



Bruxelles, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la Directiva 2011/98/UE privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru

I. INTRODUCERE

Directiva 2011/98/UE privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru („directiva”)¹ a fost adoptată la 13 decembrie 2011. Aceasta a fost a șasea directivă² în domeniul migrației legale adoptată după ce Tratatul de la Amsterdam a acordat Uniunii Europene competența de a legifera în acest domeniu.

Directiva are două obiective principale. Primul obiectiv este acela de a facilita procedura pentru ca resortisanții unei țări terțe să fie admiși pe teritoriul unui stat membru pentru a ocupa un loc de muncă prin introducerea unei proceduri unice de solicitare a unui permis unic (un permis combinat de muncă și de ședere), contribuind astfel la o mai bună gestionare a fluxurilor de migrație. În plus, directiva stabilește o serie de garanții în procedura de solicitare.

Al doilea obiectiv principal al directivei este acela de a asigura egalitatea de tratament dintre lucrătorii din țările terțe și resortisanții statului membru de reședință.

Prin urmare, directiva este un instrument esențial în politica UE în domeniul imigrației pentru resortisanții țărilor terțe admiși pentru a ocupa un loc de muncă sau care lucrează în cele 25 de state membre³ în care se aplică directiva.

În 2017, au fost raportate în sensul directivei 2 635 896 de decizii referitoare la permise, dintre care 841 028 de decizii au vizat eliberarea unui prim permis. Celelalte decizii au fost pentru reînnoirea sau schimbarea permiselor. Dintre toate permisele eliberate în 2017, 893 198 (34 %) au fost eliberate pentru „activități remunerate”, 1 006 318 (38 %) din motive familiale, 279 405 (11 %) pentru studii și 456 975 (17 %) din alte motive. Dintre toate primele permise eliberate în 2017 (al căror volum a crescut de la primul an de raportare - 2013), peste 88 % au fost pentru activități remunerate, acoperind așadar o mare parte a grupului-țintă vizat⁴. Belgia și Grecia nu raportează niciun fel de statistici în sensul directivei⁵.

Prezentul raport cu privire la punerea în aplicare respectă obligația Comisiei prevăzută la articolul 15 din directivă care prevede că, periodic, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului cu privire la aplicarea directivei în statele membre. Prezentul raport oferă o prezentare generală a transunerii și a punerii în aplicare a directivei de către 24 de state membre și identifică aspectele problematice posibile⁶. Raportul, prevăzut inițial a fi prezentat până la 25 decembrie 2016, a fost amânat pentru a coincide cu adoptarea evaluării

¹ JO L 343 din 23.12.2011, p. 1.

² Prima directivă a fost Directiva 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei.

³ Danemarca, Irlanda și Regatul Unit nu au nicio obligație în temeiul directivei.

⁴ O analiză amănunțită a statisticilor în sensul directivei este inclusă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei pentru verificarea adecvării, anexa 9.

⁵ Sursa [migr_ressing] și [migr_resocc] din 7.12.2018. AT raportează doar numărul total de decizii referitoare la permise, fără a menționa dacă există decizii referitoare la primele permise. BG, CZ, LT, NL nu raportează permisele din motive familiale. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT nu raportează permisele pentru studii. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO nu raportează permisele din alte motive.

⁶ La data finalizării prezentului raport, BE nu transpuse încă integral directiva și, prin urmare, nu a fost disponibilă o evaluare a conformității BE. A se vedea, de asemenea, (CJUE) cauza C-564/17, Comisia/Belgia. Prin urmare, evaluarea din prezentul raport se referă la celelalte 24 de state membre relevante.

cuprinzătoare a cadrului de reglementare a migrației legale a Comisiei („verificarea adecvării”)⁷.

Raportul cu privire la punerea în aplicare a fost elaborat pe baza unui studiu extern efectuat în perioada 2014-2016 la cererea Comisiei și pe baza altor surse, inclusiv a unei serii de sondaje ad-hoc lansate prin intermediul Rețelei europene de migrație⁸, de plângeri individuale, întrebări, petiții și câteva aspecte practice rezultate din aplicarea directivei și identificate de studiul aferent pentru verificarea adecvării⁹. În documentul de verificare a adecvării sunt incluse informații suplimentare privind aplicarea practică.

II. MONITORIZAREA ȘI GRADUL DE TRANSPUNERE

Articolul 16 prevede că termenul pentru transpunerea directivei de către statele membre era 25 decembrie 2013. Anterior, Comisia a organizat câteva reuniuni cu reprezentanții statelor membre pentru a discuta aspecte legate de punerea în aplicare și de interpretarea directivei¹⁰.

În 2014, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui număr de 14 state membre conform articolului 258 (ex-articolul 226) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) pentru neîndeplinirea obligațiilor care le revin de a informa Comisia cu privire la măsurile naționale de punere în aplicare a directivei. De atunci, având în vedere că toate statele membre au notificat până în prezent măsurile de transpunere, procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicare au fost închise, cu excepția Belgiei, în cazul căreia a fost sesizată Curtea de Justiție a Uniunii Europene¹¹.

Din 2011, au fost primite o serie de plângeri legate în mod specific de obiectul reglementat de directivă. Acestea se referă la recunoașterea calificărilor, duratele excesive de procesare de către autorități, alte aspecte procedurale, nivelul taxelor, preocupări legate de lipsa egalității de tratament, în special pentru exportul pensiilor, precum și categoriile excluse din domeniul de aplicare al directivei. Plângerile au fost sau sunt urmărite în prezent printr-un schimb de informații cu statele membre în cauză sau prin proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor¹².

III. CONFORMITATEA MĂSURILOR DE TRANSPUNERE

Articolul 1 – Obiectul

Articolul 1 alineatul (1) definește obiectul directivei, și anume stabilirea unei proceduri unice de solicitare a emiterii unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în scopul ocupării unui

⁷ SWD(2019) 1055 din 29 martie 2019 – Verificarea adecvării legislației UE privind migrația legală. A se vedea, de asemenea: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ A se vedea în special sondajele ad-hoc ale REM din perioada 2010-2013 privind: sistemul de permise unice (176); transpunerea Directivei 2011/98/UE privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic; nivelul taxelor (204 și 205), statutele paralele de ședere (226); colectarea unei taxe pentru permisele de ședere (230), recunoașterea calificărilor profesionale obținute în afara UE (271), reglementarea asigurării de sănătate a resortisanților țărilor terțe (342), durata permisului de ședere (428), formatul permiselor de ședere și al permiselor de ședere pentru membrii de familie (429).

⁹ ICF(2018).

¹⁰ Discuții în cadrul Grupului de contact privind migrația legală (2013-2014).

¹¹ Belgia a notificat transpunerea completă la începutul lunii ianuarie 2019 și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost închisă.

¹² Prezentul raport reflectă situația din ianuarie 2019 și nu reflectă neapărat dialogul desfășurat ulterior cu statele membre cu privire la aspectele esențiale subliniate în prezentul raport.

loc de muncă pe teritoriul unuia dintre statele membre. Aceasta are scopul de a simplifica procedurile de admisie a resortisanților respectivi și de a facilita controlul statutului lor, precum și de a stabili un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu permise de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, indiferent de scopul pentru care au fost admiși inițial pe teritoriul statului membru respectiv, având la bază egalitatea de tratament cu resortisanții statului membru respectiv.

În general, obiectul directivei a fost reflectat în mod corect în legislația națională a tuturor statelor membre. La modul general, 23 de state membre¹³ au transpus directiva prin modificări aduse legislației lor naționale, adică în principal prin modificarea actelor care reglementează intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe. În Malta, pentru transpunerea directivei a fost adoptată o lege specială de sine stătătoare.

Conform articolului 1 alineatul (2), aplicarea directivei nu aduce atingere competenței statelor membre în ceea ce privește admitia resortisanților țărilor terțe pe piețele forței de muncă ale acestora. Aproape toate statele membre efectuează un test al nevoilor pieței forței de muncă și se utilizează o varietate de proceduri.

Articolul 2 – Definiții

Articolul 2 cuprinde definițiile termenilor-cheie utilizați în directivă, și anume „resortisant al unei țări terțe”, „lucrător dintr-o țară terță”, „permis unic” și „procedură unică de solicitare”.

Definiția „resortisantului unei țări terțe”, prevăzută la articolul 2 primul paragraf litera (a), prevede că o persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) din TFUE este considerată „resortisant al unei țări terțe”. Această definiție a fost transpusă în mod corect.

Articolul 2 primul paragraf litera (b) cuprinde definiția „lucrătorului dintr-o țară terță”. Această definiție este importantă pentru a stabili domeniul de aplicare personal al directivei, în special în legătură cu aplicarea capitolului II (egalitatea de tratament). Toate statele membre, cu excepția Slovaciei, au transpus în mod corect această definiție.

Articolul 3 – Domeniul de aplicare

Articolul 3 definește domeniul de aplicare personal al directivei.

Articolul 3 alineatul (1) stabilește categoriile de resortisanți ai țărilor terțe cărora li se aplică directiva. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (a), directiva se aplică resortisanților din țări terțe care solicită șederea într-un stat membru în scopul ocupării unui loc de muncă. Statele membre eliberează diverse permise pentru resortisanții țărilor terțe care solicită șederea într-un stat membru în scopul ocupării unui loc de muncă, acestea fiind considerate permise unice.

Conform articolului 3 alineatul (1) litera (b), directiva se aplică și resortisanților din țări terțe care au fost admiși într-un stat membru în alt scop decât cel al ocupării unui loc de muncă în temeiul legislației Uniunii sau al legislației naționale, cărora li se permite să ocupe un loc de muncă și care dețin un permis de ședere în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002. Majoritatea statelor membre au transpus această dispoziție în mod corect. Statele membre

¹³ Toate statele membre, cu excepția Maltei.

eliberează diverse permise în alte scopuri decât pentru ocuparea unui loc de muncă. Acestei categorii de resortisanți ai țărilor terțe i se eliberează permise în conformitate cu articolul 7 din directivă. Cu toate acestea, în Republica Cehă nu este posibil să se stabilească dacă anumite categorii de resortisanți ai țărilor terțe care vin în Republica Cehă pentru alte scopuri decât cel de a ocupa un loc de muncă au posibilitatea de a lucra în temeiul permiselor de ședere respective. În Portugalia, legislația națională relevantă exclude în mod explicit din domeniul său de aplicare resortisanții țărilor terțe care sunt membri de familie ai cetățenilor portughezi. Conform articolului 3 alineatul (2) litera (a), directiva exclude din domeniul său de aplicare resortisanții țărilor terțe care sunt membri de familie ai unor cetățeni ai Uniunii ce și-au exercitat dreptul de liberă circulație în conformitate cu Directiva 2004/38/CE, nu membri de familie ai tuturor cetățenilor portughezi.

În cele din urmă, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (c), directiva se aplică resortisanților țărilor terțe care au fost admisi într-un stat membru în scopul ocupării unui loc de muncă în temeiul legislației Uniunii sau al legislației naționale. Toate statele membre au transpus aceste dispoziții în mod corect.

Articolul 3 alineatul (2) stabilește categoriile de resortisanți ai țărilor terțe excluse din domeniul de aplicare al directivei. Majoritatea excluderilor se datorează altor acte legislative aplicabile ale UE care acoperă resortisanții țărilor terțe în cauză. În general, trebuie remarcat faptul că aplicarea dispozițiilor directivei, inclusiv eliberarea unui permis unic, pentru oricare dintre categoriile de resortisanți ai țărilor terțe enumerate la articolul 3 alineatul (2) nu împiedică neapărat punerea în aplicare a directivei. Aproape toate statele membre¹⁴ au transpus articolul 3 alineatul (2) în întregime într-o manieră conformă.

Conform articolului 3 alineatul (3), statele membre pot decide să nu aplice capitolul II resortisanților țărilor terțe care au fost autorizați să ocupe un loc de muncă pe teritoriul unui stat membru pentru o durată maximă de șase luni sau care au fost admisi într-un stat membru în scopul de a urma studii. 18 state membre au aplicat această opțiune. Cipru, Grecia, Lituania, Malta și Țările de Jos au aplicat opțiunea în legătură cu ambele categorii de resortisanți ai țărilor terțe. Cehia, Estonia, Franța, Ungaria, Portugalia și Slovacia au aplicat opțiunea doar pentru lucrătorii care au fost admisi să ocupe un loc de muncă pe teritoriul lor pentru o durată maximă de șase luni, în timp ce Austria, Bulgaria, Spania, Italia, Luxemburg, Letonia și Slovenia au aplicat opțiunea doar pentru studenți.

În conformitate cu articolul 3 alineatul (4), statele membre nu aplică capitolul II din directivă resortisanților țărilor terțe cărora li se permite să lucreze pe baza unei vize. Toate statele membre au transpus această dispoziție într-o manieră conformă.

Articolul 4 - Procedura unică de solicitare

Articolul 4 din directivă reglementează aspectele esențiale ale procedurii unice de solicitare.

În conformitate cu articolul 4 alineatul (1), solicitarea privind eliberarea, modificarea sau reînnoirea unui permis unic se prezintă în cadrul unei proceduri unice de solicitare. Statele membre stabilesc dacă solicitările de permis unic urmează a fi făcute de către resortisantul țării terțe sau de către angajatorul acestuia. Cu toate acestea, statele membre pot decide, de asemenea, să permită depunerea solicitării de către oricare dintre cele două părți. Dacă solicitarea trebuie depusă de către resortisantul țării terțe, statele membre autorizează depunerea

¹⁴ A se vedea preocupările de mai sus cu privire la Portugalia.

solicitării de pe teritoriul unei țări terțe sau, dacă legislația națională prevede această cerință, de pe teritoriul statului membru în care resortisantul țării terțe este prezent în mod legal.

În majoritatea statelor membre, solicitarea relevantă poate fi depusă doar de către resortisantul unei țări terțe¹⁵, în două state membre doar de către angajator (BG și IT) și în alte câteva state membre fie de către resortisantul unei țări terțe, fie de către angajator¹⁶.

În unele state membre¹⁷, permisele nu sunt eliberate printr-un act administrativ unic. În schimb, procedurile naționale aplicabile implică dublarea depunerii documentației și/sau proceduri îndelungate.

Și obligația de a obține un aviz de angajare pe baza testării nevoilor pieței poate cauza uneori o prelungire inutilă a procedurii unice de solicitare. În unele state membre, avizul de angajare constituie o primă etapă înainte ca un resortisant al unei țări terțe să poată solicita o viză. În general, avizul de angajare este solicitat de angajator (FR, RO, ES, BG, PT). Pentru alte state membre (de exemplu, LV și LT), este necesară înregistrarea locului vacant de către angajator înainte de eliberarea vizei pentru ca resortisantul unei țări terțe să intre în țară.

Aceste proceduri în mai multe etape ar putea împiedica respectarea directivei dacă procedurile respective și timpul necesar pentru finalizarea acestora se consideră a fi separate de procedura unică de solicitare și, prin urmare, în afara termenului de patru luni stabilit de directivă. În special, avizele de angajare ar trebui să fie considerate parte a procedurii unice de solicitare atunci când avizul necesar se referă la un anumit resortisant al unei țări terțe și la o funcție concretă.

Conform articolului 4 alineatul (2) din directivă, statele membre analizează solicitarea și adoptă o decizie de acordare, modificare sau reînnoire a permisului unic, dacă solicitantul îndeplinește cerințele specificate în legislația Uniunii sau în cea națională. Decizia de acordare, modificare sau reînnoire a permisului unic constituie un act administrativ unic, care combină permisul de ședere și permisul de muncă. Adoptarea deciziei unice poate fi problematică în Bulgaria, Portugalia și România, din aceleași motive indicate în legătură cu articolul 4 alineatul (1).

Articolul 4 alineatul (3) stabilește că procedura unică de solicitare nu aduce atingere procedurii de acordare a vizei care poate fi solicitată pentru intrarea inițială. Această dispoziție a fost transpusă în majoritatea statelor membre¹⁸. Considerentul 11 din directivă prevede că dispozițiile cu privire la procedura unică de solicitare și la permisul unic nu ar trebui să se refere la vizele uniforme sau de ședere pe termen lung. În directivă nu se definește ceea ce se consideră a fi o viză pentru intrarea inițială. Cu toate acestea, articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2009/50/CE (cartea albastră)¹⁹ și articolul 5 alineatul (3) din Directiva (UE) 2016/801 privind studenții și cercetătorii²⁰ clarifică faptul că, dacă permisul poate fi obținut pe teritoriul statului membru după îndeplinirea condițiilor de admisie, statul membru eliberează resortisantului țării terțe viza necesară. În cazul procedurii privind permisul unic, Comisia consideră că procedura de acordare a vizei este o procedură auxiliară, care trebuie să fie facilitată de statele membre.

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE și SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT și SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

¹⁸ Toate statele membre, cu excepția DE.

¹⁹ JO L 155, 18.6.2009, p. 17.

²⁰ JO L 132, 21.5.2016, p. 21.

Articolul 4 alineatul (4) prevede că, atunci când sunt întrunite condițiile necesare, statele membre eliberează un permis unic pentru resortisanții țărilor terțe care solicită admisă și pentru resortisanții țărilor terțe deja admiși care solicită reînnoirea sau modificarea permisului lor de ședere. Această dispoziție a fost transpusă în mod corect de majoritatea statelor membre.

Articolul 5 - Autoritatea competentă

Articolul 5 stabilește obligația statelor membre de a desemna o autoritate națională care să fie împuternicită să primească solicitările și să emită permisul unic. De asemenea, acesta prevede o serie de garanții procedurale, cum ar fi termenul pentru adoptarea unei decizii privind solicitarea completă, consecințele pentru neluarea unei decizii, notificarea obligatorie a solicitantului și consecințele unei solicitări incomplete.

În conformitate cu articolul 5 alineatul (1), statele membre trebuie să desemneze autorități împuternicite să primească solicitările și să emită permisul unic. Majoritatea statelor membre au transpus această dispoziție în mod corect, desemnând o autoritate competentă relevantă. În general, aceste autorități sunt oficii pentru imigrări, departamente relevante din cadrul ministerelor de interne și administrația poliției sau secția de poliție de care aparține reședința resortisantului unei țări terțe.

Articolul 5 alineatul (2) primul paragraf prevede că autoritatea competentă trebuie să adopte o decizie privind solicitarea completă cât mai rapid posibil și, în orice caz, în termen de patru luni de la data introducerii solicitării. Există preocupări cu privire la termenul general pentru emiterea unei decizii în nouă state membre²¹, în principal din cauza lipsei de termene specifice stabilite în legislația națională, dar și din cauza implicațiilor asupra duratei pe care le au cerințele de înregistrare la diverse instituții cu implicarea mai multor autorități (de exemplu, asigurări sociale, servicii medicale) și a obligației de a obține un aviz de angajare, etape ce pot prelungi sau întârzia în practică întreaga procedură.

În circumstanțe excepționale legate de complexitatea examinării solicitării, statele membre au posibilitatea de a prelungi termenul de patru luni pentru adoptarea unei decizii privind solicitarea completă, astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (2) al doilea paragraf. 17 state membre²² au aplicat această opțiune.

Articolul 5 alineatul (2) al treilea paragraf prevede că, în cazul în care nu este luată nicio decizie în termenul prevăzut la alineatul respectiv, se aplică consecințele juridice prevăzute de legislația națională.

Legislația unor state membre²³ stabilește respingerea tacită și o cale de atac împotriva acestei respingeri. Alte state membre au stabilit aprobarea tacită sau o cale de atac dacă administrația nu acționează într-un termen specificat. Acest lucru se realizează printr-o legislație specifică de punere în aplicare sau prin trimitere la dreptul administrativ general.

Cu toate acestea, au fost observate unele legislații naționale sau practici problematice. De exemplu, în Germania, conformitatea poate fi afectată din cauza faptului că termenul de patru luni pentru procedura privind permisul unic nu a fost inclus în mod explicit în legislația națională. În plus, căile de atac aplicate în unele state membre nu par a fi adecvate și pot

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO și SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI și SK.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO și SK.

determina insecuritate juridică pentru perioade lungi de timp (FI, SE) și, în cazul Suediei, sunt combinate cu durate excesive de procesare.

Articolul 5 alineatul (4) obligă autoritatea competentă să notifice în scris solicitantul dacă solicitarea este incompletă și, în acest caz, să îl informeze cu privire la informațiile sau documentele suplimentare necesare și să stabilească un termen rezonabil pentru furnizarea acestora. Termenul de patru luni menționat la articolul 5 alineatul (2) poate fi suspendat până la primirea de către autoritatea competentă sau de către alte autorități relevante a informațiilor cerute. Majoritatea statelor membre aplică această dispoziție în mod corect.

În plus, autoritatea administrativă din Cehia nu are obligația de a suspenda procedurile, ci doar posibilitatea de a face acest lucru. În cazul Italiei, termenul pentru adoptarea unei decizii privind solicitarea completă stabilit la articolul 5 alineatul (2) începe din nou din momentul în care autoritatea competentă primește documentația completă.

O posibilă problemă privind solicitările a fost identificată în Malta pentru solicitările incomplete. S-a constatat că autoritățile malteze refuză să accepte solicitările incomplete sau le resping fără nicio notificare în scris, ceea ce înseamnă că solicitanții au foarte rar cunoștința de stadiul în care se află solicitarea lor.

Articolul 6 - Permisul unic

Articolul 6 se aplică atât pentru persoanele care solicită admiterea, cât și pentru cele admise în scopul ocupării unui loc de muncă. Articolul 6 alineatul (1) primul paragraf prevede că, potrivit Regulamentului (CE) nr. 1030/2002²⁴, statele membre trebuie să emită permisul unic pe baza modelului uniform și, în conformitate cu punctele 7.5-9 de la litera (a) din anexa la regulament, trebuie să menționeze informațiile legate de acordarea permisului de muncă. Această dispoziție a fost respectată de majoritatea statelor membre, fie în mod explicit²⁵, fie în mod implicit²⁶, pe baza dispozițiilor naționale privind permisele echivalente cu permisul unic.

Conform articolului 6 alineatul (1) al doilea paragraf, statele membre pot indica informații suplimentare legate de relația de muncă a resortisantului țării terțe (precum denumirea și adresa angajatorului, locul de muncă, tipul de muncă, programul de lucru, remunerarea) în format de hârtie, sau pot stoca aceste date în format electronic. Această opțiune nu a fost aplicată în majoritatea statelor membre. Această opțiune a fost aplicată atât pentru formatul de hârtie, cât și pentru formatul electronic, în Cipru, Malta și Țările de Jos. În cazul Spaniei, al Franței și al Slovaciei, această opțiune a fost aplicată doar pentru formatul de hârtie, în timp ce Ungaria a aplicat opțiunea doar pentru formatul electronic.

Articolul 6 alineatul (2) stabilește că statele membre nu pot elibera niciun fel de permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă pe lângă permisul unic. Majoritatea statelor membre respectă această dispoziție. Unele state membre au transpus această cerință în mod explicit (Cipru, Letonia și Malta), iar altele au transpus-o în mod implicit²⁷, în temeiul dispozițiilor naționale privind permisele echivalente cu permisul unic. Dispozițiile de transpunere nu sunt clare în Germania.

²⁴ Modificat prin Regulamentul (UE) 2017/1954, JO L 286, 1.11.2017, p. 9–14.

²⁵ CY, FR, LV, MT și RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI și SK.

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI și SK.

Articolul 7 - Permise de ședere eliberate pentru alte scopuri decât cel de a ocupa un loc de muncă

Articolul 7 se aplică pentru persoanele admise din alte motive decât cel de a ocupa un loc de muncă, dar care au dreptul de a lucra, cum ar fi membrii de familie, studenții și alte persoane, inclusiv cele care au statut de ședere permanentă în baza unui permis național.

Conform articolului 7 alineatul (1) primul paragraf, atunci când eliberează permise de ședere în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002, statele membre trebuie să menționeze informațiile privind permisiunea de a ocupa un loc de muncă, indiferent de tipul de permis. Această dispoziție a fost transpusă în majoritatea statelor membre, fie în mod explicit (CY, LV și MT), fie în mod implicit²⁸, în temeiul dispozițiilor naționale privind permisele echivalente cu permisul unic pentru alte scopuri decât cel de a ocupa un loc de muncă.

Articolul 7 alineatul (1) al doilea paragraf oferă statelor membre posibilitatea de a indica informații suplimentare cu privire la relația de muncă a resortisantului țării terțe (precum denumirea și adresa angajatorului, locul de muncă, tipul de muncă, programul de lucru, remunerarea) în format de hârtie, sau de a stoca aceste date în format electronic. Majoritatea statelor membre nu au aplicat această opțiune. Această opțiune a fost aplicată atât pentru formatul de hârtie, cât și pentru formatul electronic, în Cipru, Malta și Țările de Jos. În cazul Spaniei, această opțiune a fost aplicată doar pentru formatul de hârtie, în timp ce Ungaria a aplicat opțiunea doar pentru formatul electronic.

Articolul 7 alineatul (2) prevede că, atunci când eliberează permise de ședere în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002, statele membre nu pot elibera niciun fel de permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă.

Majoritatea statelor membre au transpus această dispoziție fie în mod explicit (CY, LV și MT), fie în mod implicit²⁹, în temeiul dispozițiilor naționale privind permisele echivalente cu permisul unic pentru alte scopuri decât cel de a ocupa un loc de muncă. Cu toate acestea, în Ungaria nu se poate stabili dacă toate permisele care ar putea fi considerate permise unice pentru alte scopuri decât cel de a ocupa un loc de muncă acordă, de asemenea, dreptul de a munci și, prin urmare, dacă sunt necesare permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă. În final, în Țările de Jos, deși permisul de muncă împreună cu documentul de ședere funcționează ca permis unic, nicio dispoziție specifică nu indică în mod explicit utilizarea formatului uniform prevăzut de directivă și, astfel, nu se asigură faptul că nu se acordă documente suplimentare ca dovadă a unui permis de muncă.

Articolul 8 - Garanții procedurale

Articolul 8 prevede anumite garanții procedurale acordate solicitantului permisului, și anume obligația de a motiva în scris deciziile de respingere a unei solicitări privind eliberarea, modificarea sau reînnoirea permisului, precum și garanția că se vor furniza informații în scris cu privire la autoritatea la care solicitantul poate introduce o cale de atac și termenul pentru exercitarea acestui drept. 19 state membre au transpus garanțiile procedurale în conformitate cu dispozițiile directivei³⁰. Transpunerea în legislația națională se realizează prin introducerea unor acte legislative specifice sau prin trimitere la normele administrative generale. Problemele

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI și SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI și SK.

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI și SK.

de conformitate legate de articolul 8 alineatele (1) și (2) includ faptul că normele aplicabile din unele state membre nu garantează faptul că solicitantul va primi informații în scris cu privire la motivele de respingere, denumirea autorității la care solicitantul poate introduce o cale de atac și termenul pentru analizare (MT și PL).

Articolul 8 alineatul (3) prevede că o solicitare poate fi considerată inadmisibilă din motive legate de contingentele de admisie în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe aflați în căutarea unui loc de muncă și, prin urmare, prelucrarea acesteia nu este necesară. Majoritatea statelor membre nu au aplicat această opțiune³¹. Alte state membre au aplicat opțiunea într-o manieră conformă, în mod explicit (CY, EL și IT) sau implicit (EE, HR, HU, MT, NL, RO și SK).

Articolul 9 - Accesul la informații

Articolul 9 obligă statele membre să furnizeze, la cerere, informații corespunzătoare resortisantului unei țări terțe și viitorului angajator cu privire la documentele necesare pentru ca solicitarea să fie completă. Această dispoziție a fost transpusă de majoritatea statelor membre, fie printr-o transpunere explicită (CY, EL, LU și MT), fie pe baza principiilor generale ale dreptului administrativ, care asigură accesul la informații³² și cu posibilitatea (suplimentară) de a obține informații cu privire la documentele necesare prin intermediul site-urilor web ale autorităților competente (AT, CZ, DE, FR, HR și SK). Unele state membre (BG, EE, PT și SI) nu stabilesc în mod clar o obligație a autorităților competente de a furniza informații adecvate cu privire la documentele necesare pentru ca solicitarea să fie completă.

Articolul 10 - Taxe

Articolul 10 permite statelor membre să ceară solicitanților să achite taxe, dacă este cazul, pentru prelucrarea solicitărilor, în conformitate cu directiva. Aceste taxe sunt percepute de toate statele membre pentru prelucrarea solicitării. În unele cazuri, Comisia consideră că taxele sunt excesiv de ridicate și contrare principiului proporționalității, punând în pericol efectul util al directivei. Curtea de Justiție a confirmat această situație în două hotărâri³³. Comisia a inițiat schimburi de informații cu autoritățile naționale și a lansat o serie de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre pentru perceperea unor taxe excesive și disproporționate pentru permisele de ședere conform unor directive diferite, inclusiv conform Directivei privind permisul unic³⁴.

Articolul 11 - Drepturile acordate în temeiul permisului unic

Articolul 11 primul paragraf literele (a)-(d) stabilește drepturile acordate în temeiul permisului unic: dreptul de intrare și de ședere, dreptul de acces liber la întregul teritoriu, dreptul de exercitare a unei anumite activități autorizate și dreptul de a fi informat în legătură cu drepturile conferite deținătorului. Majoritatea statelor membre au transpus articolul 11 în întregime³⁵.

Dispozițiile de transpunere a articolului 11 primul paragraf litera (b) (dreptul de acces liber la întregul teritoriu) în Polonia și a articolului 11 primul paragraf litera (d) (dreptul de exercitare a unei anumite activități autorizate) în Austria, Germania, Estonia, Luxemburg și Slovenia nu

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE și SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE și SK.

³³ 26 aprilie 2012, C-508/10, Comisia/Țările de Jos și 2 septembrie 2015, C-309/14, CGIL și INCA.

³⁴ Procedura împotriva BG a fost închisă în urma modificării legislației naționale. Procedurile împotriva EL, NL și PT sunt încă în curs.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE și SK.

sunt identificate în mod clar. În aceste state membre nu par a fi disponibile informații cu privire la drepturile acordate. Doar într-un număr mic de state membre lucrătorii din țările terțe au avut aceleași drepturi ca resortisanții, și anume dreptul de a-și schimba locul de muncă sau angajatorul (FI, FR, IT și SI).

Articolul 12 - Dreptul la egalitatea de tratament

Conform articolului 12 din directivă, deținătorii de permise unice beneficiază de egalitate de tratament în raport cu resortisanții într-o serie de domenii, inclusiv în legătură cu condițiile de lucru, libertatea de asociere, prestațiile de asigurări sociale, educația, recunoașterea calificărilor academice și profesionale, beneficiile fiscale, accesul la bunuri și servicii și serviciile de consiliere [literele (a)-(h)]. În general, statele membre au transpus acest articol într-o manieră conformă.

De asemenea, articolul 12 permite restricții privind egalitatea de tratament în legătură cu unele dintre domeniile specificate și clarifică faptul că egalitatea de tratament nu ar trebui să aducă atingere dreptului statelor membre de a retrage sau de a refuza reînnoirea permisului de ședere. În ciuda existenței acestor restricții opționale, puține state membre le-au utilizat.

În plus, articolul 12 abordează egalitatea de tratament în legătură cu portabilitatea pensiilor. Conform articolului 12 alineatul (1), dispozițiile directivei în ceea ce privește egalitatea de tratament se aplică nu numai pentru persoanele admise să ocupe un loc de muncă conform dreptului Uniunii sau al legislației naționale, ci și persoanelor cărora li se acordă dreptul de ședere din alte motive, cu condiția ca acestora să li se permită să ocupe un loc de muncă.

Articolul 12 este transpus în legislațiile naționale prin dispoziții specifice, prin clauze generale referitoare la egalitatea de tratament sau prin dispoziții care reglementează fiecare dintre domeniile specificate la literele (a)-(h).

O serie de plângeri depuse în acest domeniu indică faptul că, în practică, pot exista unele probleme legate de transpunere, în special în cazul în care principiul egalității de tratament trebuie să fie pus în aplicare de o serie de autorități locale și regionale diferite.

Problemele de transpunere cu privire la egalitatea de tratament apar, în special, în legătură cu următoarele aspecte:

- excluderea generală a deținătorilor de vize (Portugalia);
- recunoașterea diplomelor, a certificatelor și a altor calificări profesionale în Țările de Jos (recunoașterea diplomelor doar pentru rezidenții permanenți);
- accesul la ramuri ale asigurărilor sociale în Țările de Jos (restricționarea accesului la prestațiile de boală în numerar și la indemnizațiile de șomaj pentru persoanele cu permis de ședere temporară), Slovenia (pentru resortisanții țărilor terțe este disponibil doar un tip de prestații familiale - alocația pentru copii); Italia (deținătorii de permise unice excluși de la anumite tipuri de prestații familiale)³⁶, Suedia (restricții privind prestațiile de asigurări sociale pentru șederi pe o perioadă mai mică de un an);
- accesul la bunuri și servicii în Cipru (lucrătorii din țările terțe nu au dreptul de a cumpăra proprietăți imobiliare destinate locuirii).

³⁶ A se vedea cauza C-449/16 Martinez Silva.

Restricții opționale

Conform articolului 12 alineatul (2), statele membre au opțiunea de a restrânge egalitatea de tratament în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) literele (a)-(d). Majoritatea statelor membre nu au aplicat toate aceste opțiuni, doar Cipru a optat să adopte toate restricțiile opționale, în timp ce unele state membre (BG, CZ, ES, HR, LU, RO și SK) nu au aplicat niciuna dintre opțiunile respective.

Conform articolului 12 alineatul (3), dreptul la egalitate de tratament, astfel cum este prevăzut la articolul 12 alineatul (1), nu aduce atingere dreptului statului membru de a retrage sau de a refuza reînnoirea permisului de ședere eliberat în temeiul prezentei directive, a permisului de ședere eliberat în alte scopuri decât ocuparea unui loc de muncă sau a oricărei alte autorizații de ocupare a unui loc de muncă într-un stat membru. Polonia nu a transpus articolul 12 alineatul (3). Celelalte state membre au transpus această dispoziție, fie în mod explicit, fie prin alte acte legislative naționale.

Exportul pensiilor

În conformitate cu articolul 12 alineatul (4), lucrătorii din țările terțe care se mută într-o țară terță sau urmașii acestor lucrători care își au reședința în țara terță și care beneficiază de drepturile lucrătorilor respectivi au dreptul de a primi pensie legală pentru limită de vârstă, invaliditate și deces. Pensiile trebuie să fie stabilite în funcție de locul de muncă anterior al lucrătorilor din țările terțe și dobândite în conformitate cu legislația menționată la articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, în aceleași condiții și la același nivel ca cel aplicabil resortisanților statelor membre în cauză atunci când se mută într-o țară terță.

13 state membre³⁷ permit transferul pensiilor (care acoperă limita de vârstă, invaliditatea și prestațiile de urmaș) în țările terțe. Resortisanții statelor membre și resortisanții țărilor terțe beneficiază de egalitate de tratament în această privință. Au fost identificate probleme în Slovenia, Franța, Țările de Jos și Bulgaria. Conform legislației din Slovenia, beneficiarul care, în calitate de resortisant străin, se mută permanent în afara Sloveniei, va primi o pensie într-o țară străină dacă a fost semnat un acord internațional cu țara de relocare sau dacă statul respectiv recunoaște un astfel de drept pentru resortisanții sloveni. Cu toate acestea, pentru resortisanții proprii, Slovenia plătește pensia beneficiarului care locuiește în străinătate în toate circumstanțele. În Franța, pensiile de invaliditate și de urmaș nu pot fi exportate în țările terțe. În Țările de Jos, nivelurile par a fi reduse pentru exportul pensiilor, afectând întoarcerea în țările terțe. Legislația din Bulgaria permite exportul pensiilor numai dacă există acorduri bilaterale cu țările terțe.

Articolul 13 – Dispoziții mai favorabile

Articolul 13 permite aplicarea unor dispoziții mai favorabile. În conformitate cu articolul 13 alineatul (1) litera (a), dispozițiile acestei directive se aplică fără a aduce atingere dispozițiilor mai favorabile prevăzute în legislația Uniunii, inclusiv în acordurile bilaterale și multilaterale încheiate între Uniune, sau între Uniune și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și una sau mai multe țări terțe, pe de altă parte. Marea majoritate a statelor membre au transpus această dispoziție într-o manieră conformă.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE și SK.

În conformitate cu articolul 13 alineatul (1) litera (b), dispozițiile directivei se aplică fără a aduce atingere dispozițiilor mai favorabile prevăzute în acordurile bilaterale sau multilaterale încheiate între unul sau mai multe state membre și una sau mai multe țări terțe. Nu au fost observate aspecte problematice.

În conformitate cu articolul 13 alineatul (2), aplicarea acestei directive nu ar trebui să aducă atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține dispoziții mai favorabile pentru persoanele cărora li se aplică. Nu au fost observate aspecte problematice.

Articolul 14 - Informații destinate publicului

Articolul 14 obligă statele membre să pună periodic la dispoziția publicului informații actualizate privind condițiile de admisie și de ședere ale resortisanților țărilor terțe pe teritoriul acestora cu scopul de a ocupa un loc de muncă. Toate statele membre respectă această obligație. Transpunerea explicită în legislație a fost asigurată în 10 state membre³⁸. Studiul³⁹ privind aplicarea practică a cadrului UE referitor la migrația legală, efectuat pentru verificarea adecvării, a subliniat informațiile în general insuficiente furnizate de autoritățile competente cu privire la condițiile de admisie și drepturile aferente permiselor.

Articolul 15 alineatul (2) - Raportarea

Articolul 15 alineatul (2) obligă statele membre ca, pentru prima dată, până la 25 decembrie 2014 și, ulterior, anual, să comunice Comisiei datele statistice privind numărul de resortisanți ai țărilor terțe cărora li s-a acordat un permis unic pe durata anului calendaristic anterior, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 862/2007. În majoritatea statelor membre⁴⁰, obligațiile de informare nu sunt transpuse în mod explicit în legislația națională, dar sunt îndeplinite în contextul procedurilor administrative. Doar Cipru, Grecia și Lituania reglementează aceste obligații în legislațiile lor. Totuși, Grecia și Belgia nu au raportat statistici deocamdată.

IV. CONCLUZII

Promovarea integrării și a nediscriminării resortisanților țărilor terțe este un angajament pe termen lung al UE. Directiva privind permisul unic este un instrument esențial pentru realizarea acestui obiectiv. De la expirarea termenului de transpunere a directivei, la sfârșitul anului 2013, Comisia a lansat o serie de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și a făcut schimb de informații cu statele membre pentru a asigura faptul că acestea au transpus și au pus în aplicare în mod corect dispozițiile directivei.

Un aspect esențial al directivei este instituirea mecanismului de tip „ghișeu unic” la nivel național. Acesta este deosebit de important în ceea ce privește structura organizatorică a instituțiilor guvernamentale din statele unde problema permiselor de muncă și de ședere pentru resortisanții țărilor terțe intră în responsabilitatea unor autorități diferite - și anume Ministerul de Interne și Ministerul Muncii. Toate statele membre și-au intensificat eforturile de a institui acest tip de mecanism. Totuși, există în continuare aspecte problematice cu privire la această procedură. Problemele rămase vizează, în principal, multiplele etape administrative necesare,

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT și SK.

³⁹ Raportul ICF (2018) privind baza de dovezi pentru punerea practică în aplicare a anexei 2A la Directiva privind migrația legală.

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI și SK.

durata necesară pentru a obține vizele de intrare și avizul de angajare, precum și respectarea anumitor garanții procedurale.

De asemenea, directiva garantează resortisanților țărilor terțe care dețin un permis unic un set extins de drepturi și promovează principiul nediscriminării. Dispozițiile privind egalitatea de tratament sunt un element esențial al cadrului UE referitor la migrația legală. Majoritatea statelor membre au respectat dispozițiile privind egalitatea de tratament, iar dispozițiile care permit restrângerea anumitor drepturi au fost utilizate doar într-o măsură limitată. Totuși, prezentul raport dezvăluie unele deficiențe în ceea ce privește transpunerea directivei (de exemplu, interpretarea restrictivă a dispozițiilor privind egalitatea de tratament în câteva state membre), care ar trebui să determine adoptarea altor măsuri la nivelul UE și la nivel național. În cele din urmă, verificarea adecvării cu privire la migrația legală a arătat o lipsă de informare în rândul resortisanților țărilor terțe cu privire la posibilitatea de a obține un permis unic și drepturile aferente acestuia.

Comisia își va continua eforturile de a asigura faptul că directiva este transpusă și pusă în aplicare în mod corect la nivelul UE. Pentru a obține acest rezultat, Comisia își va utiliza pe deplin competențele care îi revin conform tratatului, inclusiv prin lansarea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dacă este necesar. În același timp, Comisia va colabora în continuare cu statele membre la nivel tehnic. Ar putea fi discutate și clarificate în continuare unele aspecte juridice și tehnice, cum ar fi cerințele privind vizele și testele pieței forței de muncă, acoperirea egalității de tratament și aspectele legate de formatul permiselor și de informațiile pe care acestea ar trebui să le conțină. În plus, deținătorii de permise unice ar trebui să fie informați mai bine cu privire la drepturile care le revin conform directivei.

Comisia va utiliza în mod optim site-urile web existente, în principal prin intermediul Portalului privind imigrația actualizat și va încuraja și va sprijini statele membre să lanseze campanii de sensibilizare pentru a informa solicitanții potențiali cu privire la drepturile și procedurile pentru obținerea permisului unic.