



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.9.2011
KOM(2011) 585 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2003/109/EF om tredjlandsstatsborgeres status som fastboende udlænding

I. INDLEDNING

Rådets direktiv 2003/109/EF om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, herefter kaldet "direktivet"¹, blev vedtaget den 25. november 2003. Det var det andet direktiv² om lovlig migration, der blev vedtaget, efter Amsterdamtraktaten gav mulighed for at lovgive på dette område på EU-niveau.

Den nye status, der blev indført med direktivet, fulgte efter en opfordring fra Det Europæiske Råd i 1999 om at fremme integration af fastboende udlændinge i medlemsstaterne og styrke den økonomiske og sociale samhørighed. For at nå dette mål indrømmes fastboende udlændinge opholdstilladelse på sikre vilkår, herunder en række ensartede rettigheder, som ligger så tæt som muligt på EU-borgernes rettigheder, og på visse betingelser ret til ophold i andre medlemsstater.

Direktivet er derfor en milepæl i udviklingen af EU's indvandringspolitik, der berører over en halv million³ tredjelandstatsborgere i de 24 medlemsstater⁴, hvor direktivet finder anvendelse. Dets anvendelsesområde blev for nylig udvidet til også at gælde personer, der er omfattet af international beskyttelse, jf. ændringsdirektiv 2011/51 af 11. maj 2011.

Denne rapport er en følge af Kommissionens forpligtelse i henhold til direktivets artikel 24. Rapporten giver et overblik over medlemsstaternes gennemførelse af direktivet og peger på eventuelle problemer. Den er udarbejdet på grundlag af en undersøgelse, der er gennemført på Kommissionens vegne⁵, og andre kilder, herunder en række ad hoc-forespørgsler fremsat via det europæiske migrationsnetværk⁶, individuelle klager, spørgsmål, andragender, drøftelser med medlemsstaterne om praktiske spørgsmål som følge af anvendelsen af direktivet og andre undersøgelser⁷.

Medlemsstaterne har haft mulighed for at revidere og ajourføre de faktuelle oplysninger.

II. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

Som nævnt i direktivets artikel 26 skulle medlemsstaterne efterkomme direktivet senest den 23. januar 2006.

Kommissionen arrangerede flere møder med medlemsstaterne mellem 2005 og 2010 for at drøfte spørgsmål vedrørende gennemførelse og fortolkning af direktivet.

I 2007 indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod 20 medlemsstater⁸ i henhold til artikel 258 (tidligere artikel 226) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde for ikke at have gennemført direktivet rettidigt eller for ikke på korrekt vis at have underrettet Kommissionen om den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet. Den Europæiske

¹ EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44.

² Det første direktiv var direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring.

³ 567 100 i 2009 (kilde: Eurostat).

⁴ DK, IE og UK er ikke bundet af direktivet.

⁵ Undersøgelse støttet af Kommissionen og gennemført af et konsortium ledet af Andersson Effers Felix (AEF) med deltagelse af Matrix Insight Ltd (Matrix) og Centre for Migration Law (CMR) som en ajourføring af den undersøgelse, der blev gennemført i 2007 af Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe - "Odysseus".

⁶ Se bl.a. ad hoc forespørgsler nr. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 og 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 Alle medlemsstater undtagen AT, SI, SK og PL.

Unions Domstol afsagde dom i sager mod tre medlemsstater⁹. Da alle medlemsstater gradvist efterfølgende har givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, er traktatbrudsprocedurerne for manglende meddelelse blevet afsluttet.

III. OVERHOLDELSE AF GENNEMFØRELSESBESTEMMELSERNE

3.1. Personligt anvendelsesområde (artikel 3)

Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område. Der gælder imidlertid en række undtagelser. Der opstår særlige problemer med udelukkelse af tredjelandsstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter (artikel 3, stk. 2, litra e). Nogle medlemsstater anvender en meget bred fortolkning af undtagelsen i denne bestemmelse og definerer status for visse kategorier af tredjelandsstatsborgere som midlertidig, selv når deres opholdstilladelse potentielt kan forlænges for en ubegrænset periode uden en bestemt tidsfrist og uanset den samlede varighed af opholdet i medlemsstaten. Kunstnere, idrætsudøvere, præster, socialarbejdere, forskere, familiemedlemmer til tredjelandsstatsborgere med permanent ophold, lavtuddannede vandrende arbejdstagere eller andre tredjelandsstatsborgere, hvis ophold uberettiget karakteriseres som "midlertidigt", kan derved blive udelukket fra at opnå status som fastboende udlænding i AT, CY, EL, IT og PL. Begrænsningen af direktivets personlige anvendelsesområde påvirker i høj grad direktivets "nyttevirkning".

Dette spørgsmål er genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State i sag C-502/10 (M. Singh).

3.2. Betingelser for at opnå status som fastboende udlænding i den første medlemsstat (artikel 4, 5, 6 og 7, stk. 1)

- **Lovligt ophold i fem år (artikel 4)**

Tredjelandsstatsborgere skal have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på medlemsstatens område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af ansøgning om status som fastboende udlænding.

Medlemsstaterne har beføjelser til at definere begrebet "lovligt ophold" i henhold til national lovgivning inden for rammerne af EU-lovgivningen. Når de har defineret begrebet, kan de imidlertid ikke indsnævre det, når de gennemfører artikel 4 i direktivet. At begrænse lovligt ophold til ophold i henhold til en opholdstilladelse og principielt udelukke visa og andre former for tilladelser til ophold kan udgøre en ukorrekt gennemførelse af denne bestemmelse, når disse ophold ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 3, stk. 2. Der kan opstå problemer i den henseende i FR, IT, LU, SE og SK.

Ifølge artikel 4, stk. 3, vil fravær fra medlemsstatens område, der er kortere end seks på hinanden følgende måneder og ikke overstiger ti måneder i alt inden for femårsperioden, ikke afbryde femårsopholdsperioden¹⁰. LT har ikke gennemført denne bestemmelse¹¹. Mange medlemsstater¹² har gjort brug af muligheden for at tillade længere fraværperioder i "særlige

⁹ Sag C-5/07, Kommissionen mod Portugal, C-59/07, Kommission mod Spanien, og C-34/07, Kommission mod Luxembourg.

¹⁰ For tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af det såkaldte "blå EU-kort" ifølge direktiv 2009/50 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse udvides denne fraværperiode til 12 på hinanden følgende måneder inden for en periode på i alt 18 måneder.

¹¹ Ændringer er under udarbejdelse.

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

eller ekstraordinære" tilfælde (som f.eks. alvorlig sygdom, fortsættelse af studier, beskæftigelsesgrunde), uden derved at afbryde femårsperioden.

Der er fastsat særlige (frivillige) regler for beregning i tilfælde af studier eller erhvervsuddannelse, jf. artikel 4, stk. 2, som de fleste medlemsstater¹³ har gennemført.

- **Indtægter og sygeforsikring (artikel 5, stk. 1)**

Indtægtskravet er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, da det normalt fastsættes med henvisning til niveauet for social bistand, minimumslevestandard eller mindsteløn/-pension. Mange medlemsstater fastsætter tærskler, der hæves i forhold til antallet af familiemedlemmer, og tager højde for boligudgifter. For at bevise at der er tale om faste og regelmæssige indtægter, kræver CY, at ansættelseskontrakten skal være gyldig i mindst 18 måneder, hvilket i praksis kan være en alvorlig hindring på et arbejdsmarked, der er præget af kortfristede ansættelseskontrakter.

Behandlingen af ansøgninger fra familiemedlemmer giver anledning til yderligere problemer. I BG, EE, EL, MT, PL og RO foreskriver de retlige bestemmelser, at familiemedlemmer, der søger om status som fastboende udlænding, skal bevise, at de har de nødvendige indtægter, og at disse ikke omfatter sponsorens indtægter. Denne restriktive fortolkning af kravet om tilstrækkelige indtægter forhindrer familiemedlemmer i at opnå en stabil situation og er i modstrid med målet om at fremme integration af fastboende udlændinge.

- **Integrationsbetingelser (artikel 5, stk. 2)**

Ud over disse betingelser kan medlemsstaterne kræve, at tredjelandstatsborgere opfylder integrationsbetingelser, som det er tilfældet i AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT og RO¹⁴. Disse integrationsbetingelser omfatter sprogkundskaber, dog på forskelligt niveau. De kan også omfatte yderligere kendskab til værtslandet, typisk dets historie, retssystem og værdier¹⁵. Nogle medlemsstater kræver, at tredjelandstatsborgere består en eksamen¹⁶ efter at have deltaget i et obligatorisk kursus. I andre lande er det obligatorisk at deltage i integrationskurser¹⁷.

Medlemsstaternes gennemførelse af denne bestemmelse skal være i overensstemmelse med direktivets mål og tage behørig højde for de generelle principper i EU-lovgivningen, som f.eks. princippet om at bevare dets effektivitet ("nyttevirkning") og proportionalitetsprincippet. For at foretage en sådan vurdering er den viden, der forventes af ansøgeren, også i sammenligning med vidensniveauet i værtslandet, omkostninger ved eksamen, adgang til integrationskurser og eksamener, sammenligning af de integrationsbetingelser, der gælder for en kommende fastboende udlænding, og de betingelser, der gælder for kommende statsborgere (som forventes at være strengere), alle værdifulde indikatorer.

- **Offentlig orden og offentlig sikkerhed (artikel 6)**

Under hensyntagen til det forhold, at den fastboende udlænding per definition allerede har opholdt sig i den pågældende medlemsstat i mindst fem år, er medlemsstaternes mulighed for at afvise en ansøgning med henvisning til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed

¹³ Alle medlemsstater undtagen CY, FI, FR, LT, SE.

¹⁴ Disse betingelser er imidlertid ophævet for familiemedlemmer i 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 Kurser i samfundsforhold i FR.

mere begrænset end i de andre direktiver om lovlig migration, da medlemsstaterne skal tage hensyn til følgende fire forhold: grovheden eller arten af personens krænkelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, den fare, der er forbundet med den pågældende person, varigheden af personens ophold, og tilknytningen til opholdslandet.

Gennemførelsen af denne bestemmelse er vanskelig at vurdere, idet formuleringen af de tilsvarende nationale gennemførelsesbestemmelser ofte afviger en smule fra teksten i direktivet, og typisk er bestemmelserne endvidere baseret på forskellige retskilder, og denne kombination og retskraften kan være vanskelig at vurdere. Med disse forbehold ser den nationale lovgivning ikke ud til at sikre, at der tages højde for alle forhold i denne artikel i direktivet, hver gang der træffes afgørelse om at nægte en person status som fastboende udlænding i AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI¹⁸ og SK (mangelfuld gennemførelse af kriterierne, meget vag formulering, automatisk forbindelse mellem visse frihedsstraffe/straffeattester og afslag).

- **Dokumentation (artikel 7, stk. 1)**

Bortset fra et gyldigt rejsedokument og dokumentation, der bekræfter passende boligforhold, er den dokumentation, der kan kræves som støtte for ansøgningen, nærmere præciseret i artikel 4 og 5. Når national lovgivning således systematisk kræver yderligere dokumenter, som f.eks. fremlæggelse af straffeattest (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) eller detaljeret curriculum (BG¹⁹), er dette ikke i overensstemmelse med direktivet.

Et andet problematisk spørgsmål i henhold til visse medlemsstaters lovgivning er følgerne af manglende dokumentation for passende boligforhold - dette begreb henviser typisk til normale boligforhold, der opfylder de generelle sundheds- og sikkerhedsstandarder, eller boligforhold, der opfylder standarderne for socialt boligbyggeri. Da dette ikke er en betingelse for godkendelse af ansøgningen, vil en eventuel lovgivning i medlemsstaterne, der fastslår, at manglende dokumentation i den henseende betyder, at ansøgningen afvises, være i strid med direktivet²⁰. Den særlige betingelse ifølge MT's lovgivning, hvorefter boligen ikke må deles med en anden/andre person(er), som ikke er familiemedlemmer, forekommer uberettiget.

Endvidere er manglende specifikke retlige bestemmelser om dokumentation, som i DE, SE og NL, vanskeligt at forene med det generelle princip om, at tredjelandsstatsborgere skal sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og forpligtelser²¹.

- **Yderligere krav**

I AT er indrømmelse af opholdstilladelse for fastboende udlændinge formuleret som en "mulighed" og er betinget af, at den pågældende opnår bopælstilladelse, som igen afhænger af, at der opfyldes et kvotekriterium eller opnås et tilstrækkeligt antal point (meritbaseret pointsystem), som ikke er foreneligt med direktivet.

Hvad angår de gebyrer, som alle 24 medlemsstater opkræver for at behandle ansøgningen, må disse - når de er overdrevent høje - betragtes som værende i strid med proportionalitetsprincippet og sidestilles med en ulovlig yderligere betingelse for godkendelse af ansøgningen, der bringer direktivets "nyttevirkning" i fare. I den henseende er det problematisk, at BG, CY,

¹⁸ Ændringer er under udarbejdelse.

¹⁹ Ændringer er under udarbejdelse.

²⁰ Der kan opstå problemer med gennemførelsen i den henseende med AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SK.

²¹ Den Europæiske Unions Domstol, sag C-361/88 af 30.5.1991.

EL, FR, NL og PT opkræver gebyrer fra 260 til 600 EUR. Dette spørgsmål er genstand for en traktatbrudsprocedure ved Domstolen²².

3.3. Opholdstilladelse og status som fastboende udlænding (artikel 8, stk. 1, 2 og 3)

Direktivet fastlægger en grundlæggende sondring mellem status som fastboende udlænding og opholdstilladelse, da status som fastboende udlænding er permanent, og opholdstilladelsen kun attesterer denne status²³. På den baggrund kan manglende udtrykkelige bestemmelser i national lovgivning (i FR, LV, NL, PT og SE) om den permanente karakter af denne status give retlige problemer.

Medlemsstaterne har foretaget en korrekt gennemførelse af bestemmelsen om opholdstilladelsens gyldighedsperiode (artikel 8, stk. 2), som generelt er 5 år, dog med nogle undtagelser²⁴.

Reglerne om opholdstilladelsens form (artikel 8, stk. 3) blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 380/2008 af 18. april 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere. Hvad angår de obligatoriske bestemmelser på opholdstilladelsen, blev disse ikke fastlagt i en række medlemsstater (f.eks. ES²⁵, IT og RO) i de første år efter direktivets ikrafttrædelse, hvilket gav problemer for mobiliteten i EU.

3.4. Betingelser for forlængelse af opholdstilladelsen og fortabelse af status som fastboende udlænding (artikel 8, stk. 2 og artikel 9)

- **Forlængelse af opholdstilladelsen for fastboende udlændinge (artikel 8, stk. 2)**

Hvad angår bestemmelserne i artikel 8, stk. 2, om automatisk forlængelse, som hænger tæt sammen med artikel 9, stk. 6, om udløb af opholdstilladelsen for fastboende udlændinge, er gennemførelsen korrekt i de medlemsstater, hvor der ikke er nogen procedure for forlængelse, da opholdstilladelsen er tidsbegrænset. Gennemførelsen er også korrekt, når opholdstilladelsen for fastboende udlændinge forlænges automatisk ved udløbet eller efter anmodning. De høje gebyrer, der opkræves ved den lejlighed (CY), forekommer ikke at være forenelige med princippet om automatisk forlængelse, og det samme gælder de høje bøder (indtil 1 659 EUR), som SK angiveligt pålægger fastboende udlændinge, der ikke rettidigt ansøger om forlængelse af deres opholdstilladelse.

- **Inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding (artikel 9)**

Artikel 9 fastsætter betingelserne for inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding. Inddragelse kan ske i fem specifikke tilfælde, der er nævnt i artikel 9, stk. 1 og 4, og i de situationer, der er nævnt i artikel 9, stk. 3. Inddragelse af status som fastboende udlænding kan ikke ske på andet grundlag.

Endvidere giver artikel 9, stk. 2, medlemsstaterne mulighed for at inddrage status som fastboende udlænding i tilfælde af fravær fra EU-området i over 12 på hinanden følgende måneder, medmindre længere perioder er tilladt²⁶ af specifikke eller usædvanlige grunde (f.eks. udvikling af et projekt i oprindelseslandet). Der er rapporteret om ukorrekt

²² Sag C-508/10, Kommissionen mod Nederlandene.

²³ J f. betragtning 11.

²⁴ 10 år: CZ, FR, ikke tidsbegrænset: FI, IT, DE, SI.

²⁵ Ændringer er under udarbejdelse.

²⁶ AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.

gennemførelse i SK og NL, idet der er indført yderligere grunde til fortabelse af status i tilfælde af fravær på 180 dage fra det nationale område.

Ifølge artikel 9, stk. 3, kan medlemsstaterne fastsætte, at en fastboende udlænding ikke længere har ret til at beholde sin status som fastboende udlænding, hvis den pågældende udgør en trussel mod den offentlige orden, men denne trussel ikke begrundes udvisning. Den nationale lovgivning i de fleste medlemsstater indeholder denne mulighed. Det er imidlertid ikke altid klart, om der i tilstrækkelig grad tages højde for grovheden af den begåede lovovertrædelse. Lovgivningen i FR foreskriver f.eks., at status som fastboende udlænding kan inddrages, hvis en tredjelandsstatsborger er beskæftiget uden den nødvendige arbejdstilladelse, hvilket er for vidtgående i forhold til bestemmelserne i artikel 9.

Artikel 9, stk. 4, som vedrører fortabelse af status som fastboende udlænding i den første medlemsstat efter erhvervelse af status som fastboende udlænding i en anden medlemsstat eller efter seks års fravær fra den første medlemsstat, er blevet gennemført i alle medlemsstater.

Hvad angår artikel 9, stk. 5, og den forenkede procedure for generhvervelse af status som fastboende udlænding (f.eks. fjernelse eller lempelse af integrationsbetingelserne) i de tilfælde, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, litra c), og artikel 9, stk. 4, har CY, ES²⁷, LT og MT ikke vist, at de har gennemført denne bestemmelse.

3.5. Ret til ligebehandling i den første medlemsstat (artikel 11)

Ifølge artikel 11 i direktivet skal fastboende udlændinge behandles på samme måde som medlemsstatens statsborgere på en række områder, herunder retten til beskæftigelse, undervisning, social sikring og adgang til varer og tjenesteydelser. Da mange medlemsstaters lovgivning ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser, mangler der informationer på dette område, hvilket er beklageligt. Det er derfor vanskeligt at vurdere, om den nationale lovgivning er i overensstemmelse med artikel 11. Det antal klager, der er indgivet på dette område, viser, at gennemførelsen af denne bestemmelse kan være problematisk, navnlig når princippet om ligebehandling skal gennemføres af en række forskellige regionale og lokale myndigheder.

12 medlemsstater²⁸ har benyttet sig af muligheden i artikel 11, stk. 2, til at begrænse ligebehandling til de tilfælde, hvor det registrerede sædvanlige opholdssted for den fastboende udlænding eller dennes familiemedlemmer ligger inden for den pågældende medlemsstats område. Endvidere er EL den eneste medlemsstat, hvor myndighederne begrænser ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser, jf. stk. 4²⁹. Hvad angår adgang til beskæftigelse, indeholder lovgivningen i 17 medlemsstater³⁰ en begrænsning, eller den udelukker fastboende udlændinge fra aktiviteter, der involverer udøvelse af offentlige myndighed.

Der er gennemførelsesproblemer med hensyn til adgang til uddannelse i NL (universiteterne kan opkræve højere gebyrer for ikke EØS-borgere, herunder fastboende udlændinge), erhvervelse af fast ejendom i PL, fri adgang til området i LT (udlændinges fri bevægelighed kan begrænses med henvisning til en række yderligere grunde, herunder beskyttelse af andre personers rettigheder og frihedsrettigheder).

²⁷ Ændringer er under udarbejdelse.

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

²⁹ Forstået som de ydelser, der berører beskyttelse af børn, nødlidende og familie.

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

Spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med artikel 11 at begrænse adgangen til national boligstøtte til EU-borgere, er genstand for en anmodning om præjudiciel afgørelse ved Den Europæiske Unions Domstol indgivet af en italiensk domstol³¹.

3.6. Forholdet til permanente nationale opholdstilladelser - gunstigere bestemmelser (artikel 13)

Artikel 13 i direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at udstede permanente opholdstilladelser på gunstigere vilkår. Disse tilladelser giver ikke adgang til opholdsret i andre medlemsstater. 13 medlemsstater³² har benyttet sig af denne mulighed, bl.a. til fordel for personer, der er omfattet af international beskyttelse, store investorer eller tredjelandstatsborgere, der har et særligt forhold til den pågældende medlemsstat, da de er født der eller i lang tid har boet på dens område, eller er gift med en statsborger fra medlemsstaten.

Der opstår problemer i de medlemsstater³³, hvor tredjelandstatsborgere ikke har ret til en opholdstilladelse for fastboende udlændinge samtidig med en anden opholdstilladelse og skal vælge mellem de to tilladelser. Et sådant valg er ikke i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, og artikel 7, stk. 3, som foreskriver, at medlemsstaterne skal meddele status som fastboende udlænding, når ansøgeren opfylder betingelserne i direktivet. Endvidere skaber denne situation konkurrence mellem nationale opholdstilladelser og EU-opholdstilladelser, hvilket ikke nødvendigvis fører til, at der anvendes gunstigere betingelser for tredjelandstatsborgere, da en sammenligning af fordelene ved de to opholdstilladelser ofte er svær og kræver stor viden om indvandringslovgivning og en grundig vurdering.

3.7 Betingelser for ophold og beskæftigelse i en anden medlemsstat (artikel 14, 15, 16 og 18)

Et af de meget positive aspekter ved direktivet er, at det fremmer fastboende udlændinges bevægelighed i EU og bidrager til opnåelse af et egentligt indre marked. Gennemførelsen lever ikke op til den ambition. I mange medlemsstater er direktivets kapitel III om ophold i andre medlemsstater kun delvist gennemført, eller også er gennemførelsen blevet forsinket. Endvidere er der opstået problemer med opholdstilladelser, der ikke er udstedt i overensstemmelse med direktivets specifikationer (punkt 3.3). Denne situation har ført til, at fastboende udlændinge fra en anden medlemsstat er blevet nægtet indrejse af grunde, der ikke er foreskrevet i direktivet, eller ikke er blevet indrømmet deres rettigheder.

Mobiliteten i EU fremmes i høj grad i de medlemsstater, hvor fastboende udlændinge, der har opnået denne status i en anden medlemsstat, er fritaget for undersøgelsen af arbejdsmarkedssituationen (og i nogle tilfælde også for kravet om arbejdstilladelse), nemlig BE³⁴, CY, HU, LV, PL, PT og SE. I IT, RO og SI gælder der nationale kvoter - som afviger fra de kvoter, der er foreskrevet i artikel 14, stk. 4³⁵. Hvorvidt disse kvoter er i overensstemmelse med direktivet, afhænger af, om de er baseret på en arbejdsmarkedsvurdering. De kvoter, der gælder i IT, som er opstillet efter nationalitet, er således i strid med direktivets bestemmelser.

Nogle medlemsstater har fjernet kravet om stabile og regelmæssige ressourcer og bevis for sygeforsikring for indehavere af status som fastboende udlænding fra en anden medlemsstat,

³¹ Sag C-571/10.

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

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

³⁴ Mens der anvendes overgangsbestemmelser for EU-borgere, kun i sektorer, der mangler arbejdskraft.

³⁵ Anvendes kun i AT.

når de ansøger om opholdstilladelse. Anvendelse af indtægtskrav ifølge artikel 15, som er strengere end kravene i artikel 5, og som anvendes i FR, IT og RO for visse kategorier af fastboende udlændinge, skader mobiliteten i EU og giver problemer, hvad angår principperne om proportionalitet og effektivitet.

Artikel 15, stk. 3, foreskriver, at medlemsstaterne kan kræve, at fastboende udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse, efterlever integrationsforanstaltninger, forudsat at integrationsbetingelsen ikke er blevet anvendt på de pågældende fastboende udlændinge i den første medlemsstat. Som det fremgår af den anvendte formulering og de begrænsninger, der gælder for integrationsforanstaltningernes anvendelse og indhold, svarer disse ikke til de integrationsforanstaltninger, der henvises til i artikel 5, stk. 2. National lovgivning, der foreskriver, at personer med status som fastboende udlænding fra en anden medlemsstat på trods af anvendelsen af integrationsbetingelsen i den første medlemsstat skal efterleve integrationsforanstaltninger, der går ud på andet end at følge sprogkurser, er derfor i strid med direktivet. Det gælder i AT, EE³⁶, FR, DE og LV.

Direktivets artikel 18, stk. 1, vedrører medlemsstaternes mulighed for at afvise ansøgninger, hvis der foreligger en trussel mod folkesundheden. I nogle medlemsstater er det uklart, om de nævnte sygdomme også giver anledning til beskyttelsesforanstaltninger for landets egne statsborgere. BE, HU, IT, LV og RO³⁷ har ikke gennemført artikel 18, stk. 3, som forbyder medlemsstaterne at nægte opholdstilladelse på grund af sygdomme, som de pågældende har pådraget sig efter meddelelse af den første opholdstilladelse. Selv om artikel 18, stk. 4, forbyder systematisk anvendelse af helbredsundersøgelser og betaling for sådanne undersøgelser, kræver EL og LT helbredsundersøgelser i alle tilfælde, og i CY, CZ, LV, LT og RO skal ansøgeren selv betale for undersøgelsen eller den medicinske dokumentation.

Artikel 16, stk. 1, som foreskriver, at ægtefællen og mindreårige børn har ret til at ledsage den fastboende udlænding, hvis familien allerede levede sammen i den første medlemsstat, giver gennemførelsesproblemer i EE og LT³⁸, hvor de generelle regler for familiesammenføring gælder, og i ES og IT, som har indført et krav om boligforhold. Endvidere kan den frivillige klausul i HU's lovgivning også være misledende, hvad angår familiens ret til at ledsage den fastboende udlænding.

3.8 Meddelelse af opholdstilladelse til en fastboende udlænding i en anden medlemsstat (artikel 19, stk. 2 og 3, og artikel 21)

Ifølge artikel 19, stk. 2, skal den anden medlemsstat, hvis betingelserne er opfyldt, meddele den fastboende udlænding en opholdstilladelse, der kan fornys, og underrette den første medlemsstat om sin afgørelse. Denne forpligtelse til at underrette er ikke gennemført i FR, IT, LT, LV og RO.

Så snart en fastboende udlænding får opholdstilladelse i den anden medlemsstat, skal den pågældende i den anden medlemsstat have ligebehandling på de områder, der er nævnt i artikel 21, stk. 1. Der er problemer med gennemførelsen i FI, LT, SI og SK, hvor fuld ligebehandling kun gælder for fastboende udlændinge, som er indehavere af en permanent opholdstilladelse, og i NL, hvor en fastboende udlændings midlertidige opholdstilladelse kan inddrages, hvis vedkommende søger om social bistand.

³⁶ Dette krav gælder imidlertid ikke for midlertidige opholdstilladelser.

³⁷ Ændringer er under udarbejdelse.

³⁸ Ændringer er under udarbejdelse.

BG, FI, IT, RO, SI³⁹ og SK anvender fortsat begrænsninger for adgang til beskæftigelse efter de første 12 måneder, hvilket er i strid med direktivet. Den nationale lovgivning på dette punkt er uklar i CY og EL.

Hvad angår familiemedlemmer (artikel 19, stk. 3), meddeler den anden medlemsstat disse en opholdstilladelse, der kan fornyes, og som har samme gyldighedsperiode som en opholdstilladelse for fastboende udlændinge. Denne bestemmelse er ikke gennemført i RO og SK, og der gælder uberettigede begrænsninger i SI og LT⁴⁰. Så snart familiemedlemmer har fået opholdstilladelse, tillægges de samme rettigheder som dem, der fremgår af artikel 14 i direktivet om familiesammenføring. Denne bestemmelse er ikke gennemført i EE, LV og RO, og den er ikke korrekt gennemført i SI med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet, og i FI med hensyn til uddannelse.

3.9. Beskyttelse mod udvisning (artikel 12 og 22)

Udvisning fra den første medlemsstat er strengt reguleret i henhold til direktivet (artikel 12). Medlemsstaterne kan kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør "en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel" mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding, skal der foretages en grundig vurdering af personens situation og følgerne af afgørelsen baseret på en række præcise kriterier (artikel 12, stk. 3). Der er juridiske spørgsmål i relation til lovgivningen i de medlemsstater, der ikke udtrykkeligt henviser til en specifik trussel (ES, RO, SE), som ikke inddrager alle kriterierne (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE), som har indført andre begrundelser end hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, eller som ikke specifikt udelukker økonomiske forhold som nævnt i artikel 12, stk. 2.

Artikel 22 giver mulighed for at udvise en fastboende udlænding, som har opnået opholdstilladelse i en anden medlemsstat, men som endnu ikke har fået status som fastboende udlænding i denne medlemsstat. Bortset fra MT, PT og SE har medlemsstaterne ikke vedtaget særlige bestemmelser i den henseende, hvilket er problematisk, da de fleste medlemsstater har indført en række yderligere grunde til at nægte eller inddrage opholdstilladelser.

Direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold havde følger for artikel 22, stk. 2 og 3, da direktivets artikel 6 foreskriver, at tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Kun hvis den pågældende tredjelandstatsborgere ikke opfylder dette krav, kan medlemsstaterne træffe afgørelse om tilbagesendelse. De proceduremæssige garantier og bestemmelser vedrørende det indrejseforbud, der foreskrives i direktiv 2008/115, bør også overholdes.

3.10. Proceduremæssige garantier (artikel 7, stk. 2, artikel 10, artikel 19, stk. 1, og artikel 20)

- **Tidsfrist for behandling af ansøgningen (artikel 7, stk. 2, og artikel 19, stk. 1)**

I overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, overholder de fleste medlemsstater den frist på seks måneder, der gælder for behandling af en ansøgning om opholdstilladelse for en fastboende

³⁹ Ændringer er under udarbejdelse.

⁴⁰ Ændringer er under udarbejdelse.

udlænding⁴¹ og gør brug af muligheden for at forlænge denne tidsfrist under særlige omstændigheder. BE og DE er problematiske ud fra et juridisk synspunkt, da der ikke er fastsat en udtrykkelig tidsfrist i disse lande. Endvidere kan praksis i nogle medlemsstater afvige fra de officielle frister⁴².

I de fleste medlemsstater kan den fastboende udlænding opholde sig i den anden medlemsstat, mens ansøgningen om opholdstilladelse behandles.

Medlemsstaterne skal fastlægge konsekvenserne af, at der ikke træffes afgørelse inden for den fastsatte frist (f.eks. forlængelse af ansøgerens midlertidige opholdstilladelse, positiv afgørelse eller negativ afgørelse, hvorefter ansøgeren kan indgive klage). Gennemførelsen er ikke korrekt i den henseende i EE, FI og IT, der ikke har indført bestemmelser på dette område.

Af hensyn til direktivets "nyttevirkning" skal en positiv afgørelse føre til meddelelse af opholdstilladelse som fastboende udlænding, som det er tilfældet i BE og NL, og under alle omstændigheder til, at adgangen til de rettigheder, der følger af en sådan tilladelse, ikke forsinkes.

- **Andre proceduremæssige garantier (artikel 7, stk. 2, tredje afsnit, artikel 10 og artikel 20)**

Forpligtelsen til oplysning, som følger af artikel 7, stk. 2, tredje afsnit, er utilstrækkelig gennemført i praksis, navnlig hvad angår de rettigheder, der indrømmes den fastboende udlænding i medfør af artikel 11.

Hvad angår de øvrige proceduremæssige garantier ifølge artikel 10 og 20, er de fastsat i de fleste medlemsstaters lovgivning. I CZ kan fortabelse af status som fastboende udlænding i henhold til direktivets artikel 9, stk. 4, imidlertid ikke anfægtes.

IV. KONKLUSION

EU har for længst forpligtet sig til at sikre bedre integration og ikke-forskelsbehandling af tredjelandsstatsborgere, navnlig fastboende udlændinge. Direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding har afgørende betydning for at nå dette mål og er centralt for indvandringspolitikken. Direktivet indfører en innovativ ordning, som både er inspireret af den ordning, der gælder for EU-borgere, og af indvandringspolitikken, og det sikrer tredjelandsstatsborgere, som er fastboende udlændinge, styrkede rettigheder i hele EU, fremmer princippet om ikke-forskelsbehandling og fastlægger for første gang bestemmelser, der letter mobiliteten fra en medlemsstat til en anden.

I forhold til dette ambitiøse mål må den ringe virkning af direktivet om fastboende udlændinge i mange medlemsstater beklages. I 2009 boede omkring fire femtedele af tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlændinge i fire medlemsstater: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) og IT (45 200). I FR og DE havde kun 2 000 tredjelandsstatsborgere opnået opholdstilladelse for fastboende udlændinge⁴³. De foreliggende oplysninger viser endvidere, at kun et lille antal tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlændinge indtil videre har gjort brug af denne nye mulighed for mobilitet i EU (under halvtreds pr. medlemsstat). Selv om tredjelandsstatsborgere, der har haft ophold i over

⁴¹ 30 dage: SI, 2 måneder: CZ, FR, tre måneder: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK, 4 måneder: FR, HU.

⁴² F.eks. IT.

⁴³ Kilde: Eurostat.

5 år, ikke automatisk opfylder betingelserne for at få status som fastboende udlænding (f.eks. fordi de ikke opfylder indtægtskravet) eller er berettiget til statsborgerskab og foretrækker en sådan status, er forskellen mellem potentielle tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlændinge og dem, der indrømmes denne særlige status, betydelig.

Denne rapport viser en generel mangel på information blandt tredjelandsstatsborgere om status som fastboende udlænding og de rettigheder, der er knyttet dertil, samt mange mangler i forbindelse med gennemførelsen af direktivet (f.eks. restriktiv fortolkning af direktivets anvendelsesområde, yderligere betingelser for godkendelse af ansøgningen, f.eks. høje gebyrer, ulovlige hindringer for mobiliteten i EU, udvanding af retten til ligebehandling og beskyttelse mod udvisning), som burde føre til, at der træffes yderligere foranstaltninger på EU-niveau og i medlemsstaterne.

V. PÅKRÆVEDE FORANSTALTNINGER

Kommissionen vil øge indsatsen for at sikre, at direktivet gennemføres og implementeres korrekt i hele EU. I den henseende vil Kommissionen fuldt ud udnytte sine beføjelser i medfør af traktaten og fortsat indlede traktatbrudsprocedurer, når det er nødvendigt. Fem år efter fristen for gennemførelse er det på tide, at direktivet nu anvendes fuldt ud.

Samtidig vil Kommissionen fortsat arbejde sammen med medlemsstaterne på det tekniske niveau. Kontaktudvalget vil fortsat identificere vanskeligheder, fremme udveksling af synspunkter om fortolkningen af direktivet og tilbyde rådgivning. Nogle retlige og tekniske spørgsmål kunne drøftes og afklares yderligere, herunder integrationsforanstaltninger og vilkår, specifikke regler om fastboende udlændinges indrejse i den anden medlemsstat, beskyttelse mod udvisning, og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne.

Endvidere bør fastboende udlændinge holdes bedre orienteret om deres rettigheder i henhold til direktivet. Kommissionen vil udnytte fordelene ved de eksisterende websteder, navnlig via den kommende indvandningsportal, og overvejer at udarbejde en forenklet vejledning for fastboende udlændinge. Kommissionen kan også opmuntre og bistå medlemsstaterne med at iværksætte oplysningskampagner for at oplyse fastboende udlændinge om deres rettigheder.

For at fremme status som fastboende udlænding, fremme integrationen af tredjelandsstatsborgere og forbedre det indre markeds funktion kunne det også overvejes at foretage ændringer af direktivet og f.eks. tage bedre hensyn til midlertidige ophold ved beregningen af femårsperioden, opmuntre til cirkulær migration gennem mere smidige arrangementer, hvad angår fraværperioder fra EU's område i lighed med det såkaldte "blå EU-kort"⁴⁴, lette adgangen til arbejdsmarkedet i den anden medlemsstat, og yderligere forenkling af opnåelse af status som fastboende udlænding i den anden medlemsstat.

⁴⁴ Direktiv 2009/50/EF.