaneen Suomen päätöstä soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa myös toisesta jäsenvaltiosta siirtyneisiin pitkään oleskelleisiin kolmansien maiden kansalaisiin.

Perheenjäsenten pääsy koulutukseen

Kertomuksessa todetaan, että Suomi ei ole saattanut direktiivin säännöstä perheenjäsenten yhdenvertaisesta oikeudesta koulutukseen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen tai toisessa jäsenvaltiossa tällaisen asemaan saaneen perheenjäsenille tulisi taata yhdenvertainen oikeus koulutukseen, mukaan lukien opintoavustuksiin ja apurahoihin.

Muu yhdenvertainen kohtelu: Sosiaaliturva ja sosiaaliapu; veroetuudet; asuntojen saatavuus

Kertomuksessa todetaan yleisesti, että yhdenvertainen kohtelu ei toteudu Suomessa, koska se koskee vain niitä pitkään oleskelleita, joilla on pysyvä oleskelulupa. Toisesta jäsenvaltiosta siirtyneellä pitkään oleskelleen aseman saaneella on pysyvä oleskelulupa aikaisintaan neljän vuoden kuluttua Suomeen muuttamisesta. Kertomuksessa ei eritellä tarkemmin, millä direktiivissä luetelluilla yhteiskunnan osa-alueilla ongelmia esiintyy.

Asuntojen saaminen

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuutta asunnon saantiin ei ole Suomessa lainsäädännöllä rajoitettu. Valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan lainsäädännön lisäksi soveltamisessa apuna olevalla Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen laatimalla asukasvalintaoppaalla. Asukasvalintaoppaan mukaan lähtökohtana asukasvalinnassa pidetään sitä, että asunto osoitetaan pysyvän tai pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneille henkilöille. Asukasvalintaoppaaseen ollaan parhaillaan tekemässä muutosta erityisosajadirektiivin (direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten) sisältämien vaatimusten vuoksi. Samalla selvitetään oppaan muutostarvetta myös pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin johdosta.

Kansallinen käsittely:

EU-jaosto 6, 14.10.2011 ja 25.11.2011.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 358/2007 tuli voimaan 1.7.2007.
HE 94/2006

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	maahanmuutto
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VNEUS



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 28.9.2011
KOM(2011) 585 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin
2003/109/EY soveltamisesta**

I. JOHDANTO

Direktiivi 2003/109/EY¹ pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, jäljempänä 'direktiivi', annettiin 25. marraskuuta 2003. Kyseessä oli toinen laillista maahanmuuttoa koskeva direktiivi² sen jälkeen kun Amsterdamin sopimuksella otettiin käyttöön asiaa koskeva lainsäädäntövalta EU:n tasolla.

Direktiivillä luotu uusi asema perustui Eurooppa-neuvoston vuonna 1999 esittämään pyyntöön, jonka tarkoituksena oli edistää jäsenvaltioissa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista sekä tukea taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tavoitteen saavuttamiseksi pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille myönnetään turvattu asema, joka käsittää tietyt yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet. Lisäksi heille annetaan tietyin edellytyksin oikeus oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Direktiivi on merkittävä edistysaskel EU:n maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä, ja se koskee yli puolta miljoonaa³ kolmannen maan kansalaista niissä 24 jäsenvaltiossa⁴, joissa direktiiviä sovelletaan. Direktiivin soveltamisalaa laajennettiin hiljattain koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä direktiivin muuttamisesta 11 päivänä toukokuuta 2011 annetulla direktiivillä 2011/51/EU.

Tämä kertomus perustuu direktiivin 24 artiklassa säädettyyn komission raportointivelvollisuuteen. Kertomuksessa kuvaillaan lyhyesti, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja panneet sen täytäntöön, sekä esitetään mahdolliset ongelmat. Kertomuksen laadinnassa on hyödynnetty komission teettämää tutkimusta⁵ sekä muita lähteitä, kuten useita Euroopan muuttoliikeverkoston kautta suoritettuja kyselyjä⁶, yksittäisiä kanteluja, kysymyksiä, vetoomuksia, direktiivin soveltamiseen liittyvistä käytännön ongelmista käytyjä keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa sekä muita selvityksiä⁷.

Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus tarkistaa asiatiedot ja saattaa ne ajan tasalle.

II. KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN SAATTAMISEN ASTE JA SEURANTA

Direktiivin 26 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 23. tammikuuta 2006.

Komissio järjesti jäsenvaltioiden kanssa useita tapaamisia vuosina 2005–2010 keskustellakseen direktiivin täytäntöönpanoon ja tulkintaan liittyvistä kysymyksistä.

¹ EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44.

² Ensimmäinen oli direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheen yhdistämiseen.

³ 567 100 vuonna 2009 (lähde: Eurostat).

⁴ Direktiivi ei sido Tanskaa, Irlantia eikä Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

⁵ Komission tukema tutkimus, jonka on toteuttanut Andersson Effers Felixin johtama konsortio, johon osallistuivat myös Matrix Insight Ltd ja Centre for Migration Law. Tutkimuksessa päivitettiin Odyseus-verkoston (Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe) vuonna 2007 toteuttaman tutkimuksen tulokset.

⁶ Ks. erityisesti kyselyt nro 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 ja 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

Komissio käynnisti vuonna 2007 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan (entinen 226 artikla) nojalla rikkomusmenettelyn 20:tä jäsenvaltiota⁸ vastaan, koska ne eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään määräajassa tai eivät olleet ilmoittaneet komissiolle asianmukaisesti direktiivin noudattamisen edellyttämistä kansallisista säännöksistä. Yhteisöjen tuomioistuin antoi kolmen jäsenvaltion osalta tuomion.⁹ Sitten kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, joten säännösten ilmoittamatta jättämisen vuoksi aloitetut rikkomusmenettelyt on lopetettu.

III. KANSALLISTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEIDEN YHDENMUKAISUUS DIREKTIIVIN KANSSA

3.1. Henkilöllinen soveltamisala (3 artikla)

Direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Direktiivissä säädetään kuitenkin useista poikkeuksista. Ongelmia aiheuttaa erityisesti maassa pelkästään tilapäisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten sulkeminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle (3 artiklan 2 kohdan e alakohta). Eräät jäsenvaltiot tulkitsevat tässä säännöksessä olevaa poikkeusta hyvin väljästi ja määrittävät eräät kolmansien maiden kansalaisten ryhmät tilapäisesti oleskeleviksi, vaikka näiden henkilöiden oleskelulupa voidaan mahdollisesti uusia toistaiseksi, ilman määräaikaa ja riippumatta jäsenvaltiossa oleskelun kokonaiskestosta. Taiteilijoilta, urheilijoilta, papeilta, sosiaalityöntekijöiltä, tutkijoilta, maassa pysyvästi oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten perheenjäseniltä, heikosti koulutetuilta siirtotyöläisiltä tai muilta kolmansien maiden kansalaisilta, joiden oleskelu on aiheuttomasti määritelty väliaikaiseksi, voidaan siten evätä EU:ssa pitkään oleskelleen asema Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksessa ja Puolassa. Direktiivin henkilöllisen soveltamisalan rajoittaminen heikentää huomattavasti direktiivin tehokkuusperiaatteen toteutumista.

Asia on parhaillaan käsiteltävänä Euroopan unionin tuomioistuimessa Alankomaiden Raad van Staten asiassa C-502/10 (M. Singh) esittämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella.

3.2. Edellytykset pitkään oleskelleen aseman saamiseksi ensimmäisessä jäsenvaltiossa (4, 5 ja 6 artikla sekä 7 artiklan 1 kohta)

- **5 vuoden laillinen oleskelu (4 artikla)**

Kolmansien maiden kansalaisten on täytynyt oleskella jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, ennen kuin he voivat hakea pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa.

Jäsenvaltiot voivat määritellä 'laillisen oleskelun' käsitteen kansallisessa lainsäädännössään, EU:n oikeuden puitteissa. Sen jälkeen kun käsite on määritelty, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi rajoittaa määritelmää saattaessaan direktiivin 4 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Jos laillinen oleskelu rajoitetaan oleskelulupa perustuvaan oleskeluun ja jos viisumit ja muuntotyypiset oleskeluun oikeuttavat luvat on periaatteessa poissuljettu, eikä tällainen oleskelu kuulu 3 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin poikkeuksiin, saattaa olla kyse tämän säännöksen virheellisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ongelmia voi tältä osin esiintyä Italiassa, Luxemburgissa, Ranskassa, Ruotsissa ja Slovakiassa.

⁸ Kaikki jäsenvaltiot lukuun ottamatta Itävaltaa, Slovakiaa, Sloveniaa ja Puolaa.

⁹ Asiat C-5/07 (komissio v. Portugali), C-59/07 (komissio v. Espanja) ja C- 34/07 (komissio v. Luxemburg).

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan poissaolajakso jäsenvaltion alueelta eivät keskeytä viiden vuoden mittaista oleskeluajanjaksoa, kun ne kestävät alle kuusi kuukautta yhtäjaksoisesti ja niiden kokonaiskesto on korkeintaan kymmenen kuukautta viiden vuoden aikana.¹⁰ Liettua ei ole saattanut tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään.¹¹ Moni jäsenvaltio¹² on hyödyntänyt mahdollisuutta sallia pidemmät poissaolot erityisissä tai poikkeuksellisissa tapauksissa (kuten vakava sairaus, opiskelu, työnteko) ilman, että viiden vuoden oleskelujakso keskeytyy.

Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään opiskelua ja ammatillista koulutusta koskevista erityisistä (valinnaisista) laskentasäännöistä, jotka suurin osa jäsenvaltioista¹³ on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään.

- **Varat ja sairausvakuutus (5 artiklan 1 kohta)**

Tuloja koskevat vaatimukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, sillä yleensä ne on määritelty sosiaaliturvan tason, vähimmäiselintason tai minimipalkan/-eläkkeen perusteella. Monissa jäsenvaltioissa säädetään vähimmäismääristä, joita korotetaan perheenjäsenten lukumäärästä sekä oleskelun kustannuksista riippuen. Turvatakseen vakaat ja säännölliset varat Kypros edellyttää, että työsopimuksen on oltava voimassa vähintään 18 kuukautta. Käytännössä tämä voi muodostaa merkittävän esteen, sillä maan työmarkkinoille ovat tunnusomaisia lyhyet työsopimukset.

Myös perheenjäsenten hakemusten käsittelyyn liittyy ongelmia: Bulgarian, Kreikan, Maltan, Puolan, Romanian ja Viron lainsäädäntö edellyttää, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa hakevien perheenjäsenten on osoitettava, että heillä on riittävät varat ja että näihin eivät kuulu perheenkokoajan tulot. Varoja koskevan vaatimuksen rajoitettu tulkinta estää perheenjäseniä vakiinnuttamasta asemaansa ja on vastoin direktiivin tavoitetta, joka on tukea pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.

- **Kotouttamisvaatimukset (5 artiklan 2 kohta)**

Edellä esitettyjen edellytysten lisäksi jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kotouttamisedellytykset. Tällainen säännös on voimassa Alankomaissa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuaissa, Luxemburgissa, Maltassa, Portugalissa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Tšekissä ja Virossa.¹⁴ Kotouttamisedellytyksiin kuuluu kielitaito, jonka taso voi tosin vaihdella. Lisäksi niihin voi kuulua tietämys vastaanottavasta yhteiskunnasta, yleensä sen historiasta, oikeusjärjestyksestä ja arvoista.¹⁵ Eräät jäsenvaltiot edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaiset läpäisevät kokeen¹⁶, jota ennen voidaan järjestää pakollisia kursseja. Joissakin jäsenvaltioissa kotouttamiskurssit ovat pakollisia.¹⁷

¹⁰ Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, joilla on kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetussa direktiivissä 2009/50/EY tarkoitettu sininen kortti, poissaolajakso voi kestää enintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti ja poissaolojaksojen kokonaiskesto voi olla enintään 18 kuukautta.

¹¹ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

¹² Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Saksa, Suomi ja Tšekki.

¹³ Kaikki jäsenvaltiot lukuun ottamatta seuraavia maita: Italia, Kypros, Liettua, Ranska, Ruotsi ja Suomi.

¹⁴ Vaatimus ei kuitenkaan koske perheenjäseniä Latviassa, Liettuaissa, Luxemburgissa, Maltassa, Romaniassa, Saksassa ja Virossa.

¹⁵ Alankomaat, Itävalta, Kreikka, Liettua, Malta, Ranska ja Saksa.

¹⁶ Alankomaat, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Romania, Saksa ja Viro.

¹⁷ Ranskassa kansalaiskasvatuskurssit.

Saattaessaan tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltioiden on kunnioitettava direktiivin tarkoitusta sekä otettava asianmukaisesti huomioon EU:n lainsäädännön yleiset periaatteet, kuten tehokkuusperiaate (direktiivin tehokkuuden varmistaminen) ja suhteellisuusperiaate. Arvioitaessa näiden seikkojen toteutumista voidaan käyttää apuna seuraavia indikaattoreita: hakijalta vaadittavan tiedon luonne ja taso, myös tietämys vastaanottavasta yhteiskunnasta, kokeesta aiheutuvat kustannukset, kotouttamiskoulutuksen ja kokeiden saatavuus sekä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa hakevalle henkilölle asetettujen kotoutumisvaatimusten ja jäsenvaltion kansalaisuutta hakevalle asetettujen (oletettavasti tiukempien) vaatimusten vertailu.

- **Yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus (6 artikla)**

Koska jäsenvaltiossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen on jo lähtökohtaisesti oleskellut siellä vähintään viisi vuotta, jäsenvaltiolla on vähemmän mahdollisuuksia hylätä hakemus yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestyksen liittyvistä syistä kuin muiden laillista maahanmuuttoa koskevien direktiivien kohdalla. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon seuraavat neljä seikkaa: yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta uhkaavan rikkomuksen vakavuus tai laatu, henkilöstä aiheutuva vaara, oleskelun kesto ja siteet oleskelumaahan.

Tämän säännöksen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä on vaikea arvioida: paitsi että kansallisten täytäntöönpanotoimien sanamuoto usein poikkeaa hieman direktiivin sanamuodosta, kansalliset säännökset perustuvat yleensä erilaisiin oikeuslähteisiin, joiden yhteis- ja oikeusvaikutusta voi olla vaikea arvioida. Edellä esitetyin varauksin voidaan todeta, että kansallisissa säännöksissä ei näytä olevan takeita siitä, että kaikki tässä artiklassa säädetty seikat otetaan huomioon aina kun pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema evätään Belgiassa, Espanjassa, Itävallassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa¹⁸ ja Unkarissa (kriteerien puutteellinen saattaminen kansalliseen lainsäädäntöön, erittäin epätarkka muotoilu, eräiden tuomioiden/rikosrekisterimerkintöjen johtaminen automaattisesti hakemuksen hylkäämiseen).

- **Asiakirjatodisteet (7 artiklan 1 kohta)**

Voimassa olevan matkustusasiakirjan ja asianmukaista asuntoa koskevan todisteen lisäksi hakemuksen tueksi voidaan vaatia myös muita asiakirjoja, jotka luetellaan direktiivin 4 ja 5 artiklassa. Sen vuoksi kansalliset säännökset, joiden mukaan hakijalta vaaditaan aina lisätodisteita, kuten rikosrekisteriote (Italia, Kypros, Romania, Slovenia, Tšekki, Unkari) tai yksityiskohtainen opintosuunnitelma (Bulgaria¹⁹), eivät näytä olevan direktiivin mukaisia.

Toinen eräisiin kansallisiin säännöksiin liittyvä ongelma koskee niitä seurauksia, joita aiheutuu, jos hakijalla ei ole todistusta asianmukaisesta asunnosta. Yleensä tällä tarkoitetaan tavanomaista asuntoa, joka täyttää yleiset turvallisuus- ja terveystasot tai sosiaalisin perustein myönnettyyn asuntoon sovellettavat normit. Koska kyseessä ei ole maahanpääsyn edellytys, jäsenvaltioiden säännökset, joiden mukaan hakemus voidaan hylätä tällaisen todistuksen puuttuessa, ovat vastoin direktiiviä.²⁰ Lisäksi Maltaan lainsäädännössä edellytetään, ettei asuntoa saa käyttää kukaan toinen henkilö, joka ei ole perheenjäsen. Tämä säännös vaikuttaa perusteettomalta.

¹⁸ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

¹⁹ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

²⁰ Säännöksen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä saattaa esiintyä ongelmia seuraavissa jäsenvaltioissa: Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Tšekki ja Unkari.

Myös asiakirjatodisteita koskevien tarkkojen säännösten puuttuminen on vastoin yleistä periaatetta, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten on voitava tuntea oikeutensa ja velvollisuutensa²¹. Tämä ongelma näyttäisi koskevan Alankomaita, Ruotsia ja Saksaa.

- **Lisävaatimukset**

Itävallan lainsäädännössä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen luvan myöntämistä koskeva säännös on ehdollisessa muodossa, ja myöntämisen edellytyksenä on sijoittautumisluvan saaminen. Tämä puolestaan riippuu tietyn kiintiöperusteen täyttymisestä tai riittävän pistemäärän saamisesta (taitoihin perustuva pistejärjestelmä), mikä ei vastaa direktiivin säännöksiä.

Kaikki 24 jäsenvaltiota perivät hakemuksista maksuja. Jos maksut ovat liian suuret, niiden voidaan katsoa olevan vastoin suhteellisuusperiaatetta sekä vastaavan laitonta ylimääräistä maahantulon edellytystä, joka puolestaan vaarantaa direktiivin tehokkuusvaikutuksen. Tältä osin ongelmallisen ryhmän muodostavat Alankomaat, Bulgaria, Kreikka, Kypros, Portugali ja Ranska, joissa hakemuksesta perittävä maksu on 260–600 euroa. Asiasta on käynnistetty rikkomusmenettely, joka on Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltävänä.²²

3.3. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen lupa ja asema (8 artiklan 1, 2 ja 3 kohta)

Direktiivissä määritellään pitkään oleskelleen kolmannen kansalaisen aseman ja oleskeluluvan välinen olennainen ero: pitkään oleskelleen asema on pysyvä, ja lupa on ainoastaan osoituksena tästä asemasta.²³ Tämän pohjalta voidaan todeta, että aseman pysyvää luonnetta koskevien kansallisten säännösten puute (Alankomaat, Latvia, Portugali, Ranska ja Ruotsi) saattaa johtaa oikeudellisiin ongelmiin.

Jäsenvaltiot ovat saattaneet luvan voimassaoloaikaa koskevan säännöksen (8 artiklan 2 kohta) asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta²⁴. Yleensä lupa on voimassa viisi vuotta.

Luvan muotoa koskevia sääntöjä (8 artiklan 3 kohta) muutettiin kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta annetun asetuksen (EY) N:o 1030/2002 muuttamisesta 18 päivänä huhtikuuta 2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 380/2008. Useat jäsenvaltiot (esim. Espanja²⁵, Italia ja Romania) eivät antaneet kansallisia säännöksiä luvassa mainittavista pakollisista tiedoista heti direktiivin voimaantulon jälkeen, mikä on aiheuttanut ongelmia liikkuvuudelle EU:n sisällä.

3.4. Luvan uusimisen edellytykset ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttaminen (8 artiklan 2 kohta ja 9 artikla)

- **Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen luvan uusiminen (8 artiklan 2 kohta)**

Direktiivin 8 artiklan 2 kohta, joka koskee luvan uusimista ilman eri toimenpiteitä ja liittyy läheisesti pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan vanhenemisesta koskevaan 9 artiklan 6 kohtaan, on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä

²¹ Yhteisöjen tuomioistuimen 30.5.1991 antama tuomio asiassa C-361/88.

²² Asia C-508/10, komissio v. Alankomaat.

²³ Ks. johdanto-osan 11 kappale.

²⁴ 10 vuotta: Ranska ja Tšekki; lupa on voimassa toistaiseksi: Italia, Saksa, Slovenia ja Suomi.

²⁵ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ole erityistä uusimismenettelyä, sillä lupa on voimassa toistaiseksi. Säännös on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä myös niissä jäsenvaltioissa, joissa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen lupa uusitaan ilman eri toimenpiteitä joko luvan vanhetessa tai pyynnöstä. Sen sijaan Kyproksen näissä tapauksissa perimät huomattavat maksut eivät näytä olevan sopusoinnussa ilman eri toimenpiteitä tapahtuvan uusimisen kanssa. Myös Slovakiassa määrättävät suuret sakot (jopa 1 659 euroa), joita peritään niiltä pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka eivät pyydä luvan uusimista määräajassa, näyttävät olevan vastoin luvan automaattisen uusimisen periaatetta.

- **Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttaminen tai menettäminen (9 artikla)**

Direktiivin 9 artiklassa säädetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttamisen tai menettämisen edellytyksistä. Aseman peruuttaminen on mahdollista jossakin 9 artiklan 1 ja 4 kohdassa luetelluista viidestä tapauksesta, ja siihen sovelletaan 9 artiklan 3 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttamista ei voida perustella muilla syin.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat peruuttaa oleskeluluvan 9 artiklan 2 kohdan nojalla, jos henkilö on poistunut EU:n alueelta yli kahdentoista kuukauden ajaksi, ellei pidempiä poissaolojaksoja sallita²⁶ erityisistä tai poikkeuksellisista syistä (esim. hankkeen kehittämiseen osallistuminen alkuperämaassa). Slovakia ja Alankomaat eivät ole saattaneet säännöstä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, sillä ne ovat säätäneet myös muista perusteista, joiden nojalla aseman voi menettää, jos henkilö on ollut poissa kyseisen jäsenvaltion alueelta vähintään 180 päivää.

Direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella ei ole enää oikeutta säilyttää pitkään oleskelleen henkilön asemaa, jos hän aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle, vaikka uhka ei muodostakaan syytä karkottamiselle. Useimpien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön on sisällytetty tämä mahdollisuus. Aina ei kuitenkaan ole selvää, otetaanko tekojen vakavuusaste huomioon. Erityisesti Ranskan lainsäädäntö, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema voidaan peruuttaa, jos kolmannen maan kansalainen työskentelee ilman vaadittua työlupaa, näyttää ylittävän 9 artiklassa säädettyt aseman peruuttamisen edellytykset.

Direktiivin 9 artiklan 4 kohta, jonka mukaan henkilö menettää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa ensimmäisessä jäsenvaltiossa, jos hänelle on myönnetty sama asema toisessa jäsenvaltiossa tai jos hän ei ole oleskellut ensimmäisen jäsenvaltion alueella kuuteen vuoteen, on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa.

Direktiivin 9 artiklan 5 kohdassa säädetään yksinkertaistetusta menettelystä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi uudelleen (esim. oleskelua tai kotoutumista koskevan vaatimuksen poistaminen tai helpottaminen) 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Espanja²⁷, Kypros, Liettua ja Malta eivät ole osoittaneet saattaneensa tätä säännöstä kansalliseen lainsäädäntöönsä.

²⁶ Belgia, Itävalta, Luxemburg, Malta, Portugali, Slovenia, Suomi ja Tšekki.

²⁷ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

3.5. Oikeus tasavertaiseen kohteluun ensimmäisessä jäsenvaltiossa (11 artikla)

Direktiivin 11 artiklan mukaan pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa useilla aloilla, kuten palkkatyö, koulutus, sosiaaliturva sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuus. Useiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tästä erityisiä säännöksiä, minkä vuoksi tiedonsaanti on valitettavasti puutteellista. Sen vuoksi on vaikea arvioida, vastaavatko kansalliset säännökset 11 artiklaa. Tästä aihepiiristä on tehty useita valituksia, jotka osoittavat, että säännöksen saattamisessa kansalliseen lainsäädäntöön saattaa esiintyä ongelmia, erityisesti jos tasavertaisen kohtelun periaatteen toteutuminen riippuu erilaisista alueellisista ja paikallisista viranomaisista.

12 jäsenvaltiota²⁸ on hyödyntänyt 11 artiklan 2 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa tasavertainen kohtelu koskemaan tapauksia, joissa paikkakunta, jossa pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen tai tämän perheenjäsenet ovat kirjoilla tai joka on mainittujen henkilöiden tavanmukainen asuinpaikka, on asianomaisen jäsenvaltion alueella. Lisäksi Kreikka on ainoa jäsenvaltio, jossa kansallinen lainsäätäjä rajoittaa 4 kohdan mukaisesti sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusetuuksiin.²⁹ Työnteon osalta 17 jäsenvaltion³⁰ lainsäädännössä rajoitetaan pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeutta palkkatyöhön tai kielletään heiltä kokonaan palkkatyö, johon liittyy julkisen vallan käyttöä.

Ongelmat kansalliseen lainsäädäntöön saattamisessa koskevat seuraavia seikkoja: koulutukseen pääsy Alankomaissa (yliopistoilla on oikeus periä suurempia maksuja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevilta, myös pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta), kiinteistöjen hankinta Puolassa, vapaan liikkuvuuden rajoittaminen Liettuassa (ulkomaalaisten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa useista syistä, kuten muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeleminen).

Italialainen tuomioistuin on pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asiassa³¹, joka koskee sitä, onko pelkästään EU:n kansalaisille tarkoitettu kansallinen asumistuki direktiivin 11 artiklan mukainen.

3.6. Suhde pysyviin kansallisiin oleskelulupiin – suotuisammat säännökset (13 artikla)

Direktiivin 13 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää pysyviä kansallisia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin direktiivissä säädetään. Tällaiset oleskeluluvat eivät kuitenkaan anna haltijalleen oikeutta oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Kaikkiaan 13 jäsenvaltiota³² on hyödyntänyt tätä mahdollisuutta esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden, suursijoittajien tai muiden sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, joilla on erityinen side kyseiseen jäsenvaltioon (he ovat syntyneet jäsenvaltiossa tai oleskelleet siellä pitkään tai avioituneet jäsenvaltion kansalaisen kanssa).

²⁸ Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Puola, Ranska, Saksa, Tšekki ja Unkari.

²⁹ Näillä tarkoitetaan etuja, jotka vaikuttavat lasten, vähävaraisten ja perheiden suojeluun.

³⁰ Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Tšekki ja Unkari.

³¹ Asia C-571/10.

³² Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari.

Ongelmia saattaa esiintyä niissä jäsenvaltioissa³³, joissa kolmansien maiden kansalaisilla ei voi olla yhtä aikaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa sekä toista oleskelulupaa, vaan heidän on valittava jompikumpi. Valinta ei vastaa direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa ja 7 artiklan 3 kohtaa, joiden mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, jos hakija täyttää direktiivissä säädetyt edellytykset. Lisäksi tämä tilanne saattaa aiheuttaa kilpailua kansallisten oleskelulupien ja EU:n oleskelulupien välillä, jolloin kolmansien maiden kansalaisiin ei välttämättä sovelleta suotuisampia säännöksiä, koska lupatyypin etujen vertailu edellyttää usein perusteellista maahanmuuttolain tuntemusta ja kattavaa analysointia.

3.7. Toisessa jäsenvaltiossa oleskelun ja työskentelyn edellytykset (14, 15, 16 ja 18 artikla)

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten vapaampi liikkuvuus EU:n sisällä on direktiivin tärkeimpiä saavutuksia, sillä se edistää osaltaan sisämarkkinoiden tehokasta toteutumista. Direktiiviä ei kuitenkaan ole saatettu kansalliseen lainsäädäntöön riittävän hyvin. Monissa jäsenvaltioissa direktiivin III luku, joka koskee oleskelua muissa jäsenvaltioissa, on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vain osittain tai sen täytäntöönpano on viivästynyt. Lisäksi on esiintynyt ongelmia sellaisten oleskelulupien yhteydessä, joita myönnettäessä ei ole noudatettu direktiivin säännöksiä (ks. 3.3 kohta). Tilanne on johtanut siihen, että toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta on evätty maahanpääsy sellaisin perustein, joista ei säädetä direktiivissä, tai heille ei ole myönnetty heille kuuluvia oikeuksia.

EU:n sisäinen liikkuvuus on toteutunut paljon tehokkaammin niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät vaadi jossakin toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaneilta työmarkkinatestiä (eräissä tapauksissa ei vaadita myöskään työlupaa), eli Belgiassa³⁴, Kyproksessa, Latviassa, Puolassa, Portugalissa, Ruotsissa ja Unkarissa. Italiassa, Romaniassa ja Sloveniassa sovelletaan kansallisia kiintiöitä, jotka poikkeavat direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa säädetyistä³⁵. Kiintiöiden yhdenmukaisuus direktiivin kanssa riippuu siitä, perustuvatko ne työmarkkina-analyysiin. Sen vuoksi Italian soveltamat kiintiöt, jotka on jaoteltu kansallisuuden mukaan, näyttävät olevan vastoin direktiivin säännöksiä.

Eräät jäsenvaltiot ovat poistaneet vakaita ja säännöllisiä varoja sekä sairausvakuutustodistusta koskevat vaatimukset muissa jäsenvaltioissa pitkään oleskelleen kansalaisen aseman saaneilta, jotka hakevat oleskelulupaa. Italia, Ranska ja Romania soveltavat eräisiin pitkään oleskelleisiin kolmansien maiden kansalaisiin 15 artiklan nojalla tulovaatimuksia, jotka ovat 5 artiklassa säädetyjä vaatimuksia tiukempia. Tämä haittaa liikkuvuutta EU:n sisällä ja saattaa olla vastoin suhteellisuusperiaatetta sekä direktiivin tehokkuusperiaatetta.

Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat vaatia sellaisilta pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka hakevat oleskelulupaa, tiettyjä kotouttamistoimenpiteitä, ellei tätä kotouttamisvaatimusta ole sovellettu kyseisiin pitkään oleskelleisiin kolmansien maiden kansalaisiin jo ensimmäisessä jäsenvaltiossa. Kuten käytetystä sanamuodosta sekä kotouttamistoimien soveltamisalaa ja sisältöä koskevista rajoituksista ilmenee, nämä toimet eivät vastaa 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä

³³ Belgia, Italia, Itävalta, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Puola, Portugali, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro.

³⁴ EU:n kansalaisiin sovellettavien väliaikaisten toimenpiteiden soveltamisen aikana; koskee pelkästään ammatteja, joissa on pula työvoimasta.

³⁵ Sovelletaan vain Itävallassa.

kotouttamisedellytyksiä. Sen vuoksi kansalliset säännökset, joiden nojalla jossakin toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaneilta henkilöiltä vaaditaan muitakin kotouttamistoimenpiteitä kuin pelkkää kielikurssille osallistumista, vaikka häneen on jo sovellettu ensimmäisessä jäsenvaltiossa kotoutumisedellytystä, ovat vastoin direktiivin säännöksiä. Tämä koskee Itävaltaa, Latviaa, Ranskaa, Saksaa ja Viroa³⁶.

Direktiivin 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat hylätä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupahakemuksen, jos kyseinen henkilö muodostaa uhan kansanterveydelle. Joissakin jäsenvaltioissa on epäselvää, sovelletaanko mainittuihin tauteihin suojatoimenpiteitä myös jäsenvaltion omien kansalaisten kohdalla. Belgia, Italia, Latvia, Romania³⁷ ja Unkari eivät ole saattaneet kansalliseen lainsäädäntöönsä 18 artiklan 3 kohtaa, jossa kielletään jäsenvaltioita epäämästä oleskeluluvan uusiminen ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ilmenevien tautien takia. Lisäksi Kreikassa ja Liettuassa vaaditaan aina lääkärintodistus, vaikka 18 artiklan 4 kohdassa kielletään järjestelmälliset lääkärintarkastukset sekä maksujen periminen tällaisista tarkastuksista, ja Kyproksessa, Liettuassa, Latviassa, Romaniassa ja Tšekissä hakijan on itse maksettava lääkärintarkastuksesta tai -todistuksesta aiheutuvat kustannukset.

Direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen puolisoilla ja alaikäisillä lapsilla on oikeus siirtyä kolmannen maan kansalaisen mukana toiseen jäsenvaltioon, kun perhe on muodostettu jo ensimmäisessä jäsenvaltiossa, ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi Liettuan³⁸ ja Viron lainsäädäntöä, sillä maat soveltavat perheen yhdistämistä koskevia yleisiä sääntöjä, eikä Espanjassa ja Italiassa, jotka edellyttävät hakijoilta asuntoa. Lisäksi Unkarin lainsäädännössä oleva ehdollinen lauseke voi olla harhaanjohtava, kun on kyse pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten oikeudesta siirtyä kolmannen maan kansalaisen mukana.

3.8. Pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle toisessa jäsenvaltiossa myönnetty oleskelulupa (19 artiklan 2 ja 3 kohta ja 21 artikla)

Direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan toisen jäsenvaltion on myönnettävä pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle oleskelulupa, joka voidaan uusida, jos säädetyt edellytykset täyttyvät. Lisäksi toisen jäsenvaltion on ilmoitettava päätöksestään ensimmäiselle jäsenvaltiolle. Tätä tiedonantovelvollisuutta ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Italiassa, Latviassa, Liettuassa, Ranskassa ja Romaniassa.

Heti kun pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen saa oleskeluluvan toisessa jäsenvaltiossa, häntä on kohdeltava kyseisessä jäsenvaltiossa tasavertaisesti 11 artiklassa tarkoitetuilla aloilla, kuten 21 artiklan 1 kohdassa säädetään. Säännöksen saattamisessa kansalliseen lainsäädäntöön on kuitenkin esiintynyt ongelmia: Liettuassa, Slovakiassa, Sloveniassa ja Suomessa tasavertainen kohtelu koskee vain niitä pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia, joilla on pysyvä oleskelulupa, ja Alankomaissa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen väliaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos asianomainen henkilö hakee sosiaaliavustusta.

³⁶ Tätä vaatimusta ei kuitenkaan sovelleta väliaikaisiin oleskelulupiin.

³⁷ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

³⁸ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

Bulgariassa, Italiassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa³⁹ ja Suomessa rajoitetaan edelleen palkkatyötä ensimmäisten 12 kuukauden jälkeen. Tämä on vastoin direktiivin säännöksiä. Kansalliset säännökset eivät ole tältä osin selkeät Kreikassa ja Kyproksessa.

Perheenjäsenten osalta 19 artiklan 3 kohdassa säädetään, että toisen jäsenvaltion on myönnettävä heille oleskelulupa, joka voidaan uusida ja joka on voimassa yhtä kauan kuin pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetty oleskelulupa. Tätä säännöstä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Romaniassa ja Slovakiassa, ja Liettua⁴⁰ ja Slovenia soveltavat aiheettomia rajoituksia. Heti kun perheenjäsenille on myönnetty oleskelulupa, heillä olisi oltava perheenyhdistämistä koskevan direktiivin 14 artiklassa luetellut oikeudet. Tätä säännöstä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Latviassa, Romaniassa eikä Virossa. Lisäksi Slovenia ei ole saattanut sitä asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntönsä työmarkkinoille pääsyn ja Suomi koulutuksen osalta.

3.9. Suoja karkottamista vastaan (12 ja 22 artikla)

Karkottamista ensimmäisestä jäsenvaltiosta säännellään direktiivissä tiukasti (12 artikla): jäsenvaltio voi tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle ”välittömän ja riittävän vakavan uhan”; päätöstä ei saa perustella taloudellisin syin. Ennen karkottamispäätöstä on arvioitava perusteellisesti henkilön tilannetta ja päätöksen seurauksia tiettyjen kriteerien pohjalta (12 artiklan 3 kohta). Ongelmia esiintyy niissä kansallisissa säännöksissä, joissa ei viitata nimenomaisesti tiettyyn uhkaan (Espanja, Romania, Ruotsi), joissa ei oteta huomioon kaikkia kriteerejä (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Latvia, Luxemburg, Ranska, Romania, Ruotsi, Unkari), joissa säädetään muistakin kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä perusteista tai joissa ei erikseen suljeta pois taloudellisia syitä 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Direktiivin 22 artiklassa säädetään mahdollisuudesta poistaa maasta kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa mutta joka ei vielä ole saanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Lukuun ottamatta Maltaa, Portugalia ja Ruotsia jäsenvaltiot eivät ole antaneet asiasta erityisiä säännöksiä. Tämä on ongelmallista, sillä useimmissa jäsenvaltioissa on olemassa useita lisäperusteita kieltäytyä oleskeluluvan myöntämisestä tai peruuttaa oleskelulupa.

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2008 annetulla direktiivillä 2008/115/EY on ollut vaikutusta 22 artiklan 2 ja 3 kohtaan, sillä kyseisen direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jäsenvaltiot voivat päättää maasta poistamisesta vain, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta. Myös direktiivissä 2008/115/EY säädettyjä menettelyllisiä takeita sekä maahantulokieltoa koskevia säännöksiä olisi noudatettava.

³⁹ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

⁴⁰ Lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa.

3.10. Menettelyyn liittyvät takeet (7 artiklan 2 kohta, 10 artikla, 19 artiklan 1 kohta ja 20 artikla)

- **Hakemuksen käsittelyyn sovellettava määräaika (7 artiklan 2 kohta ja 19 artiklan 1 kohta)**

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti useimmat jäsenvaltiot noudattavat kuuden kuukauden määräaika, jonka kuluessa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa koskeva hakemus on käsiteltävä⁴¹, sekä hyödyntävät mahdollisuutta pidentää määräaika ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”. Belgian ja Saksan lainsäädäntö aiheuttaa ongelmia, sillä niissä ei ole selkeitä säännöksiä enimmäismääräajasta. Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa voidaan käytännössä poiketa virallisista määräajoista.⁴²

Useimmissa jäsenvaltioissa pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat oleskella toisessa jäsenvaltiossa sillä aikaa, kun heidän oleskelulupahakemustaan käsitellään.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä, mitä tapahtuu, ellei päätöstä tehdä määräajassa (esim. hakijan väliaikaista oleskelulupaa pidennetään tai hakijalle annetaan myönteinen päätös tai kielteinen päätös, jonka jälkeen hakija voi valittaa päätöksestä). Direktiiviä ei tältä osin ole saatettu asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön Italiassa, Suomessa ja Virossa, sillä niissä ei ole annettu tästä asiasta lainkaan kansallisia säännöksiä.

Direktiivin tehokkuusvaikutuksen mukaisesti myönteisen päätöksen olisi vastattava pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saamista, kuten Alankomaissa tai Belgiassa tapahtuu, tai ainakaan se ei saisi viivyttää oleskelulupaan liittyvien oikeuksien saantia.

- **Muut menettelyyn liittyvät takeet (7 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta, 10 ja 20 artikla)**

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu tiedonantovelvollisuus ei käytännössä näytä toteutuvan riittävän hyvin, varsinkaan pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille 11 artiklan mukaisesti myönnettyjen oikeuksien osalta.

Muut, 10 ja 20 artiklassa säädetyt menettelyyn liittyvät takeet on sisällytetty useimpien jäsenvaltioiden kansallisiin säännöksiin. Sen sijaan Tšekissä pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen, joka menettää asemansa 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti, ei voi valittaa päätöksestä.

IV. PÄÄTELMÄT

EU on sitoutunut pitkällä aikavälillä edistämään kolmansien maiden kansalaisten, erityisesti unionin alueella pitkään oleskelleiden henkilöiden, kotoutumista ja syrjimätöntä kohtelua. Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskeva direktiivi on keskeinen keino edistää tämän tavoitteen saavuttamista, ja samalla se on EU:n maahanmuuttopolitiikan kulmakiviä. Direktiivin innovatiivista menettelyä laadittaessa on otettu huomioon sekä EU:n kansalaisiin sovellettava järjestelmä että unionin maahanmuuttopolitiikan tarpeet. Direktiivillä taataan jäsenvaltioissa pitkään oleskelleille

⁴¹ 30 päivää: Slovenia; kaksi kuukautta: Tšekki; kolme kuukautta: Bulgaria, Espanja, Italia, Latvia, Puola, Slovakia, Tšekki ja Viro; neljä kuukautta: Ranska ja Unkari.

⁴² Esim. Italia.

kolmansien maiden kansalaisille laajemmat oikeudet kaikkialla unionin alueella, edistetään syrjimättömän kohtelun periaatetta ja määritellään ensimmäistä kertaa säännökset, joilla pyritään tukemaan liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä.

Direktiivin kunnianhimoinen tavoite huomioon ottaen on valitettavaa, ettei sillä ole ollut mainittavaa vaikutusta monissa jäsenvaltioissa. Vuonna 2009 noin 80 prosenttia kaikista pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaneista asui neljässä jäsenvaltiossa: Virossa (187 400), Itävallassa (166 600), Tšekissä (49 200) ja Italiassa (45 200). Ranskassa ja Saksassa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa oli myönnetty vain 2 000 henkilölle.⁴³ Lisäksi käytettävissä olevista tiedoista käy ilmi, että vain hyvin pieni osa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saaneista on hyödyntänyt tätä uutta mahdollisuutta liikkua Euroopan unionin sisällä (vähemmän kuin 50 henkilöä jäsenvaltiota kohden). Vaikka jäsenvaltioissa yli viisi vuotta oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset eivät automaattisesti täytäkään edellytyksiä pitkään oleskelleen aseman saamiseksi (esimerkiksi, jos he eivät täytä tuloja koskevaa vaatimusta) tai heillä saattaa olla oikeus hakea kansalaisuutta ja he pitävät tätä parempana vaihtoehtona, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan oikeutettujen ja aseman saaneiden lukumäärän välillä on huomattava ero.

Tästä kertomuksesta käy ilmi, että kolmansien maiden kansalaiset eivät yleisesti ole tietoisia pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemasta ja siihen liittyvistä oikeuksista. Lisäksi kertomus paljastaa puutteita direktiivin saattamisessa kansalliseen lainsäädäntöön (esimerkiksi direktiivin soveltamisalan rajoittava tulkinta, aseman myöntämiselle asetetut suurten maksujen kaltaiset ylimääräiset edellytykset, EU:n sisäisen liikkuvuuden laittomat esteet, tasavertaisen kohtelun periaatteen ja karkottamista vastaan säädetyn suojan vesittäminen). Nämä puutteet edellyttävät lisätoimia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

V. TULEVAT TOIMET

Komissio aikoo tehostaa toimintaansa sen varmistamiseksi, että direktiivi saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että se pannaan moitteettomasti täytäntöön koko EU:n alueella. Päästäkseen tähän tavoitteeseen komissio aikoo käyttää täysimääräisesti sille perussopimuksen mukaan kuuluvaa toimivaltaa sekä käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä. Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui viisi vuotta sitten, ja nyt on aika ottaa direktiivi käyttöön kaikilta osin.

Samanaikaisesti komissio aikoo jatkaa teknistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Yhteyskomitea tarkastelee jatkossakin ongelmia, pyrkii edistämään näkemysten vaihtoa direktiivin tulkinnasta ja tarjoaa neuvontaa. Esimerkiksi seuraavia oikeudellisia ja teknisiä seikkoja voitaisiin käsitellä laajemmin ja selkeyttää: kotouttamistoimet ja -edellytykset, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten toisessa jäsenvaltiossa oleskelua koskevat erityiset säännöt, suoja karkottamista vastaan ja jäsenvaltioiden keskinäinen tietojenvaihto.

Lisäksi pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille olisi annettava enemmän tietoa direktiiviin perustuvista oikeuksista. Komissio aikoo hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla verkkosivuja lähinnä tulevan maahanmuuttoportaalin kautta. Lisäksi komissio harkitsee yksinkertaisen oppaan laatimista pitkään oleskelleille kolmansien maiden

⁴³ Lähde: Eurostat.

kansalaisille. Komissio voi myös rohkaista ja tukea jäsenvaltioita käynnistämään tiedotuskampanjoita, joiden avulla pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille kerrotaan heidän oikeuksistaan.

Jotta voitaisiin parantaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa, tukea kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista sekä tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa, direktiiviin voitaisiin harkita seuraavia muutoksia: väliaikaiset oleskelujaksot voitaisiin ottaa paremmin huomioon laskettaessa viiden vuoden oleskelua; kiertomuuttoa voitaisiin edistää joustavoittamalla sääntöjä, jotka koskevat poissaoloa EU:n alueelta, EU:n sinisen kortin järjestelmän mukaisesti⁴⁴; työmarkkinoille pääsyä toisessa jäsenvaltiossa voitaisiin edistää; ja lisäksi voitaisiin yksinkertaistaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saantia toisessa jäsenvaltiossa.

⁴⁴ Direktiivi 2009/50/EY.



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2011
KOM(2011) 585 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om tillämpningen av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta
tredjelandssmedborgares ställning**

I. INLEDNING

Direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning¹ (nedan kallat *direktivet*) antogs den 25 november 2003. Det var det andra direktivet² om laglig invandring som antogs sedan lagstiftningsbefogenheter på EU-nivå inom det här området infördes genom Amsterdamfördraget.

Den nya ställning som varaktigt bosatt som skapades genom direktivet efterlystes av Europeiska rådet 1999 i syfte att stödja varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integrering i medlemsstaterna och främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen. För att nå det målet beviljas varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd på säkra villkor, bland annat får de en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt och, på vissa villkor, rätt att vistas i andra medlemsstater.

Direktivet är därför en milstolpe i utvecklingen av EU:s migrationspolitik, som berör över en halv miljon³ tredjelandsmedborgare i de 24 medlemsstater⁴ som direktivet omfattar. Direktivets räckvidd utvidgades nyligen till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd genom att direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 ändrades.

Genom denna rapport fullgör kommissionen sin skyldighet enligt artikel 24 i direktivet. Rapporten ger en överblick över införlivandet och tillämpningen av direktivet i medlemsstaterna och ringar in eventuella problemområden. Den har utarbetats på grundval av en studie som utförts på kommissionens vägnar⁵ och på grundval av andra källor, bland annat ett antal särskilda undersökningar som utförts via det europeiska migrationsnätverket⁶, enskilda klagomål, frågor, petitioner, diskussioner med medlemsstaterna om praktiska frågor som uppkommit i samband med tillämpningen av direktivet samt andra studier⁷.

Medlemsstaterna har getts tillfälle att se över och uppdatera faktauppgifterna.

II. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDE

Såsom anges i artikel 26 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 23 januari 2006.

Mellan 2005 och 2010 anordnade kommissionen flera möten med medlemsstaterna för att diskutera frågor avseende genomförandet och tolkningen av direktivet.

Kommissionen inledde överträdelseförfaranden mot 20 medlemsstater⁸ 2007 i enlighet med artikel 258 (f.d. 226) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grund av att de inte hade tillämpat direktivet i tid eller inte på ett korrekt sätt informerat kommissionen om

¹ EUT L 16, 23.1.2004, s. 44.

² Det första direktivet var direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.

³ År 2009 uppgick de till 567 100 stycken (Källa: Eurostat).

⁴ Danmark, Irland och Förenade kungariket är inte bundna av direktivet.

⁵ Studie som erhållit stöd från kommissionen och utförts av ett konsortium under ledning av Andersson Effers Felix (AEF) med medverkan av Matrix Insight Ltd (Matrix) och Centre for Migration Law (CMR) och som består av en uppdatering av den studie som utfördes 2007 av akademikernätverket Odysseus för rättsliga studier om invandring och asyl i Europa.

⁶ Se i synnerhet särskilda undersökningar nr 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 och 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

⁸ Alla medlemsstater utom Österrike, Slovenien, Slovakien och Polen.

antagandet av nationell lagstiftning för genomförande av direktivet. Domstolen avkunnade domar mot tre medlemsstater⁹. Eftersom alla medlemsstater sedan dess stegvis har anmält införlivandeåtgärder har dessa överträdelseförfaranden lagts ned.

III. INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNAS ÖVERENSSTÄMMELSE

3.1. Vem omfattas? (artikel 3)

Direktivet gäller tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium. En rad undantag medges dock. Specifika problem uppstår rörande undantagen för tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd uteslutande av tillfälliga skäl (artikel 3.2 e). Vissa medlemsstater tillämpar en mycket vid tolkning av bestämmelsens undantag och definierar ställningen som varaktigt bosatt som tillfällig för vissa kategorier av tredjelandsmedborgare, trots att deras uppehållstillstånd i princip kan förlängas på obegränsad tid utan någon bestämd tidsgräns och oavsett deras totala bosättningsperiod i medlemsstaten. I Österrike, Cypern, Grekland, Italien och Polen kan konstnärer, idrottsutövare, präster, socialarbetare, forskare och familjemedlemmar till varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, lågutbildade migrerande arbetstagare eller andra tredjelandsmedborgare vars vistelse oriktigt betecknas som "tillfällig" på så sätt fråntas ställningen som varaktigt bosatta. Denna inskränkning av vilka personer som omfattas av direktivet påverkar på ett allvarligt sätt direktivets ändamålsenliga verkan.

Denna fråga är föremål för en begäran framställd av Raad van State (Nederländerna) om förhandsavgörande av domstolen i mål C-502/10 (M. Singh).

3.2. Villkor för förvärvande av ställning som varaktigt boende i en första medlemsstat (artiklarna 4, 5, 6 och 7.1)

• Laglig bosättning i fem år (artikel 4)

Innan en tredjelandsmedborgare får ansöka om ställning som varaktigt bosatt måste han eller hon ha varit lagligen och oavbrutet bosatt inom territoriet i fem år.

Varje medlemsstat har behörighet att definiera begreppet "laglig bosättning" i den nationella lagstiftningen inom EU-rättens gränser. När begreppet väl har definierats får medlemsstaten emellertid inte begränsa det när den införlivar artikel 4 i direktivet med sin nationella lagstiftning. Att inskränka "laglig bosättning" till att endast innebära uppehåll med uppehållstillstånd och att av principskäl utesluta viseringar och andra former av tillstånd att vistas i landet kan utgöra ett felaktigt införlivande av denna bestämmelse när dessa vistelser inte omfattas av de undantag som föreskrivs i artikel 3.2. Problem i detta avseende kan uppkomma i Frankrike, Italien, Luxemburg, Sverige och Slovakien.

Enligt artikel 4.3 ska en period av frånvaro från den berörda medlemsstatens territorium som är kortare än sex månader i följd och inte överstiger tio månader totalt inom fem år inte utgöra något avbrott i den femåriga bosättningsperioden¹⁰. Litauen har inte införlivat denna

⁹ Målen C-5/07 (Kommissionen mot Portugal), C-59/07 (Kommissionen mot Spanien) och C-34/07 (Kommissionen mot Luxemburg).

¹⁰ För tredjelandsmedborgare som innehar ett s.k. blåkort i enlighet med direktiv 2009/50 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, förlängs denna period till högst 12 månader i följd och den sammanlagda perioden till högst 18 månader.

bestämmelse¹¹. Många medlemsstater¹² har utnyttjat möjligheten att godta längre perioder av frånvaro under ”särskilda och exceptionella” omständigheter (såsom allvarlig sjukdom, studier och sysselsättningsskäl) utan att femårsperioden avbryts.

Särskilda (frivilliga) bestämmelser för beräkning av bosättningstiden för personer som bedriver studier eller genomgår yrkesutbildning föreskrivs i artikel 4.2, som har införlivats av en majoritet av medlemsstaterna¹³.

- **Försörjningsmedel och sjukförsäkring (artikel 5.1)**

Kravet i fråga om inkomster varierar mellan medlemsstaterna, eftersom det vanligtvis fastställs i förhållande till det sociala biståndet, minimilevnadsstandarden eller minimilönen/minimipensionen. Många medlemsstater har fastställt tröskelvärden som ökar proportionellt med antalet familjemedlemmar och tar hänsyn till boendekostnaderna. I Cypern krävs ett anställningskontrakt på minst 18 månader som bevis för stabila och regelbundna försörjningsmedel, vilket i praktiken kan utgöra ett allvarligt hinder på arbetsmarknaden, som kännetecknas av anställningsavtal med kort varaktighet.

Handläggningen av familjemedlemmars ansökningar väcker ytterligare frågeställningar. I Bulgarien, Estland, Grekland, Malta, Polen och Rumänien föreskrivs i ramlagstiftningen att familjemedlemmar som ansöker om ställning som varaktigt bosatta ska bevisa att de har tillräckliga försörjningsmedel och att dessa inte omfattar sponsorns inkomster. Denna snäva tolkning av kravet på försörjningsmedel hindrar familjemedlemmar att uppnå en stabil ställning och strider mot målet att främja varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integrering.

- **Krav på integrering (artikel 5.2)**

Vid sidan av ovanstående villkor får medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare uppfyller villkor för integrering. Detta är fallet i t.ex. Österrike, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal och Rumänien¹⁴. Bland villkoren för integrering återfinns språkkunskaper, men den erfordrade nivån varierar. Villkoren kan även omfatta mer ingående kunskaper om värdlandets samhälle, vanligtvis dess historia, rättsliga system och värderingar¹⁵. I vissa medlemsstater krävs att tredjelandsmedborgarna klarar ett prov¹⁶, som kan föregås av obligatoriska kurser. I andra medlemsstater är det endast obligatoriskt att delta i integreringskurser¹⁷.

Vid införlivandet av denna bestämmelse ska medlemsstaterna sträva efter att uppnå direktivets syfte och ta vederbörlig hänsyn till de allmänna principerna i EU-rätten, såsom principen om ändamålsenlig verkan (*effet utile*) och proportionalitetsprincipen. Vid en sådan bedömning är värdefulla indikatorer typen av kunskaper som den sökande förväntas inneha och nivån på dessa (även jämfört med kunskapsnivån i värdlandet), kostnaden för provet,

¹¹ Ändringar är under utarbetande.

¹² Österrike, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Spanien, Finland, Italien, Luxemburg, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen och Rumänien.

¹³ Alla medlemsstater utom Cypern, Finland, Frankrike, Italien, Litauen och Sverige.

¹⁴ Detta krav gäller dock inte familjemedlemmar i Tyskland, Estland, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta och Rumänien.

¹⁵ Österrike, Frankrike, Tyskland, Grekland, Litauen, Malta och Nederländerna.

¹⁶ Österrike, Tyskland, Estland, Grekland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal och Rumänien.

¹⁷ Kurser i medborgarkunskap i Frankrike.

tillgängligheten hos integreringskurserna och proven samt en jämförelse mellan de integreringskrav som ställs på de blivande varaktigt bosatta tredjelandsmedborgarna och de som ställs på blivande medborgare (som förväntas vara högre).

- **Allmän ordning och säkerhet (artikel 6)**

Med tanke på att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare per definition redan har varit bosatta i den berörda medlemsstaten under minst fem år är medlemsstaternas möjlighet att avslå en ansökan av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet mer begränsad än i andra direktiv om laglig migration, eftersom medlemsstaterna måste beakta följande fyra omständigheter: allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, den fara som den berörda person utgör, bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet.

Införlivandegraden är svår att bedöma på det här området, inte endast på grund av att ordalydelsen i de motsvarande nationella införlivandeåtgärderna vanligtvis skiljer sig något från direktivets text, utan även på grund av att de vanligtvis utgår ifrån olika rättskällor och att det är svårt att bedöma kombinationen av och rättsverkningarna hos dessa. Med dessa förbehåll tycks inte den nationella lagstiftningen i Österrike, Belgien, Spanien, Frankrike, Ungern, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slovenien¹⁸ och Slovakien garantera att de omständigheter som anges i denna artikel beaktas varje gång ett beslut om att avslå en ansökan om ställning som varaktigt bosatt fattas (ofullständigt införlivande av kriterierna, orimligt vaga formuleringar samt automatisk koppling mellan vissa frihetsstraff/brottsregister och avslag).

- **Dokumentation (artikel 7.1)**

I artiklarna 4 och 5 fastställs vilken dokumentation som kan krävas till stöd för ansökan vid sidan av en giltig resehandling och dokumentation som bekräftar lämplig bostad. De nationella lagstiftningar där det systematiskt krävs ytterligare handlingar, såsom utdrag ur brottsregistret (Cypern, Tjeckien, Ungern, Italien, Rumänien och Slovenien) eller en detaljerad meritförteckning (Bulgarien¹⁹), förefaller därför inte vara förenliga med direktivet.

En annan problematisk fråga i vissa nationella lagstiftningar rör följderna av avsaknaden av dokumentation om lämplig bostad – begreppet ”lämplig bostad” avser vanligen en normal bostad som uppfyller de allmänna hälso- och säkerhetsnormerna eller en bostad som uppfyller normerna för socialbostäder. De medlemsstaters lagstiftning, i vilken det föreskrivs att avsaknad av sådan dokumentation utgör skäl för att avslå en ansökan, strider mot direktivet, eftersom detta inte är ett villkor för godkännande av ansökan²⁰. Det särskilda kravet enligt Maltas nationella lagstiftning att bostaden inte får delas med en annan person/andra personer som inte är familjemedlem(mar) tycks vidare inte vara befogat.

Avsaknaden av specifika bestämmelser rörande dokumentation, såsom tycks vara fallet i Tyskland, Sverige och Nederländerna, är svårligen förenlig med den allmänna principen att tredjelandsmedborgare ska kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter²¹.

- **Övriga krav**

¹⁸ Ändringar är under utarbetande.

¹⁹ Ändringar är under utarbetande.

²⁰ Genomförandet kan ge upphov till frågeställningar på det här området i Österrike, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Ungern, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Rumänien och Slovakien.

²¹ Domstolens dom av den 30 maj 1991 i mål C-351/88.

Utfärdandet av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta regleras genom en fakultativ bestämmelse ("får") i österrikisk lag och förutsätter att personen har beviljats bosättningsstillstånd, som i sin tur förutsätter att ett kvoteringskriterium har uppfyllts eller att ett tillräckligt antal poäng (kunskapsbaserat poängsystem) har erhållits, vilket inte är förenligt med direktivet.

När det gäller de avgifter som samtliga 24 medlemsstater tar ut för handläggning av ansökan, kan dessa, om de är orimligt höga, anses strida mot proportionalitetsprincipen och likställas med ett rättsstridigt ytterligare villkor för godtagande av ansökan som äventyrar direktivets ändamålsenliga verkan. I detta avseende kan frågeställningar uppstå beträffande Bulgarien, Cypern, Grekland, Frankrike, Nederländerna och Portugal, där avgifterna uppgår till mellan 260 och 600 euro. Denna fråga är föremål för ett överträdelseförfarande i domstolen²².

3.3. Uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och ställning som varaktigt bosatt (artikel 8.1–8.3)

I direktivet fastställs en grundläggande skillnad mellan ställning som varaktigt bosatt och uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, eftersom ställningen som varaktigt bosatt är permanent och uppehållstillståndet endast intygar den ställningen²³. Mot bakgrund av detta kan avsaknaden av uttryckliga bestämmelser i den nationella lagstiftningen (i Frankrike, Lettland, Nederländerna, Portugal och Sverige) om ställningens permanenta karaktär vara problematiskt i rättsligt hänseende.

Med vissa undantag²⁴ har medlemsstaterna på ett korrekt sätt införlivat bestämmelsen om tillståndets varaktighet (artikel 8.2), varvid de generellt har fastställt denna till fem år.

Bestämmelserna rörande tillståndets utformning (artikel 8.3) ändrades genom rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland. Under de första åren efter direktivets ikraftträdande underlät en rad medlemsstater (bl.a. Spanien²⁵, Italien och Rumänien) att fastställa de obligatoriska uppgifter som ska anges på tillståndet, vilket förorsakade problem med rörligheten inom EU.

3.4. Villkor för förnyande av uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och förlust av ställningen som varaktigt bosatt

- **Förnyande av uppehållstillståndet för varaktigt bosatta (artikel 8.2)**

Artikel 8.2 som rör automatiskt förnyande av uppehållstillståndet för varaktigt bosatta, och som är nära förbunden med artikel 9.6 om utgången av giltighetstiden hos uppehållstillståndet för varaktigt bosatta, har införlivats på ett korrekt sätt i de medlemsstater där det inte finns något förfarande för förnyande eftersom tillståndet är giltigt under obestämd tid. Dess införlivande har även skett på ett korrekt sätt i de medlemsstater där uppehållstillståndet för varaktigt bosatta automatiskt förnyas när det löper ut eller på begäran. De höga avgifter som tillämpas i detta avseende (Cypern) tycks inte vara förenligt med begreppet automatiskt förnyande, liksom de höga böter (upp till 1659 euro) som enligt rapporter tas ut i Slovakien av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare som inte ansöker om förnyande av uppehållstillståndet i tid.

²² Mål C-508/10 (kommissionen mot Nederländerna).

²³ Se skäl 11.

²⁴ Tio år i Tjeckien och Frankrike samt ingen tidsbegränsning i Finland, Italien, Tyskland och Slovenien.

²⁵ Ändringar är under utarbetande.

- **Återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt (artikel 9)**

I artikel 9 regleras villkoren för återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt. Återkallande ska ske i de fem specifika fall som förtecknas i artikel 9.1 och 9.4 och får även ske under de omständigheter som anges i artikel 9.3. Att återkalla ställningen som varaktigt bosatt av andra skäl är inte motiverat.

Dessutom får medlemsstaterna enligt artikel 9.2 återkalla ställningen som varaktigt bosatt vid bortovaro från EU:s territorium under en period som överstiger tolv månader, om inte längre perioder medges²⁶ av särskilda eller exceptionella skäl (t.ex. projektutveckling i ursprungslandet). Införlivandet av denna bestämmelse rapporteras ha skett felaktigt i Slovakien och Nederländerna, där bortovaro under 180 dagar från det nationella territoriet även utgör skäl för förlust av ställningen som varaktigt boende.

På de villkor som anges i artikel 9.3 får medlemsstaterna föreskriva att en varaktigt bosatt person inte längre ska ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt om han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen men detta inte är ett skäl för utvisning. Denna möjlighet medges i de flesta medlemsstaternas nationella lagstiftningar. Det framgår emellertid inte alltid tydligt om graden av allvar hos brotten tas i beaktande. I synnerhet tycks den franska lagstiftning som föreskriver att ställningen som varaktigt bosatt kan återkallas vid anställning av tredjelandsmedborgare utan erforderligt arbetstillstånd gå utöver de skäl för återkallande som föreskrivs i artikel 9.

Artikel 9.4, som behandlar förlust av ställningen som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten efter förvärvande av en sådan ställning i en annan medlemsstat eller efter sex års bortovaro från den första medlemsstatens territorium, har införlivats i alla medlemsstater.

Cypern, Spanien²⁷, Litauen och Malta har inte kunnat visa att de har införlivat artikel 9.5 om det förenklade förfarandet för att återfå ställning som varaktigt bosatt (t.ex. slopande av eller lättande på bosättnings- eller integreringskravet) i de fall som anges i artikel 9.1 c och 9.4.

3.5. Rätt till likabehandling i den första medlemsstaten (artikel 11)

Enligt artikel 11 i direktivet åtnjuter varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare samma behandling som en medlemsstats egna medborgare på en rad områden, bland annat tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, socialt skydd och tillgång till varor och tjänster. Till följd av i synnerhet avsaknaden av uttryckliga bestämmelser i många medlemsstaters lagstiftningar råder det en beklaglig brist på information på det här området. Det är därför svårt att bedöma huruvida den nationella lagstiftningen överensstämmer med artikel 11. Antalet klagomål på det här området antyder emellertid att införlivandet av denna bestämmelse kan vara problematisk, särskilt i de fall då principen om likabehandling måste införlivas av en rad olika regionala och lokala myndigheter.

Tolv medlemsstater²⁸ har utnyttjat den möjlighet som erbjuds av artikel 11.2 att inskränka likabehandling till de fall då den varaktigt bosatta personens eller hans eller hennes familjemedlemmars registrerade stadigvarande hemvist är belägen inom den berörda medlemsstatens territorium. Dessutom är Grekland den enda medlemsstaten vars nationella lagstiftning i överensstämmelse med artikel 4 inskränker likabehandlingen till att gälla endast

²⁶ Österrike, Belgien, Tjeckien, Finland, Luxemburg, Malta, Portugal och Slovenien.

²⁷ Ändringar är under utarbetande.

²⁸ Österrike, Belgien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Ungern, Italien, Luxemburg, och Polen.

grundläggande förmåner i fråga om socialt bistånd och social trygghet²⁹. När det gäller tillgången till arbetsmarknaden innehåller lagstiftningen i 17 medlemsstater³⁰ begränsningar av varaktigt bosattas tillgång till yrkesverksamheter som omfattar offentlig myndighetsutövning eller så utesluts de helt från sådana yrkesverksamheter.

Frågeställningar rörande införlivandet uppstår rörande tillgången till utbildning i Nederländerna (högskolorna får ta ut högre avgifter av tredjelandsmedborgare, inklusive fast bosatta tredjelandsmedborgare), förvärv av fast egendom i Polen, och fritt tillträde till territoriet i Litauen (den fria rörligheten för utlänningar får begränsas med stöd av en lång förteckning av skäl, bland annat skyddet av andra personers rättigheter och friheter).

Ett ärende om huruvida ett nationellt bostadsbidrag som endast beviljas unionsmedborgare är förenligt med artikel 11 har av en italiensk domstol överförs till domstolen för förhandsavgörande³¹.

3.6. Koppling till det nationella permanenta uppehållstillståndet – förmånligare nationella bestämmelser (artikel 13)

Enligt artikel 13 i direktivet får medlemsstaterna utfärda nationella uppehållstillstånd som gäller permanent på förmånligare villkor. Sådana uppehållstillstånd ger inte rätt till bosättning i andra medlemsstater. Tretton medlemsstater³² har utnyttjat denna möjlighet, bland annat till förmån för personer som beviljats internationellt skydd, viktiga investerare eller tredjelandsmedborgare som har ett särskilt förhållande till medlemsstaten i fråga, eftersom de är födda där, har bott under en längre tid på dess territorium eller är gifta med en medborgare i medlemsstaten.

Problem kan uppstå i de medlemsstater³³ där tredjelandsmedborgare inte tillåts inneha ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta samtidigt med ett annat uppehållstillstånd och måste välja mellan de två tillstånden. Ett sådant val överensstämmer inte med artiklarna 4.1 och 7.3, där det föreskrivs att medlemsstaterna ska bevilja ställning som varaktigt bosatt till sökande som uppfyller villkoren i direktivet. Dessutom riskerar detta att skapa konkurrens mellan nationella uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd, som inte nödvändigtvis leder till mer fördelaktiga bestämmelser för tredjelandsmedborgare, eftersom jämförelsen av de båda tillståndens fördelar ofta är en delikat uppgift som kräver ingående kunskaper om immigrationslagstiftningen och en noggrann bedömning.

3.7 Villkor för bosättning och arbete i en annan medlemsstat (artiklarna 14, 15, 16 och 18)

Ett av direktivets viktigaste mervärden är ökad rörlighet inom EU för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, vilket bidrar till att förverkliga den inre marknaden. Införlivandet når inte upp till ambitionerna på det här området. Många medlemsstater har endast delvis införlivat kapitel III i direktivet om bosättning i andra medlemsstater eller skjutit upp införlivandet. Dessutom har problem uppstått med uppehållstillstånd som inte utfärdas i överensstämmelse med specifikationerna i direktivet (se punkt 3.3). Detta har resulterat i att

²⁹ Varmed förstås förmåner som påverkar skyddet av barn, behövande och familjen.

³⁰ Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Ungern, Italien, Litauen, Luxemburg, Polen, Rumänien, Sverige och Slovenien.

³¹ Mål C-571/10.

³² Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Finland, Frankrike, Ungern, Nederländerna, Polen, Sverige och Slovenien.

³³ Österrike, Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Finland, Italien, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

ansökningar från personer som är varaktigt bosatta i en annan medlemsstat avslås av skäl som inte föreskrivs i direktivet eller dessa personer förvägras sina rättigheter.

Rörligheten inom EU ökar avsevärt i de medlemsstater där personer som beviljats ställning som varaktigt bosatta i en annan medlemsstat undantas från en arbetsmarknadsprövning (och i vissa fall även från kravet på arbetstillstånd). Detta är fallet i Belgien³⁴, Cypern, Ungern, Lettland, Polen, Portugal och Sverige. I Italien, Rumänien och Slovenien tillämpas nationella kvoter – som skiljer sig från dem som föreskrivs i artikel 14.4³⁵. Huruvida dessa kvoter är förenliga med direktivet beror på om de är grundade på en arbetsmarknadsprövning eller inte. Italiens kvoter, som är uppdelade efter medborgarskap, förefaller därför strida mot direktivet.

Vissa medlemsstater har slopat kravet på att personer som är varaktigt bosatta i en annan medlemsstat ska kunna visa att de har stabila och regelbundna försörjningsmedel och sjukförsäkring när de ansöker om uppehållstillstånd. Inkomstkrav i enlighet med artikel 15 som är striktare än dem i artikel 5, och som tillämpas i Frankrike, Italien och Rumänien på vissa kategorier av varaktigt bosatta, hämmar rörligheten inom EU och väcker frågeställningar rörande direktivets efterlevnad med hänsyn till proportionalitetsprincipen och principen om ändamålsenlig.

I artikel 15.3 föreskrivs att medlemsstaterna ska kräva att varaktigt bosatta personer som ansöker om uppehållstillstånd följer ”åtgärderna” för integrering, förutsatt att inte några villkor för integrering ställts på dem i den första medlemsstaten. Såsom framgår av ordvalet och av de begränsningar som föreskrivs angående tillämpningen av och innehållet i ”integreringsåtgärderna”, är dessa inte liktydiga med ”integreringsvillkoren” i artikel 5.2. Om en nationell lagstiftning i en medlemsstat föreskriver att personer som innehar ställning som varaktigt bosatta i en annan medlemsstat ska delta i integreringsåtgärder som omfattar mer än språkkurser, trots att integreringsvillkor tillämpats i den första medlemsstaten, så strider den lagstiftningen därför mot direktivet. Detta är fallet i Österrike, Estland³⁶, Frankrike, Tyskland och Lettland.

I artikel 18.1 regleras medlemsstaternas möjlighet att vägra en ansökning om personen utgör ett hot mot folkhälsan. I vissa medlemsstater är det oklart om de sjukdomar som nämns dessutom omfattas av bestämmelser till skydd för medborgarna. Belgien, Ungern, Italien, Lettland och Rumänien³⁷ har inte införlivat artikel 18.3 som förbjuder medlemsstaterna att vägra uppehållstillstånd på grund av sjukdomar som uppstår efter det att det första uppehållstillståndet har utfärdats. Trots att artikel 18.4 förbjuder att hälsoundersökningar genomförs systematiskt och att avgifter för dessa tas ut, krävs i Grekland och Litauen medicinsk dokumentation i alla ärenden, och i Cypern, Tjeckien, Lettland, Litauen och Rumänien måste den sökande betala kostnaderna för undersökningen eller den medicinska dokumentationen.

Frågeställningar rörande införlivandet av artikel 16.1, enligt vilken den varaktigt bosatta personens make eller maka och minderåriga barn ska tillåtas medfölja honom eller henne om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, uppstår i Estland och Litauen³⁸ där de allmänna bestämmelserna om familjeåterförening gäller och i Spanien och Italien där ett bostadskrav tillämpas. Den fakultativa bestämmelsen (”får”) i den ungerska lagstiftningen kan

³⁴ Under tillämpningen av övergångsbestämmelser för EU-medborgare endast för yrken där det råder brist på arbetskraft.

³⁵ Används endast av Österrike.

³⁶ Detta krav gäller dock inte tillfälliga uppehållstillstånd.

³⁷ Ändringar är under utarbetande.

³⁸ Ändringar är under utarbetande.

också vara missledande när det gäller familjens rätt att medfölja den varaktigt bosatta personen.

3.8 Uppehållstillstånd utfärdade till långvarigt bosatta i en annan medlemsstat (artikel 19.2 och 19.3 och artikel 21)

Enligt artikel 19.2 ska den andra medlemsstaten utfärda ett förnybart uppehållstillstånd åt den varaktigt bosatte om alla villkor är uppfyllda och ska underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut. Denna informationsskyldighet har inte införlivats i Frankrike, Italien, Litauen, Lettland och Rumänien.

Så snart som den varaktigt bosatte har fått uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten ska han eller hon enligt artikel 21.1 åtnjuta likabehandling på de områden som anges i artikel 11 i den medlemsstaten. Särskilda frågeställningar rörande införlivandet uppstår i Finland, Litauen, Slovenien och Slovakien, där endast varaktigt bosatta personer som innehar ett permanent uppehållstillstånd åtnjuter fullständig likabehandling, och i Nederländerna, där varaktigt bosatta personers temporära uppehållstillstånd kan dras in om de ansöker om socialt bistånd.

I Bulgarien, Finland, Italien, Rumänien, Slovenien³⁹ och Slovakien begränsas alltjämt tillgången till arbetsmarknaden efter de första 12 månaderna, i strid med direktivet. Cyperns och Greklands lagstiftning är inte tydlig på denna punkt.

När det gäller uppehållstillstånd för familjemedlemmar (artikel 19.3) ska den andra medlemsstaten utfärda uppehållstillstånd som kan förnyas med samma giltighetstid som det som utfärdades till den varaktigt bosatte. I Rumänien och Slovakien har denna särskilda bestämmelse inte införlivats, och i Slovenien och Litauen⁴⁰ tillämpas ovederbörliga begränsningar. Så snart som familjemedlemmarna har fått uppehållstillståndet ska de åtnjuta de rättigheter som räknas upp i artikel 14 i familjeåterföreningsdirektivet. Denna bestämmelse har inte införlivats i Estland, Lettland och Rumänien, och införlivandet i Slovenien har inte skett korrekt när det gäller tillgången till arbetsmarknaden och i Finland när det gäller utbildning.

3.9. Skydd mot utvisning (artiklarna 12 och 22)

Utvisning från den första medlemsstaten är strängt reglerad i direktivet (artikel 12): endast om en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare utgör ”ett reellt och tillräckligt allvarligt hot” mot allmän ordning eller säkerhet får en medlemsstat utvisa honom eller henne, varvid inga ekonomiska överväganden får spela någon roll. Beslutet om utvisning ska föregås av en ingående bedömning av personens särskilda situation och följderna för vederbörande på grundval av en uppsättning angivna kriterier (artikel 12.3). Detta skapar problem i rättsligt hänseende i de länder vars nationella lagstiftning inte uttryckligen hänvisar till något specifikt hot (Spanien, Rumänien och Sverige), inte beaktar hela uppsättningen av kriterier (Belgien, Bulgarien, Frankrike, Ungern, Luxemburg, Lettland, Nederländerna, Rumänien och Sverige), föreskriver fler skäl än de som gäller allmän ordning och säkerhet eller inte specifikt utesluter ekonomiska överväganden såsom anges i artikel 12.2.

I artikel 22 regleras möjligheten att utvisa en varaktigt bosatt person som har beviljats uppehållstillstånd i en annan medlemsstat men som ännu inte har erhållit ställning som varaktigt bosatt i den medlemsstaten. Med undantag för Malta, Portugal och Sverige har medlemsstaterna ännu inte antagit specifika bestämmelser om detta, vilket är problematiskt

³⁹ Ändringar är under utarbetande.

⁴⁰ Ändringar är under utarbetande.

eftersom de flesta medlemsstater föreskriver ett antal ytterligare skäl för vägran att bevilja uppehållstillstånd eller för tillbakadragande av redan beviljade uppehållstillstånd.

Direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, har inverkat på artikel 22.2 och 22.3 eftersom, enligt artikel 6 i direktivet, tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat ofördröjligen ska bege sig till den medlemsstatens territorium. Det är endast om tredjelandsmedborgaren i fråga inte uppfyller detta krav som medlemsstaten får utfärda ett beslut om återvändande. De rättssäkerhetsgarantier och bestämmelser om inreseförbud som föreskrivs i direktiv 2008/115/EG bör även följas.

3.10. Rättssäkerhetsgarantier (artiklarna 7.2, 10, 19.1 och 20)

- **Tidsfrist för handläggande av en ansökan (artiklarna 7.2 och 19.1)**

De flesta medlemsstater följer i enlighet med artikel 7.2 tidsfristen på sex månader för handläggning av ansökan om uppehållstillstånd för varaktigt bosatta⁴¹ och utnyttjar möjligheten att i undantagsfall förlänga tidsfristen. Belgien och Tyskland ger upphov till frågeställningar, eftersom ingen klart angiven längsta tidsfrist föreskrivs i dessa länder. Dessutom kan praxis i vissa medlemsstater skilja sig från de officiella tidsfristerna⁴².

I de flesta medlemsstaterna får varaktigt bosatta personer uppehålla sig i den andra medlemsstaten under tiden som ansökan om uppehållstillstånd handläggs.

Medlemsstaterna är skyldiga att fastställa konsekvenserna av att ett beslut inte fattas inom tidsfristen (t.ex. förlängning av den sökandes tillfälliga uppehållstillstånd, positivt beslut, eller negativt beslut varpå den sökande har rätt att överklaga). Införlivandet har inte skett på ett korrekt sätt i Estland, Finland och Italien, där inga bestämmelser har antagits.

I överensstämmelse med direktivets ändamålsenliga verkan bör ett positivt beslut innebära att uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas den sökande (såsom föreskrivs i Belgien och Nederländerna) eller att den sökandes tillgång till de rättigheter som är knutna till uppehållstillståndet åtminstone inte fördröjs.

- **Andra rättssäkerhetsgarantier (artikel 7.2 tredje stycket samt artiklarna 10 och 20)**

Informationsskyldigheten enligt artikel 7.2 tredje stycket förefaller inte uppfyllas i tillräckligt hög grad i praktiken, särskilt i fråga om den serie rättigheter som beviljas varaktigt bosatta personer i enlighet med artikel 11.

De övriga rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 10 och 20 har införlivats med de flesta nationella lagstiftningarna. I Tjeckien får förlust av ställning som varaktigt bosatt i enlighet med artikel 9.4 i direktivet emellertid inte överklagas.

⁴¹ 30 dagar: Slovenien. Två månader: Tjeckien. Tre månader: Bulgarien, Tjeckien, Estland, Spanien, Italien, Lettland, Polen och Slovakien. Fyra månader: Frankrike och Ungern.

⁴² T.ex. Italien.

IV. SLUTSATSER

EU har sedan lång tid tillbaka agerat för att främja integrering och icke-diskriminering av tredjelandsmedborgare, särskilt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är ett avgörande verktyg för att nå detta mål och en viktig beståndsdel i EU:s immigrationspolitik. Direktivet är en innovativ lösning inspirerad av både de regler som gäller för EU-medborgarna och av immigrationspolitiken. Det ger varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare en uppsättning rättigheter som gäller i hela EU och främjar principen om icke-diskriminering. Och för första gången någonsin fastställs bestämmelser för att underlätta rörligheten från en medlemsstat till en annan.

Mot bakgrund av detta ambitiösa mål är det beklagligt att direktivet har så liten inverkan i många medlemsstater. År 2009 bodde omkring fyra femtedelar av tredjelandsmedborgarna med ställning som varaktigt bosatta i fyra medlemsstater: Estland (187 400), Österrike (166 600), Tjeckien (49 200) och Italien (45 200). I Frankrike och Tyskland hade endast 2 000 tredjelandsmedborgare fått uppehållstillstånd som varaktigt bosatta⁴³. Tillgängliga uppgifter tyder på att endast ett litet antal av de varaktigt bosatta tredjelandsmedborgarna i praktiken har utnyttjat denna nya autostrada för rörlighet inom EU som deras ställning innebär (färre än femtio personer per medlemsstat). Även om inte alla tredjelandsmedborgare som har bott i mer än fem år i en medlemsstat automatiskt uppfyller villkoren för att erhålla ställning som varaktigt bosatta (t.ex. på grund av att de inte uppfyller inkomstkravet), eller uppfyller villkoren för att få medborgarskap och föredrar att bli medborgare i stället, är skillnaden mellan de som skulle kunna beviljas ställning som varaktigt bosatta och de som i praktiken beviljas denna ställning stor.

Denna rapport visar att det råder en allmän brist på information bland tredjelandsmedborgare om ställningen som varaktigt bosatt och vilka rättigheter som är knutna till denna ställning, och att det finns ett stort antal brister när det gäller införlivandet (t.ex. restriktiv tolkning av direktivets räckvidd, ytterligare villkor för godtagande av ansökan, såsom höga avgifter, olagliga hinder för rörlighet inom EU, urvattning av rätten till likabehandling och skydd mot utvisning) som borde föranleda ytterligare åtgärder på såväl EU-nivå som nationell nivå.

V. ÅTGÄRDER SOM BÖR VIDTAS

Kommissionen kommer att intensifiera insatserna för att se till att direktivet införlivas och genomförs på ett riktigt sätt i hela EU. För att åstadkomma detta kommer kommissionen att till fullo utnyttja sina befogenheter enligt fördraget och fortsätta att inleda överträdelseförfaranden om så är nödvändigt. Det har gått fem år sedan tidsfristen för direktivets införlivande löpte ut, och det är hög tid att det börjar tillämpas fullt ut.

Samtidigt kommer kommissionen fortsätta att arbeta tillsammans med medlemsstaterna på tjänstemannanivå. Kontaktkommittén kommer att fortsätta att kartlägga svårigheter, underlätta åsiktsutbyten om tolkning av direktivet och ge vägledning. Vissa rättsliga och tekniska frågor skulle kunna diskuteras ytterligare och klargöras, såsom åtgärder och villkor för integrering, särskilda regler för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares inresa i den andra medlemsstaten, skydd mot utvisning och utbyte av information mellan medlemsstaterna.

⁴³ Källa: Eurostat.

Vidare bör de varaktigt bosatta bli bättre informerade om vilka rättigheter de åtnjuter enligt direktivet. Kommissionen kommer att utnyttja de befintliga webbplatserna på bästa sätt, främst via den kommande EU-invandringsportalen, och planerar att utarbeta en förenklad vägledning för varaktigt bosatta personer. Vidare skulle kommissionen kunna uppmuntra och stödja medlemsstaterna när det gäller lanseringen av medvetandehöjande kampanjer för att informera varaktigt bosatta om deras rättigheter.

Avslutningsvis, för att främja ställningen som varaktigt bosatt, föra integreringen av tredjelandsmedborgare framåt och förbättra den inre marknadens funktion, skulle även ändringar av direktivet kunna övervägas, t.ex. bättre beakta tillfälliga vistelser vid beräkningen av femårsperioden, ytterligare uppmuntra cirkulär migration genom mer flexibla arrangemang för perioder av bortovaro från EU:s territorium i enlighet med systemet med EU-blåkort⁴⁴, underlätta tillgången till arbetsmarknaden i den andra medlemsstaten och ytterligare förenkla förvärvandet av ställning som varaktigt bosatt i den andra medlemsstaten.

⁴⁴ Se direktiv 2009/50/EG.



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 28.9.2011
COM(2011) 585 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

**on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country
nationals who are long-term residents**

I. INTRODUCTION

Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (LTRs) - hereinafter 'the Directive'¹ - was adopted on 25 November 2003. It was the second Directive² on legal migration adopted after the Treaty of Amsterdam introduced the competence to legislate in this field at EU level.

The new status created by the Directive was called for by the European Council in 1999 with a view to fostering the integration of LTRs in the Member States and promoting economic and social cohesion. To achieve that objective, LTRs are granted a secure residence status, including a set of uniform rights which are as close as possible to those enjoyed by the citizens of the EU and, under certain conditions, the right to reside in other Member States.

The Directive is therefore a major milestone in the development of EU immigration policy, which concerns more than half a million³ third-country nationals in the 24 Member States⁴ to whom the Directive applies. Its scope was recently extended to beneficiaries of international protection by the amending Directive 2011/51/EU of 11 May 2011.

The report complies with the Commission's obligation under Article 24 of the Directive. It gives an overview of the transposition and implementation of the Directive by Member States and identifies possible problematic issues. It has been drawn up on the basis of a study conducted on behalf of the Commission⁵ and other sources, including a number of ad-hoc queries launched through the European Migration Network⁶, individual complaints, questions, petitions, discussions with Member States on practical issues arising from application of the Directive and other studies⁷.

Member States have been given the opportunity to revise and update the factual information.

II. MONITORING AND STATE OF TRANSPOSITION

As stipulated in Article 26 of the Directive, Member States had to comply with the Directive by 23 January 2006.

The Commission organised several meetings with Member States to discuss issues concerning the implementation and interpretation of the Directive between 2005 and 2010.

In 2007, the Commission initiated infringement proceedings against 20 Member States⁸ under Article 258 (ex-226) of the Treaty on the Functioning of the European Union for not having implemented the Directive in time or for not having properly informed the Commission of the adoption of national legislation implementing the Directive. Judgments were handed down by the European Court of Justice against three Member States.⁹ Since then, as all Member States

¹ OJ L 16 of 23.1.2004, p. 44.

² The first Directive was Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

³ 567 100 in 2009 (source: Eurostat).

⁴ DK, IE and the UK are not bound by the Directive.

⁵ Study supported by the Commission and conducted by a consortium lead by Andersson Effers Felix (AEF) and involving Matrix Insight Ltd (Matrix) and the Centre for Migration Law (CMR), updating the study carried out in 2007 by the Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe - 'Odysseus'.

⁶ See in particular ad-hoc queries n°7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

⁸ All Member States except AT, SI, SK, PL.

⁹ Cases C-5/07 (Commission/Portugal), C-59/07 (Commission/Spain) and C- 34/07 (Commission/Luxembourg).

have gradually notified the transposition measures, the infringement proceedings for non-communication have been closed.

III. COMPLIANCE OF THE TRANSPOSITION MEASURES

3.1. Personal scope (Article 3)

The Directive applies to third-country nationals lawfully residing in the territory of a Member State. However, a series of exclusions are provided for. Specific problems arise with respect to the exclusion of third-country nationals who have been admitted solely on temporary grounds (Article 3(2)(e)). Some Member States apply a very broad reading of the exception contained in the provision and define the status of certain categories of third-country nationals as temporary, even though their residence permit may be renewed for a potentially indefinite period, without any definite time limit and regardless of the total duration of residence in the Member State. Artists, athletes, ministers of religion, social workers, researchers, family members of permanent third-country nationals, low skilled migrant workers or other third-country nationals whose stay is unduly labelled 'temporary' may thereby be excluded from EU long-term residence status in AT, CY, EL, IT and PL. This restriction of the personal scope of the Directive seriously affects the 'effet utile' of the Directive.

This issue is the subject of a preliminary referral to the European Court of Justice by the Dutch Raad van State in case C-502/10 (M. Singh).

3.2. Conditions for acquisition of the status in a first Member State (Articles 4, 5, 6 and 7(1))

- **Lawful residence of 5 years (Article 4)**

Third-country nationals are required to have resided legally and continuously within the territory for five years prior to the submission of the application for LTR status.

Member States remain competent to define the notion of 'lawful residence' under national legislation, within the limits of EU law. However, once they have defined that notion, they cannot then narrow it down when transposing Article 4 of the Directive. Restricting lawful residence to residence under a residence permit and excluding as a matter of principle visas and other forms of authorisation for stay may constitute an incorrect transposition of this provision when these stays do not fall under the exceptions provided for under Article 3(2). Problems may arise in this regard with FR, IT, LU, SE and SK.

According to Article 4(3), a period of absence from the territory of the Member State that is shorter than six consecutive months and does not exceed a total of 10 months within five years does not interrupt the five-year period of residence¹⁰. LT has not transposed this provision¹¹. Many Member States¹² have made use of the possibility to allow longer periods of absence in cases of "specific or exceptional" circumstances (such as serious illness, pursuit of studies, employment reasons) without the five-year period being interrupted.

¹⁰ For third country nationals holders of the so-called 'Blue Card' according to Directive 2009/50 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, this period of absence is extended up to 12 consecutive months for a total period of maximum 18 months.

¹¹ Amendments in preparation.

¹² AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO.

Specific (optional) rules for calculation are laid down for students and vocational trainees under Article 4(2) which a majority of Member States¹³ have transposed.

- **Resources and sickness insurance (Article 5 (1))**

The income requirement varies across Member States, as it is usually set by reference to the level of social assistance, minimum living standard or minimum wage/pension. Many Member States provide for thresholds which are raised in proportion to the number of family members and take account of the costs of accommodation. In order to prove stability and regularity of resources, CY requires that the employment contract be valid for at least 18 months, which in practice may prove a serious obstacle in a labour market characterised by short-term employment contracts.

The handling of applications of family members raises further issues. In BG, EE, EL, MT, PL and RO, the legal framework requires that family members applying for LTR status must prove that they have appropriate resources and that these do not include the income of the sponsor. This restrictive interpretation of the resources requirement prevents family members from achieving a stable situation and runs counter to the aim of fostering the integration of LTRs.

- **Integration requirements (Article 5 (2))**

In addition to these conditions, Member States may require third-country nationals to comply with integration conditions, as is the case in AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT and RO¹⁴. These integration conditions include language proficiency, though of varying levels. They may also include further knowledge about the host society, typically its history, legal order and values¹⁵. Some Member States require third-country nationals to pass an exam¹⁶, which may be preceded by compulsory courses. Others only make it compulsory to attend integration courses¹⁷.

When transposing this provision, Member States must be in line with the purpose of the Directive and take due account of the general principles of EU law, such as the principle of preserving its effectiveness ("effet utile") and the proportionality principle. In order to perform such an assessment, the nature and level of the knowledge expected from the applicant, also by comparison to the knowledge of the host society, the cost of the exam, the accessibility of the integration training and tests, the comparison between the integration requirements imposed on a prospective LTR and those applied to prospective citizens (which are expected to be higher), are all valuable indicators.

- **Public order and public security (Article 6)**

Taking account of the fact that, by definition, the LTR has already resided in the Member State concerned for at least 5 years, the possibility for Member States to refuse an application on public policy or public security grounds is more limited than in the other Directives on legal migration, as Member States have to take into account the following four elements: the severity or type of offence against public policy or public security; the danger posed by the person concerned; the duration of the person's residence; and the existence of links with the country of residence.

¹³ All Member States except CY, FI, FR, IT, LT, SE.

¹⁴ However, this requirement is lifted for family members in DE, EE, LT, LU, LV, MT, RO.

¹⁵ AT, FR, DE, EL, LT, MT, NL.

¹⁶ AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.

¹⁷ Civic courses in FR.

The completeness of the transposition is difficult to assess in this area: it is not only the wording of the corresponding national transposition measures that often differs slightly from the text of the Directive, but typically they are also based on various sources of law, the combination and legal force of which may be difficult to assess. Subject to these reservations, national law does not appear to guarantee that each of the elements specified in this article of the Directive is taken into account every time a decision is made to refuse the status in AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI¹⁸ and SK (incomplete transposition of the criteria, excessively vague formulation, automatic link between certain custodial sentences/criminal records and refusal).

- **Documentary evidence (Article 7(1))**

Apart from a valid travel document and documentation confirming appropriate accommodation, the documentation that can be required in support of the application is specified under Articles 4 and 5. Therefore, national legislation systematically requiring additional documents, such as an extract from the judicial record (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) or detailed curriculum (BG¹⁹) does not appear to comply with the Directive.

Another problematic issue under some national laws concerns the consequences of the absence of documentation regarding appropriate accommodation - this notion usually refers to normal accommodation that meets the general health and safety standards or to accommodation meeting welfare-based social housing standards. As this is not a condition for admission, Member States' legislation stating that the absence of such evidence is a ground for refusing an application is in breach of the Directive²⁰. In addition, the specific requirement under MT legislation that the accommodation must not be shared by another person/other person(s) who are not family members does not seem justified.

Moreover, the absence of any specific legal provision regarding documentary evidence, as seems to be the case in DE, SE and NL, is difficult to reconcile with the general principle that third-country nationals must be able to ascertain their rights and obligations²¹.

- **Additional requirements**

In AT, the issuance of the EU LTR permit is formulated as a 'may' clause and is conditional upon the acquisition of a settlement permit, which itself depends on the fulfilment of a quota criterion or on the achievement of a sufficient number of points (skilled-based point system), which is not compatible with the Directive.

As regards fees levied by all 24 Member States for processing the application, they may, when they are excessively high, be regarded as contrary to the principle of proportionality and as equivalent to an unlawful additional condition for admission endangering the "effet utile" of the Directive. In this regard, the following group of Member States: BG, CY, EL, FR, NL and PT, in which fees range from 260 euro to 600 euro, can be seen as problematic. This issue is the subject of an infringement procedure before the Court of Justice²².

¹⁸ Amendments in preparation.

¹⁹ Amendments in preparation.

²⁰ A transposition issue may arise in this area in AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SK.

²¹ CJUE, 30/05/1991, case C-361/88.

²² Case C-508/10 (Commission c/Netherlands).

3.3. The LTR permit and status (Article 8 (1) (2) and (3))

The Directive establishes a fundamental distinction between LTR status and the residence permit, as LTR status is permanent and the permit only certifies that status²³. In the light of this, the absence of explicit provisions under national law (in FR, LV, NL, PT and SE) about the permanent nature of the status could give rise to a legal issue.

Member States correctly transposed the provision on the period of validity of the permit (Article 8(2)), generally setting it at 5 years, with some exceptions²⁴.

The rules applying to the form of the permit (Article 8(3)) were changed by Council Regulation 380/2008 of 18 April 2008 amending Regulation (EC) No 1030/2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. As regards the compulsory mentions on the permit, they were not laid down in a number of Member States (e.g. ES²⁵, IT and RO) during the initial years following the entry into force of the Directive, which caused problems as regards intra-EU mobility.

3.4. Conditions of renewal of the permit and loss of status (Articles 8 (2) and 9)

- **Renewal of the LTR permit (Article 8(2))**

Concerning the provision of Article 8(2) relating to automatic renewal, which is closely linked to Article 9(6) on the expiry of the LTR permit, transposition is correct in those Member States where there is no renewal procedure since the permit is valid for an indefinite period. It is also correct in the Member States where the LTR permit is automatically renewed upon expiry or on request. The high fees applied on this occasion (CY) do not seem compatible with the concept of automatic renewal, nor the high fines (up to 1659 euro) that are reportedly applied in SK to LTRs that do not apply for the renewal of their permit in time.

- **Withdrawal or loss of the LTR status (Article 9)**

Article 9 regulates the conditions for withdrawing or losing LTR status. Withdrawal must take place in five specific cases listed in Articles 9 (1) and (4) and may take place in the circumstances referred to in Article 9(3). Withdrawals of LTR status cannot be justified on other grounds.

In addition, Article 9(2) allows Member States to withdraw the permit in the case of absence from EU territory for more than 12 months, unless longer periods are allowed²⁶ for specific or exceptional reasons (e.g. development of a project in the country of origin). Incorrect transposition is reported in SK and NL, providing additional grounds for loss of status in the event of a 180-day period of absence from the national territory.

Under the terms of Article 9(3), Member States may provide that the LTR shall no longer be entitled to maintain his or her status in cases where s/he constitutes a threat to public policy, but such a threat is not a reason for expulsion. The national laws of most Member States provide for this possibility; however, it is not always clear whether consideration is given to the seriousness of the offences committed. In particular, FR legislation providing that LTR status may be withdrawn in the event of employment of a third-country national without the required work permit seems to go beyond the grounds for withdrawal set out in Article 9.

²³ See Recital 11.

²⁴ 10 years: CZ, FR; indefinite duration: FI, IT, DE, SI.

²⁵ Amendments in preparation.

²⁶ AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.

Article 9(4), which relates to the loss of the LTR status in the first Member State upon acquisition of the LTR status in a second Member State or after six years of absence from the territory of the first Member State, has been transposed in all Member States.

Regarding Article 9(5) and the facilitated procedure for LTR status (e.g. removal or relaxing of the residence or integration requirement) with regard to the cases referred to in Article 9(1)(c) and Article 9(4), CY, ES²⁷, LT and MT do not show that they have transposed this provision.

3.5. Right to equal treatment in the first Member State (Article 11)

Under the terms of Article 11 of the Directive, LTRs enjoy equal treatment with nationals in a number of areas, including access to employment, education, social protection and access to goods and services. As a result, in particular, of the absence of explicit provisions under the laws of many Member States, there is an information gap in this area which is to be regretted. It is therefore difficult to assess whether national legislation is in compliance with Article 11. However, the number of complaints lodged in this area indicates that transposition of this provision may be problematic, especially where the principle of equal treatment has to be implemented by a range of different regional and local authorities.

12 Member States²⁸ have made use of the possibility provided by paragraph 2 of Article 11 to restrict equal treatment to cases where the registered habitual place of residence of the LTR or that of his or her family members lies within the territory of the Member State concerned. In addition, EL is the only Member State where, in accordance with paragraph 4, the national legislator limits equal treatment to core benefits in respect of social assistance and social protection²⁹. Regarding access to employment, the legislation in 17 Member States³⁰ contains a restriction or excludes LTRs from activities involving the exercise of public authority.

Transposition issues arise as regards: access to education in NL (universities are allowed to charge higher fees for non-EEA nationals, including LTR); acquisition of real estate in PL; free access to the territory in LT (freedom of movement of foreigners may be restricted on the basis of an extended list of grounds, including protection of the rights and freedoms of other persons).

The compatibility with Article 11 of a national housing allowance restricted to EU nationals is the subject of a preliminary referral to the CJ by an IT tribunal³¹.

3.6. Relationship with the national permanent residence permit – more favourable provisions (Article 13)

Article 13 of the Directive allows Member States to issue national permanent residence permits under more favourable terms. Those permits do not confer a right to move to a second Member State. 13 Member States³² have made use of this possibility, including to the advantage of persons enjoying international protection, major investors or third-country nationals who have a special relationship with the Member State concerned, because they were born or resided for a long time on its territory, or married a national.

²⁷ Amendments in preparation.

²⁸ AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL.

²⁹ Understood as those benefits which affect the protection of childhood, of indigents and of the family.

³⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SI.

³¹ Case C-571/10.

³² BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE, SI.

Possible problems arise in the Member States³³ where third-country nationals are not allowed to hold a LTR permit and another residence permit at the same time and must choose between the two permits. Such a choice is not in accordance with Articles 4(1) and 7(3), which provide that Member States should grant LTR status when the applicant fulfils the conditions of the Directive. In addition, this situation creates a risk of competition between national and EU permits, which will not necessarily result in more favourable provisions being applied to the third-country national, given that the comparison of the advantages respectively granted by the two kinds of permits is often a delicate issue requiring in-depth knowledge of immigration law and a thorough assessment.

3.7 The conditions for residence and work in another Member State (Articles 14, 15, 16, 18)

The facilitation of intra-EU movement for LTRs is one of the main added values of the Directive, contributing to the effective attainment of an internal market. Transposition falls short of this ambition. In many Member States, Chapter III of the Directive dedicated to residence in the other Member States has been only partially transposed or has seen its implementation delayed. In addition, problems have arisen as regards residence permits which were not issued in accordance with the specifications of the Directive (see point 3.3.). This situation has resulted in LTRs of another Member State being refused admission on grounds not provided for by the Directive, or not being granted their rights.

Intra-EU mobility is much enhanced in those Member States where LTRs who obtained that status in another Member State are exempted from the labour market test (and in some cases from the work permit requirement as well), namely in BE³⁴, CY, HU, LV, PL, PT and SE. In IT, RO and SI, national quotas - as distinct from those provided for by Article 14(4)³⁵ - apply. The conformity of these quotas with the Directive depends on whether they are based on a labour market assessment. Therefore, the IT quotas broken down by nationality appear to be in breach of the Directive.

Some Member States have removed the requirements of stable and regular resources and evidence of sickness insurance from LTR status-holders from another Member State when they apply for a residence permit. The application under Article 15 of income requirements that are stricter than those of Article 5, as provided for in FR, IT and RO for some categories of LTRs, hampers intra-EU mobility and raises compliance issues on the basis of the principles of proportionality and effectiveness of the Directive.

Article 15(3) provides for Member States to require LTRs applying for a residence permit to comply with integration 'measures', provided that the integration condition has not been applied to the LTRs concerned in the first Member State. As demonstrated by the wording used and the limitations provided for as regards their application and content, these integration 'measures' are not equivalent to the integration 'conditions' referred to in Article 5(2). Therefore, national legislation providing that LTR status-holders from another Member State must, despite the application of an integration condition in the first Member State, comply with integration measures entailing more than the mere attendance of a language course is in breach of the Directive. This is the case in AT, EE³⁶, FR, DE and LV.

³³ AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI, SK.

³⁴ During the application of transitional measures for EU citizens, only for occupations in short supply

³⁵ only used by AT

³⁶ However, this requirement is not applicable to temporary residence permits.

Article 18(1) of the Directive regulates the possibility for Member States to refuse applications in the event of a threat to public health. In some Member States it is unclear whether the diseases mentioned are also subject to protective measures in relation to nationals. BE, HU, IT, LV and RO³⁷ did not transpose Article 18(3) which forbids Member States to refuse the permit because of diseases contracted after the first residence permit. Further, despite Article 18(4) which bans the performance of a medical examination on a systematic basis and charges for such examination, in EL and LT medical documentation is required in all cases, and in CY, CZ, LV, LT and RO the applicant must pay the costs of the examination or of the medical documentation.

As regards Article 16(1) which provides that the spouse and minor children have the right to accompany the LTR if the family was already constituted in the first Member State, problems of transposition arise in EE and LT³⁸, where the general rules regarding family reunification apply, and in ES and IT which apply an accommodation requirement. Moreover, the 'may' clause contained in HU legislation may also be misleading as regards the right of the family to accompany the LTR.

3.8 Residence permit issued to a LTR in a second Member State (Articles 19(2), (3) and (21))

According to Article 19(2), the second Member State must grant a renewable residence permit to the LTR if the conditions are met and must inform the first Member State of its decision. This obligation to provide information is not transposed in FR, IT, LT, LV and RO.

As soon as the LTR receives a residence permit in the second Member State, s/he should enjoy equal treatment in the areas covered by Article 11 in the second Member State, as provided for by Article 21(1). Specific issues of transposition arise: in FI, LT, SI, SK, where full equal treatment applies only to LTRs who hold a permanent permit; in NL, where the temporary residence permit of a LTR may be withdrawn if s/he applies for social assistance.

BG, FI, IT, RO, SI³⁹ and SK continue to apply restrictions to access to employment after the first 12 months in breach of the Directive. The national legislation on this point is not clear in CY and EL.

As regards family members (Article 19(3)), the second Member State should issue them with renewable residence permits that are valid for the same period as the permit of the LTR. This specific provision was not transposed in RO and SK, and undue restrictions apply in SI and LT⁴⁰. As soon as family members have received this residence permit, they should enjoy the rights listed in Article 14 of the Family Reunification Directive. This provision is not transposed in EE, LV and RO, and is not properly transposed in SI as regards access to labour market and in FI as regards education.

3.9. Protection from expulsion (Articles 12 and 22)

Expulsion from the first Member State is strictly regulated under the Directive (Article 12): only when the third-country national constitutes 'an actual and sufficiently serious threat' to public policy or public security, exclusive of economic considerations, may a Member State expel a LTR. The expulsion decision must be preceded by a thorough assessment of the

³⁷ Amendments in preparation.

³⁸ Amendments in preparation.

³⁹ Amendments in preparation.

⁴⁰ Amendments in preparation.

particular circumstances of the person and the consequences of the decision, based on a set of specified criteria (Article 12(3)). Legal issues arise under those national laws which do not expressly refer to a specific threat (ES, RO, SE); do not take account of the whole set of criteria (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); provide for further grounds than those of public policy or national security; or do not specifically exclude economic considerations as stipulated by Article 12(2).

Article 22 covers the possibility of expelling a LTR who has been granted a residence permit in a second Member State, but who has not yet obtained LTR status in this Member State. Except for MT, PT and SE, Member States have not adopted special provisions in this regard, which is problematic since most Member States lay down a number of further grounds for refusing or withdrawing residence permits.

Directive 2008/115/EC of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals had an impact on Article 22(2) and (3) as, according to Article 6 of this Directive, third-country nationals staying illegally on the territory of a Member State and holding a valid residence permit issued by another Member State must be required to go to the territory of that other Member State immediately. It is only in the event of non-compliance by the third-country national concerned with this requirement that Member States can issue a return decision. Procedural guarantees and provisions regarding the entry ban as provided by Directive 2008/115/EC should also be respected.

3.10. Procedural guarantees (Articles 7 (2), 10, 19 (1) and 20)

- **Time-limit to process the application (Articles 7(2) and 19(1))**

In accordance with Article 7(2), most Member States respect the 6-month deadline to process the application for a LTR residence permit⁴¹ and make use of the possibility of extending this deadline in "exceptional circumstances". BE and DE are legally problematic cases as there is no provision for an explicit maximum time period in these countries. In addition, in some Member States practice may differ from the official deadlines⁴².

In most Member States, the LTR is allowed to stay in the second Member State pending the processing of the application for a residence permit.

Member States are required to determine the consequences of no decision being taken within the deadline (e.g. extension of the temporary residence permit of the applicant; positive decision or a negative decision after which the applicant can file an appeal). Transposition is not correct in this respect in EE, FI and IT, where no provisions have been made.

In accordance with the observance of the 'effet utile' of the Directive, the positive decision should equate to having the actual LTR permit, as provided for by BE and NL, or in any event to not delaying access to rights attaching to the permit.

- **Other procedural safeguards (Articles 7(2) (3rd par.) 10 and 20)**

⁴¹ 30 days: SI; two months: CZ; three months: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; four months: FR, HU.

⁴² E.g. IT.

The obligation of information as it is laid down by Article 7(2), third subparagraph, appears to be insufficiently fulfilled in practice, especially as regards the range of rights granted to the LTR in accordance with Article 11.

As for the other procedural guarantees laid down in Articles 10 and 20, these are included in most national legislation. However, in CZ the loss of LTR status according to Article 9(4) of the Directive cannot be challenged.

IV. CONCLUSIONS

Promoting the integration and non-discrimination of third-country nationals, and particularly of LTRs, is a long-standing commitment of the EU. The LTR Directive is a crucial tool for achieving this objective and a pillar of EU immigration policy. An innovative scheme inspired both by the regime applicable to EU citizens and by immigration policy, this Directive guarantees to third-country nationals who are LTRs an extended set of rights throughout the EU, promotes the principle of non-discrimination and lays down for the first time provisions to facilitate mobility from one Member State to another.

Against this ambitious objective, the weak impact of the LTR Directive in many Member States is to be deplored. In 2009, around four fifths of these third-country nationals having LTR status were living in four Member States: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) and IT (45 200). In FR and DE, only 2 000 third-country residents had acquired the LTR permit⁴³. Moreover, the available data indicates that only small numbers of LTR third-country nationals have made use of this new avenue for mobility within the EU so far (fewer than fifty per Member State). Even though third-country nationals residing for more than 5 years do not automatically meet the conditions for being granted LTR status (for example, because they do not meet the income requirement) or may qualify for citizenship and prefer to acquire such status, the difference between potential LTRs and those granted this specific status is important.

This report reveals a general lack of information among third-country nationals about the status of LTR and the rights attached to it, as well as many deficiencies in the transposition of the Directive (for example, restrictive interpretation of the scope of the Directive, additional conditions for admission, such as high fees, illegal obstacles to intra-EU mobility, watering down of the right of equal treatment and protection against expulsion) which should lead to further steps being taken, at EU and national levels.

V. STEPS TO BE TAKEN

The Commission will increase its efforts to ensure that the Directive is correctly transposed and implemented across the EU. In order to achieve this result, the Commission will make full use of its powers under the Treaty and continue to launch infringement proceedings when necessary. Five years after the deadline for the transposition of the Directive, it is now high time to put it to full use.

At the same time, the Commission will continue working with the Member States at the technical level. The Contact Committee will continue to identify difficulties, facilitate the

⁴³ Source: Eurostat.

exchange of views on interpretation of the Directive and offer guidance. Some legal and technical issues could be further discussed and clarified, such as: integration measures and conditions; specific rules on the admission of LTR in the second Member State; protection against expulsion; and exchange of information between Member States.

Moreover, LTRs should be better informed about their rights under the Directive. The Commission will make the best use of existing websites, mainly via the future Immigration Portal, and is considering preparing a simplified guide for LTRs. The Commission could also encourage and support Member States in launching awareness-raising campaigns to inform LTRs of their rights.

Finally, in order to promote LTR status, advance the integration of third-country nationals and improve the functioning of internal market, amendments to the Directive could also be considered, such as: taking better account of temporary stays in the calculation of the 5-year period; further encouraging circular migration through more flexible arrangements as regards periods of absence of the EU territory, in line with the EU Blue Card scheme⁴⁴; facilitating access to the labour market of the second Member State; and further simplifying the acquisition of LTR status in the second Member State.

⁴⁴ Directive 2009/50/EC



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.9.2011
COM(2011) 585 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays
tiers résidents de longue durée

I. INTRODUCTION

La directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (RLD) – ci-après «la directive»¹ – a été adoptée le 25 novembre 2003. Il s’agissait de la deuxième directive² relative à la migration légale adoptée après l’introduction par le traité d’Amsterdam de la compétence législative dans ce domaine au niveau de l’Union européenne.

Le nouveau statut créé par la directive a été préconisé par le Conseil européen en 1999 en vue de favoriser l’intégration des résidents de longue durée dans les États membres et de promouvoir la cohésion économique et sociale. Pour atteindre cet objectif, les résidents de longue durée se voient accorder un statut de résident stable, et notamment un ensemble de droits uniformes qui sont aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l’Union européenne et, sous certaines conditions, le droit de séjour dans les autres États membres.

La directive constitue donc une étape fondamentale de l’évolution de la politique en matière d’immigration de l’Union européenne, qui concerne plus d’un demi-million³ de ressortissants des pays tiers dans les 24 États membres⁴ auxquels s’applique la directive. Son champ d’application a été récemment étendu aux bénéficiaires de la protection internationale par la directive modificative 2011/51/UE du 11 mai 2011.

Le rapport répond à l’obligation imposée à la Commission en vertu de l’article 24 de la directive. Il donne une vue d’ensemble de la transposition et de l’application de la directive par les États membres et identifie les problèmes éventuels. Il a été élaboré à partir d’une étude menée pour le compte de la Commission⁵ et d’autres sources, notamment un certain nombre de demandes ponctuelles lancées par le biais du Réseau européen des migrations⁶ (REM), des plaintes individuelles, des questions, des pétitions, des discussions avec les États membres au sujet de problèmes concrets posés par l’application de la directive, et d’autres études⁷.

Les États membres ont eu l’occasion de réviser et d’actualiser les informations factuelles.

II. SUIVI ET ÉTAT D’AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION

Aux termes de l’article 26 de la directive, les États membres devaient se conformer à la directive au plus tard le 23 janvier 2006.

La Commission a organisé plusieurs réunions avec les États membres pour examiner des questions relatives à la mise en œuvre et à l’interprétation de la directive entre 2005 et 2010.

En 2007, la Commission a engagé une procédure d’infraction contre 20 États membres⁸ en vertu de l’article 258 (ex-226) du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne pour

¹ JO L 16 du 23.1.2004, p. 44

² La première directive était la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

³ 567 100 en 2009 (source: Eurostat).

⁴ DK, IE et UK ne sont pas liés par cette directive.

⁵ Étude soutenue par la Commission et menée par un consortium dirigé par Andersson Effers Felix (AEF), avec la participation de Matrix Insight Ltd (Matrix) et du Centre for Migration Law (CMR), qui actualise l’étude réalisée en 2007 par le réseau académique d’études juridiques sur l’immigration et l’asile en Europe – «Odysseus».

⁶ Voir notamment les demandes ponctuelles n° 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

⁸ Tous les États membres sauf AT, SI, SK, PL.

n'avoir pas appliqué la directive en temps opportun ou pour n'avoir pas informé la Commission de l'adoption de législations nationales mettant en œuvre la directive. Des arrêts ont été rendus par la Cour européenne de justice à l'encontre de trois États membres.⁹ Depuis lors, tous les États membres ayant progressivement adopté les mesures de transposition, les procédures d'infraction pour non-communication ont été clôturées.

III. CONFORMITÉ DES MESURES DE TRANSPOSITION

3.1. Champ d'application personnel (article 3)

La directive s'applique aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un État membre. Cependant, une série d'exclusions sont prévues. L'exclusion des ressortissants de pays tiers qui ont été admis exclusivement pour des motifs à caractère temporaire pourrait soulever des problèmes spécifiques (article 3, paragraphe 2, point e). Certains États membres appliquent une interprétation très large de l'exception contenue dans la disposition et définissent le statut de certaines catégories de ressortissants de pays tiers comme temporaire, même si leur titre de séjour peut être renouvelé pour une durée potentiellement indéterminée, sans aucune échéance déterminée et quelle que soit la durée totale du séjour dans l'État membre. Les artistes, les sportifs, les ministres du culte, les travailleurs sociaux, les chercheurs, les membres de la famille de ressortissants de pays tiers résidents permanents, les travailleurs migrants peu qualifiés ou d'autres ressortissants de pays tiers dont le séjour est indûment qualifié de «temporaire» peuvent être exclus du statut de résidents de longue durée de l'Union européenne en AT, CY, EL, IT et PL. Cette restriction du champ d'application personnel de la directive porte gravement atteinte à l'«effet utile» de la directive.

Cette question a fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle présentée à la Cour européenne de justice par Raad van State (Pays-Bas) dans l'affaire C-502/10 (M. Singh).

3.2. Conditions pour l'acquisition du statut dans un premier État membre (articles 4, 5, 6 et article 7, paragraphe 1)

- **Résidence légale de 5 ans (article 4)**

Les ressortissants de pays tiers doivent avoir résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire pendant les cinq années qui ont précédé l'introduction de la demande d'acquisition du statut de résidents de longue durée.

Les États membres restent compétents pour définir la notion de «résidence légale» au titre de la législation nationale, dans les limites du droit de l'UE. Toutefois, une fois qu'ils ont défini cette notion, ils ne peuvent la limiter lors de la transposition de l'article 4 de la directive. Le fait de limiter la résidence légale à un séjour avec un titre de séjour et d'exclure par principe les visas et autres formes d'autorisation de séjour peut constituer une transposition incorrecte de cette disposition si ces séjours ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 3, paragraphe 2. Des problèmes peuvent surgir à cet égard en ce qui concerne FR, IT, LU, SE et SK.

En vertu de l'article 4, paragraphe 3, une période d'absence du territoire de l'État membre qui est inférieure à six mois consécutifs et ne dépasse pas un total de 10 mois au cours de la

⁹ Affaires C-5/07 (Commission/Portugal), C-59/07 (Commission/Espagne) et C-34/07 (Commission/Luxembourg).

période de cinq ans n'interrompt pas la période de résidence de cinq ans¹⁰. LT n'a pas transposé cette disposition¹¹. Beaucoup d'États membres¹² ont fait usage de la possibilité d'autoriser de plus longues périodes d'absence en cas de circonstances «spécifiques ou exceptionnelles» (telles que la maladie grave, la poursuite d'études, des raisons professionnelles) sans que la période de cinq ans ne soit interrompue.

Des règles spécifiques (facultatives) pour calculer la période de résidence sont prévues pour les étudiants et les personnes en formation professionnelle conformément à l'article 4, paragraphe 2, qu'une majorité d'États membres¹³ a transposé.

- **Ressources et assurance-maladie (article 5, paragraphe 1)**

Le montant du revenu exigé varie selon les États membres, étant généralement fixé par référence au niveau de l'aide sociale, au niveau de vie minimum ou au niveau de salaire/retraite minimum. Nombre d'États membres prévoient des seuils qui sont augmentés proportionnellement au nombre de membres que comptent les familles et tiennent compte des frais de logement. Afin de prouver la stabilité et la régularité des ressources, CY exige que le contrat de travail soit valable depuis au moins 18 mois, ce qui, en pratique, peut représenter un obstacle majeur sur un marché du travail caractérisé par des contrats de travail à durée déterminée.

Le traitement des demandes des membres de la famille soulève des questions supplémentaires. En BG, EE, EL, MT, PL et RO, le cadre juridique exige des membres de la famille qui demandent l'acquisition du statut de résidents de longue durée de prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes et que ces ressources ne comptent pas le revenu du regroupant. Cette interprétation restrictive du montant du revenu exigé empêche les membres de la famille de parvenir à une situation stable et va à l'encontre de l'objectif fixé de favoriser l'intégration des résidents de longue durée.

- **Exigences en matière d'intégration (article 5, paragraphe 2)**

Outre ces conditions, les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils remplissent des conditions liées à l'intégration, comme c'est le cas en AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT et RO¹⁴. Parmi ces conditions relatives à l'intégration figure la maîtrise de la langue, bien que les niveaux requis varient. Ces conditions peuvent également concerner d'autres connaissances sur le pays d'accueil, généralement son histoire, son droit interne et ses valeurs¹⁵. Certains États membres exigent que les ressortissants de pays tiers réussissent un examen¹⁶, qui peut être précédé de cours obligatoires. D'autres imposent seulement de suivre des cours d'intégration¹⁷.

Dans le cadre de la transposition de cette disposition, les États membres doivent se conformer à l'objet de la directive et tenir compte des principes généraux du droit de l'UE, tels que le principe visant à sauvegarder son efficacité («effet utile») et le principe de proportionnalité. Pour procéder à une telle évaluation, la nature et le niveau des connaissances attendues du

¹⁰ Pour les ressortissants de pays tiers bénéficiaires de la «carte bleue» en vertu de la directive 2009/50 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, la période d'absence est étendue à 12 mois consécutifs pour une durée totale de 18 mois maximum.

¹¹ Amendements en cours d'élaboration.

¹² AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL et RO.

¹³ Tous les États membres hormis CY, FI, FR, IT, LT et SE.

¹⁴ Toutefois, cette exigence est levée pour les membres de la famille en DE, EE, LT, LU, LV, MT et RO.

¹⁵ AT, FR, DE, EL, LT, MT et NL.

¹⁶ AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT et RO.

¹⁷ Des cours d'éducation civique en FR.

demandeur, également par rapport aux connaissances sur le pays d'accueil, le coût de l'examen, l'accessibilité de la formation et des tests relatifs à l'intégration, la comparaison entre les exigences d'intégration imposées à un futur résident de longue durée et à ceux qui ont introduit une demande de nationalité (exigences qui devraient être supérieures) constituent tous des indicateurs utiles.

- **Ordre public et sécurité publique (article 6)**

Compte tenu du fait que, par définition, le résident de longue durée réside déjà dans l'État membre concerné depuis au moins 5 ans, la possibilité pour les États membres de rejeter une demande pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique est plus limitée que dans les autres directives sur la migration légale, étant donné que les États membres doivent tenir compte des quatre éléments suivants: la gravité ou la nature de l'atteinte à l'ordre public ou la sécurité publique; le danger que représente la personne concernée; la durée de résidence de la personne; et l'existence de liens avec le pays de résidence.

L'exhaustivité de la transposition est difficile à évaluer dans ce domaine: non seulement le libellé des mesures nationales de transposition correspondantes s'écarte souvent légèrement du texte de la directive, mais ces mesures s'appuient aussi généralement sur diverses sources de droit, dont l'association et la valeur juridique peuvent être difficiles à évaluer. Sous ces réserves, le droit national ne semble pas garantir la prise en considération de chacun des éléments spécifiés dans cet article de la directive chaque fois qu'il est décidé de refuser l'octroi du statut en AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI¹⁸ et SK (transposition incomplète des critères, formulation trop imprécise, lien automatique entre certaines peines privatives de liberté/casiers judiciaires et refus).

- **Pièces justificatives (article 7, paragraphe 1)**

Outre un document de voyage valable et des documents attestant de conditions de logement appropriées, les documents qui peuvent être exigés à l'appui de la demande sont mentionnés aux articles 4 et 5. En conséquence, le droit national qui exige systématiquement des documents supplémentaires, tel qu'un extrait du casier judiciaire (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) ou un curriculum vitae détaillé (BG¹⁹) ne semble pas conforme aux dispositions de la directive.

En vertu de certaines législations nationales, les conséquences de l'absence de documents attestant de conditions de logement appropriées peuvent aussi s'avérer problématiques; la notion de conditions de logement appropriées renvoie généralement à un logement considéré comme normal qui répond aux normes générales de salubrité et de sécurité, ou à un logement qui répond aux normes de logement social fondé sur la notion d'assistance. Ceci n'étant pas une condition pour l'octroi du statut, la législation des États membres qui dispose que l'absence de tels éléments constitue un motif de refus de l'octroi du statut est contraire à la directive²⁰. En outre, l'exigence spécifique énoncée dans le droit de MT selon laquelle le logement ne doit pas être partagé par une ou plusieurs autre(s) personne(s) qui ne sont pas des membres de la famille ne semble pas justifiée.

De plus, l'absence de disposition juridique spécifique au sujet des pièces justificatives, ainsi que c'est apparemment le cas en DE, SE et NL, est difficilement compatible avec le principe

¹⁸ Amendements en cours d'élaboration.

¹⁹ Amendements en cours d'élaboration.

²⁰ Un problème de transposition peut se poser dans ce domaine en AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO et SK.

général selon lequel les ressortissants de pays tiers doivent être en mesure de connaître leurs droits et obligations²¹.

- **Exigences supplémentaires**

En AT, la délivrance du permis de séjour de résident longue durée de l'Union européenne est formulée en tant que disposition facultative et subordonnée à l'acquisition d'un permis d'installation, qui dépend lui-même du respect d'un critère de quota ou de l'obtention d'un nombre suffisant de points (système de points fondé sur les qualifications), ce qui n'est pas compatible avec la directive.

S'agissant des frais perçus par les 24 États membres pour le traitement de la demande, ils peuvent, lorsqu'ils sont trop élevés, être considérés comme contraires au principe de proportionnalité et équivalents à une condition supplémentaire illégale pour l'octroi du statut qui compromet l'«effet utile» de la directive. À cet égard, le groupe suivant d'États membres: BG, CY, EL, FR, NL et PT, dans lesquels les frais vont de 260 euros à 600 euros, peut être considéré comme problématique. Cette question fait l'objet d'une procédure d'infraction devant la Cour de justice²².

3.3. Le permis de séjour et le statut de RDL (article 8, paragraphes 1, 2 et 3)

La directive établit une distinction fondamentale entre le statut de RLD et le permis de séjour, étant donné que le statut de RLD est permanent et que le permis ne fait qu'attester de ce statut²³. De ce fait, l'absence de dispositions explicites dans le droit national (en FR, LV, NL, PT et SE) en ce qui concerne le caractère permanent du statut pourrait soulever une question sur le plan juridique.

Les États membres ont correctement transposé la disposition sur la durée de validité du permis (article 8, paragraphe 2), la fixant en général à 5 ans, à quelques exceptions près²⁴.

Les règles en vigueur en ce qui concerne la forme du permis (article 8, paragraphe 3) ont été modifiées par le règlement (CE) n° 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Quant aux mentions obligatoires sur le permis, elles n'ont pas été définies dans un certain nombre d'États membres (ES²⁵, IT et RO, par exemple) pendant les premières années consécutives à l'entrée en vigueur de la directive, ce qui a causé des difficultés eu égard à la mobilité à l'intérieur de l'UE.

3.4. Conditions de renouvellement du permis et perte du statut (article 8, paragraphe 2 et article 9)

- **Renouvellement du permis de séjour de RLD (article 8, paragraphe 2)**

En ce qui concerne la disposition de l'article 8, paragraphe 2, relative au renouvellement de plein droit, qui est étroitement liée à l'article 9, paragraphe 6, sur l'expiration du permis de séjour de RLD, la transposition est correcte dans les États membres où il n'existe pas de procédure de renouvellement puisque le permis est valable pour une durée indéterminée. Elle est également correcte dans les États membres où le permis de séjour de RLD est

²¹ CJUE, 30/05/1991, affaire C-361/88.

²² Affaire C-508/10 (Commission/Pays-Bas).

²³ Voir considérant 11.

²⁴ 10 ans: CZ, FR; durée indéterminée: FI, IT, DE, SI.

²⁵ Amendements en cours d'élaboration.

automatiquement renouvelé à expiration ou sur demande. Les frais élevés qui s'appliquent à ce moment (CY) ne semblent pas compatibles avec le concept de renouvellement de plein droit, ni les amendes élevées (jusqu'à 1659 euros) qui sont apparemment appliquées en SK aux résidents de longue durée qui n'introduisent pas la demande de renouvellement de leur permis en temps opportun.

- **Retrait ou perte du statut de RLD (article 9)**

L'article 9 régit les conditions de retrait ou de perte du statut de RLD. Le retrait doit survenir dans cinq cas spécifiques énumérés à l'article 9, paragraphes 1 et 4, et peut avoir lieu dans les circonstances prévues à l'article 9, paragraphe 3. Les retraits du statut de RLD ne peuvent être justifiés par d'autres motifs.

En outre, l'article 9, paragraphe 2, autorise les États membres à procéder au retrait du permis en cas d'absence du territoire de l'Union européenne supérieure à 12 mois, à moins que de plus longues périodes ne soient autorisées²⁶ pour des raisons spécifiques ou exceptionnelles (développement d'un projet dans le pays d'origine, par exemple). Une transposition incorrecte est signalée en SK et NL, prévoyant des motifs supplémentaires pour la perte du statut en cas d'absence du territoire de l'État membre d'une durée de 180 jours.

En vertu de l'article 9, paragraphe 3, les États membres peuvent prévoir que le résident de longue durée perde le droit au statut dans des cas où il/elle constitue une menace pour l'ordre public, sans que cela ne justifie un éloignement. Les législations nationales de la plupart des États membres prévoient cette possibilité; toutefois, il n'est pas toujours facile de déterminer si la gravité des infractions commises est prise en considération. En particulier, la législation de FR prévoyant que le statut de RLD peut être retiré dès lors qu'un ressortissant de pays tiers travaille sans le permis de travail requis semble dépasser les motifs de retrait exposés à l'article 9.

L'article 9, paragraphe 4, qui porte sur la perte du statut de RLD dans le premier État membre dès lors qu'il y a octroi du statut de RLD dans un deuxième État membre ou après une absence de six ans du territoire du premier État membre, a été transposé dans tous les États membres.

Eu égard à l'article 9, paragraphe 5, et à la procédure simplifiée pour le recouvrement du statut de RLD (retrait ou assouplissement des exigences en matière de résidence ou d'intégration) en ce qui concerne les cas visés au point c) de l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 9, paragraphe 4, CY, ES²⁷, LT et MT n'ont pas démontré qu'ils ont transposé cette disposition.

3.5. Droit à l'égalité de traitement dans le premier État membre (article 11)

Aux termes de l'article 11 de la directive, les résidents de longue durée bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux dans un certain nombre de domaines, et notamment l'accès à l'emploi, l'éducation, la protection sociale et l'accès aux biens et aux services. Du fait, en particulier, de l'absence de dispositions explicites dans les législations de nombreux États membres, il existe un manque d'informations dans ce domaine qui est regrettable. Il est donc difficile de déterminer si les législations nationales sont conformes à l'article 11. Toutefois, le nombre de plaintes déposées dans ce domaine indique que la transposition de

²⁶ AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT et SI.

²⁷ Amendements en cours d'élaboration.

cette disposition peut s'avérer problématique, surtout si le principe de l'égalité de traitement doit être mis en œuvre par diverses autorités locales et régionales.

Douze États membres²⁸ ont tiré parti de la possibilité prévue à l'article 11, paragraphe 2, de limiter l'égalité de traitement aux cas où le lieu de résidence enregistré ou habituel du résident de longue durée, ou celui de membres de sa famille, se trouve sur le territoire de l'État membre concerné. En outre, EL est le seul État membre où, conformément au paragraphe 4, le législateur national limite l'égalité de traitement aux prestations essentielles en matière d'aide sociale et de protection sociale²⁹. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, le droit de 17 États membres³⁰ contient une restriction ou exclut les résidents de longue durée des activités qui impliquent l'exercice de l'autorité publique.

Des problèmes de transposition se posent quant à l'accès à l'éducation en NL (les universités sont autorisées à faire payer des frais supérieurs aux non-ressortissants d'un État membre de l'EEE, y compris les résidents de longue durée); à l'acquisition de biens immobiliers en PL; au libre accès au territoire en LT (la liberté de circulation des étrangers peut être restreinte sur la base d'une longue liste de motifs, y compris la protection des droits et des libertés d'autres personnes).

La compatibilité avec l'article 11 d'une allocation nationale de logement limitée aux ressortissants de l'Union européenne fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle soumise à la Cour de justice par un tribunal italien³¹.

3.6. Relation avec le titre national de séjour permanent – dispositions plus favorables (article 13)

L'article 13 de la directive autorise les États membres à délivrer des titres nationaux de séjour permanent sous des conditions plus favorables. Ces titres de séjour ne donnent pas accès au droit de se rendre dans un deuxième État membre. Treize États membres³² ont fait usage de cette possibilité, et notamment au profit de personnes bénéficiant d'une protection internationale, de grands investisseurs ou de ressortissants de pays tiers qui ont une relation spéciale avec l'État membre concerné, car ils sont nés ou résident depuis longtemps sur son territoire, ou ont épousé un de ses ressortissants.

D'éventuels problèmes se posent dans les États membres³³ où les ressortissants de pays tiers ne sont pas autorisés à être titulaires d'un permis de séjour de RLD et d'un autre titre de séjour en même temps, et doivent choisir entre les deux permis. Un tel choix n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 1 et à l'article 7, paragraphe 3, qui disposent que les États membres doivent octroyer le statut de RLD dès lors que le demandeur remplit les conditions prévues par la directive. En outre, cette situation crée un risque de concurrence entre les permis nationaux et ceux de l'Union européenne, ce qui n'entraînera pas nécessairement l'application de dispositions plus favorables au ressortissant de pays tiers, compte tenu que la comparaison des avantages respectivement accordés par les deux types de permis est souvent une question délicate qui requiert des connaissances approfondies de la législation sur l'immigration et une évaluation minutieuse.

²⁸ AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU et PL.

²⁹ S'entendent comme les prestations qui concernent la protection de l'enfance, des indigents et de la famille.

³⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE et SI.

³¹ Affaire C-571/10.

³² BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE et SI.

³³ AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI et SK.

3.7 Les conditions de séjour et de travail dans un autre État membre (articles 14, 15, 16 et 18)

La facilitation de la mobilité à l'intérieur de l'UE des résidents de longue durée constitue l'une des principales valeurs ajoutées de la directive, contribuant à la réalisation effective du marché intérieur. La transposition est loin de réaliser cet objectif. Dans nombre d'États membres, le chapitre III de la directive consacré au séjour dans les autres États membres n'a été que partiellement transposé ou sa mise en œuvre repoussée. En outre, des problèmes se sont posés en ce qui concerne les titres de séjour qui n'ont pas été délivrés conformément aux spécifications de la directive (voir le point 3.3). En raison de cette situation, des résidents de longue durée d'un autre État membre se sont vu refuser leur admission pour des motifs non prévus par la directive ou n'ont pu exercer leurs droits.

La mobilité à l'intérieur de l'UE est grandement favorisée dans les États membres où les résidents de longue durée qui ont obtenu ce statut dans un autre État membre sont exemptés de l'examen de la situation du marché du travail (et dans certains cas aussi de la condition de disposer d'un permis de travail), à savoir en BE³⁴, CY, HU, LV, PL, PT et SE. En IT, RO et SI, des quotas nationaux, différents de ceux prévus à l'article 14, paragraphe 4³⁵, s'appliquent. La conformité de ces quotas avec la directive dépend de la question de savoir s'ils sont fondés sur une évaluation du marché du travail. En conséquence, les quotas ventilés par nationalité en IT semblent contraires à la directive.

Certains États membres ont supprimé, pour les titulaires du statut RLD d'un autre État membre, les conditions selon lesquelles ils doivent prouver qu'ils disposent de ressources stables et régulières et d'une assurance-maladie lorsqu'ils introduisent une demande de permis de séjour. L'application au titre de l'article 15 d'exigences de revenus plus strictes que celles de l'article 5, tel que prévu en FR, IT et RO pour certaines catégories de résidents de longue durée, entrave la mobilité au sein de l'UE et pose des problèmes de conformité sur la base des principes de proportionnalité et d'effet utile de la directive.

L'article 15, paragraphe 3, dispose que les États membres exigent des résidents de longue durée qui ont introduit une demande de titre de séjour qu'ils satisfassent à des «mesures» d'intégration, sous réserve que la condition d'intégration ne se soit pas appliquée aux résidents de longue durée concernés dans le premier État membre. Comme le prouvent le libellé et les limitations prévues quant à leur application et leur contenu, ces «mesures» d'intégration ne sont pas équivalentes aux «conditions» d'intégration visées à l'article 5, paragraphe 2. Par conséquent, la législation nationale qui prévoit que les titulaires du statut de RLD d'un autre État membre doivent, malgré l'application d'une condition d'intégration dans le premier État membre, se conformer aux mesures d'intégration impliquant plus que le simple fait de suivre des cours de langue est contraire à la directive. C'est le cas en AT, EE³⁶, FR, DE et LV.

L'article 18, paragraphe 1, de la directive régit la possibilité pour les États membres de refuser les demandes en cas de menace pour la santé publique. Dans certains États membres, rien n'indique clairement si les maladies mentionnées sont aussi soumises à des mesures protectives vis-à-vis des nationaux. BE, HU, IT, LV et RO³⁷ n'ont pas transposé l'article 18, paragraphe 3, qui interdit aux États membres de refuser le titre de séjour à cause de maladies

³⁴ Pendant l'application de mesures transitionnelles pour les citoyens de l'UE, uniquement pour des activités professionnelles insuffisantes.

³⁵ Uniquement utilisé par AT.

³⁶ Toutefois, cette exigence ne s'applique pas aux permis de séjour temporaire.

³⁷ Amendements en cours d'élaboration.

contractées après la délivrance du premier permis de séjour. De plus, malgré l'article 18, paragraphe 4, qui proscriit d'effectuer un examen médical sur une base systématique et de faire payer un tel examen, en EL et LT le dossier médical est exigé dans tous les cas, et en CY, CZ, LV, LT et RO, le demandeur doit payer les frais de l'examen ou du dossier médical.

Quant à l'article 16, paragraphe 1, en vertu duquel le conjoint et les enfants mineurs ont le droit d'accompagner le résident de longue durée si la famille était déjà constituée dans le premier État membre, des problèmes de transposition se posent en EE et LT³⁸, où les règles générales en matière de regroupement familial s'appliquent, et en ES et IT qui appliquent une condition relative au logement. En outre, la clause facultative contenue dans la législation de HU peut aussi induire en erreurs en ce qui concerne le droit de la famille d'accompagner le résident de longue durée.

3.8 Titre de séjour délivré à un résident de longue durée dans un deuxième État membre (article 19, paragraphes 2 et 3 et article 21)

En vertu de l'article 19, paragraphe 2, le deuxième État membre doit accorder un titre de séjour renouvelable au résident de longue durée si les conditions sont remplies et doit informer le premier État membre de sa décision. Cette obligation de communiquer l'information n'est pas transposée en FR, IT, LT, LV et RO.

Dès qu'il obtient un titre de séjour dans le deuxième État membre, le résident de longue durée doit bénéficier de l'égalité de traitement dans les domaines prévus par l'article 11 dans le deuxième État membre, tel que le dispose l'article 21, paragraphe 1. Des questions spécifiques se posent quant à la transposition: en FI, LT, SI, SK, où l'égalité de traitement totale s'applique uniquement aux résidents de longue durée titulaires d'un titre de séjour permanent; en NL, où le titre de séjour temporaire d'un résident de longue durée peut être retiré si il/elle demande une aide sociale.

BG, FI, IT, RO, SI³⁹ et SK continuent d'appliquer des restrictions à l'accès à l'emploi après les 12 premiers mois en infraction avec la directive. La législation nationale en la matière n'est pas claire en CY et EL.

S'agissant des membres de la famille (l'article 19, paragraphe 3), le deuxième État membre doit leur délivrer des titres de séjour renouvelables d'une durée identique à celle du titre de séjour du résident de longue durée. Cette disposition spécifique n'a pas été transposée en RO et SK, et des restrictions abusives s'appliquent en SI et LT⁴⁰. Dès que les membres de la famille obtiennent leur titre de séjour, ils doivent bénéficier des droits prévus à l'article 14 de la directive sur le regroupement familial. Cette disposition n'est pas transposée en EE, LV et RO, et n'est pas correctement transposée en SI eu égard à l'accès au marché du travail, et en FI en ce qui concerne l'éducation.

3.9. Protection contre l'éloignement (articles 12 et 22)

L'éloignement du premier État membre est strictement réglementé en vertu de la directive (article 12): un État membre ne peut prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée que lorsqu'il représente «une menace réelle et suffisamment grave» pour l'ordre public ou la sécurité publique, à l'exclusion de considérations économiques. La décision d'éloignement doit être précédée par une évaluation minutieuse de la situation

³⁸ Amendements en cours d'élaboration.

³⁹ Amendements en cours d'élaboration.

⁴⁰ Amendements en cours d'élaboration.

particulière de la personne et des conséquences de la décision, à partir d'un ensemble de critères spécifiques (article 12, paragraphe 3). Des questions juridiques émergent en vertu des législations nationales qui ne mentionnent pas expressément une menace spécifique (ES, RO, SE); qui ne tiennent pas compte de l'ensemble des critères (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); qui prévoient d'autres motifs que ceux de l'ordre public ou de la sécurité publique; ou qui n'excluent pas spécifiquement les considérations économiques ainsi que le stipule l'article 12, paragraphe 2.

L'article 22 couvre la possibilité d'adopter une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée à qui un deuxième État membre a accordé un titre de séjour, mais qui n'a pas encore obtenu de statut de RLD dans cet État membre. Hormis MT, PT et ST, les États membres n'ont pas adopté de dispositions spécifiques à cet égard, ce qui pose problème puisque la plupart des États membres prévoient plusieurs autres motifs de refus ou de retrait des titres de séjours.

La directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a eu une incidence sur l'article 22, paragraphes 2 et 3 étant donné que, conformément à l'article 6 de cette directive, les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable délivré par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. Les États membres ne peuvent prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers qu'en cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant. Il convient également de respecter les garanties et les dispositions en matière de procédure relative à l'interdiction d'entrée prévues par la directive 2008/115/CE.

3.10. Garanties procédurales (article 7, paragraphe 2, article 10, article 19 paragraphe 1 et article 20)

- **Délai pour examiner la demande (article 7, paragraphe 2 et l'article 19, paragraphe 1)**

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, la plupart des États membres respectent le délai de 6 mois pour traiter la demande de titre de séjour de résident de longue durée⁴¹ et tirent parti de la possibilité d'étendre ce délai «dans des cas exceptionnels». Les cas de BE et DE posent problème sur le plan juridique car il n'existe dans ces pays aucune disposition prévoyant un délai maximum explicite. En outre, dans certains États membres, la pratique peut différer des délais officiels⁴².

Dans la plupart des États membres, le résident de longue durée est autorisé à séjourner dans le deuxième État membre en attendant l'examen de sa demande de titre de séjour.

Les États membres sont tenus de déterminer les conséquences de l'absence de décision à l'expiration du délai visé (notamment extension du titre de séjour temporaire du demandeur, décision positive ou décision négative contre laquelle le demandeur peut introduire un recours). La transposition n'est pas correcte en la matière en EE, FI et IT, où aucune disposition n'a été adoptée.

⁴¹ 30 jours: SI; deux mois: CZ; trois mois: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; quatre mois: FR, HU.

⁴² IT, par exemple.

Conformément au respect de l'«effet utile» de la directive, la décision positive doit impliquer de disposer du permis de RLD, ainsi que le prévoient BE et NL, ou en tout état de cause de ne pas retarder l'accès aux droits attachés au titre de séjour.

- **Autres garanties procédurales (article 7, paragraphe 2, troisième alinéa, articles 10 et 20)**

L'obligation d'information, telle que stipulée à l'article 7, paragraphe 2, troisième alinéa, ne semble pas suffisamment respectée dans la pratique, en particulier en ce qui concerne l'ensemble de droits accordés au résident de longue durée conformément à l'article 11.

Quant aux autres garanties procédurales visées aux articles 10 et 20, elles figurent dans la plupart des législations nationales. Toutefois, en CZ, la perte du statut de RLD conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la directive ne peut être remise en cause.

IV. CONCLUSIONS

L'Union européenne s'est engagée depuis longtemps à favoriser l'intégration et la non-discrimination des ressortissants de pays tiers, et en particulier des résidents de longue durée. La directive sur le statut de résident longue durée est un outil indispensable pour atteindre cet objectif et constitue un fondement de la politique d'immigration européenne. Système innovant inspiré tant par le régime applicable aux citoyens de l'UE que par la politique d'immigration, cette directive garantit aux ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée un ensemble élargi de droits dans toute l'Union européenne, défend le principe de non-discrimination et prévoit pour la première fois des dispositions visant à faciliter la mobilité d'un État membre à l'autre.

Par rapport à cet objectif ambitieux, la faiblesse de l'incidence de la directive sur le statut de RLD dans nombre d'États membres est regrettable. En 2009, près de quatre ressortissants de pays tiers sur cinq titulaires du statut de RLD vivaient dans quatre États membres: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) et IT (45 200). En FR et DE, seuls 2 000 ressortissants de pays tiers avaient obtenu le permis de séjour de résident de longue durée⁴³. En outre, les données disponibles indiquent que jusqu'à présent seul un petit nombre de ressortissants de pays tiers ayant le statut de RLD ont tiré parti de cette nouvelle possibilité de mobilité au sein de l'UE (moins de 50 par État membre). Même si les ressortissants de pays tiers qui résident depuis plus de 5 ans dans un État membre ne remplissent pas automatiquement les conditions pour se voir accorder le statut de RLD (par exemple parce qu'ils ne remplissent pas les conditions de revenus), ou s'ils remplissent les conditions pour obtenir la nationalité et préfèrent acquérir ce statut, la différence entre le nombre de résidents de longue durée éventuels et ceux qui se voient accorder ce statut est considérable.

Ce rapport révèle un manque général d'informations parmi les ressortissants de pays tiers sur le statut de RLD et les droits qui y sont attachés, ainsi que de nombreuses lacunes dans la transposition de la directive (notamment une interprétation restrictive du champ d'application de la directive, des conditions supplémentaires d'admission, telles que des frais élevés, des obstacles illégaux à la mobilité à l'intérieur de l'UE, un affaiblissement du droit à l'égalité de traitement et de la protection contre l'éloignement) qui devraient entraîner l'adoption de mesures supplémentaires, aux niveaux national et européen.

⁴³ Source: Eurostat.

V. MESURES À PRENDRE

La Commission intensifiera ses efforts pour garantir une transposition et une mise en œuvre correctes de la directive sur l'ensemble du territoire de l'Union. Pour y parvenir, elle recourra pleinement aux pouvoirs qui lui sont conférés par le traité et, le cas échéant, elle engagera des procédures d'infraction. Cinq ans après le délai accordé pour transposer la directive, il est à présent grand temps de l'exploiter pleinement.

Dans le même temps, la Commission continuera d'œuvrer en partenariat avec les États membres sur le plan technique. Le comité de contact continuera de recenser les difficultés, de favoriser l'échange de vues sur l'interprétation de la directive et d'orienter les États membres. Certaines questions juridiques et techniques pourraient être examinées et clarifiées, telles que: les mesures et les conditions d'intégration; les règles spécifiques d'octroi du statut de RLD dans le deuxième État membre; la protection contre l'éloignement; et l'échange d'informations entre États membres.

En outre, les résidents de longue durée doivent être mieux informés de leurs droits au titre de la directive. La Commission tirera le meilleur parti des sites internet existants, principalement par le biais du futur portail dans le domaine de l'immigration, et envisage d'élaborer un guide simplifié pour les résidents de longue durée. La Commission pourrait aussi encourager et aider les États membres à lancer des campagnes de sensibilisation pour informer les résidents de longue durée de leurs droits.

Enfin, pour promouvoir le statut de RLD, contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers et faciliter le fonctionnement du marché intérieur, des modifications de la directive pourraient également être envisagées, notamment pour mieux prendre en compte les séjours temporaires dans le calcul de la période de 5 ans, favoriser les migrations circulaires grâce à des dispositifs plus souples en ce qui concerne les périodes d'absence du territoire de l'Union européenne, conformément au système de carte bleue européenne⁴⁴, faciliter l'accès au marché du travail du deuxième État membre et simplifier l'octroi du statut de résident de longue durée dans le deuxième État membre.

⁴⁴ Directive 2009/50/CE