

UREJANJE STATUSA REZIDENTOV ZA DALJŠI ČAS V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

REGULATING THE LONG-TERM RESIDENT STATUS IN SELECTED EU MEMBER STATES

The article provides an overview and comparison of the selected European Union Member States governing the granting of the long-term residence permit for third-country nationals. The basis for this comparative analysis presents the Directive (2003/109/EC), since all the aforementioned countries were obliged to incorporate its contents into their national legislation. In this context, I assessed how the selected countries deviate from the Directive according to the specific criteria and how they differ in regulating of this field. Those criteria are as follows: the conditions for acquiring long-term resident status for third-country nationals; the length of residence required for acquiring the status; potential conditions in the field of integration; the rights to which are the long-term residence holders entitled to. In addition, the article briefly presents previous initiatives by the European Union in the area of long-term residence. It highlights some international documents, which also deal with this area and critically analyzes the content of the Directive.

Keywords: long-term residence, international migration, third-country nationals, European Union

Članek ponuja pregled in primerjavo, kako izbrane države članice Evropske unije urejajo pridobitev dovoljenja za daljši čas za državljane tretjih držav. Podlaga te primerjalne analize je Direktiva Sveta (2003/109/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. V tem okviru sem ugotavljal, kako glede na določene kriterije medsebojne primerjave izbrane države upoštevajo Direktivo oziroma kako se njihovo zakonsko urejanje omenjenega področja med seboj razlikuje. Uporabljeni kriteriji so naslednji: pogoji za pridobitev dovoljenja, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav; dolžina bivanja državljanov tretjih držav, potrebna za pridobitev dovoljenja; morebitni pogoji s področja integracije; pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas. Poleg tega članek na kratko predstavlja predhodne pobude Evropske unije za bivanje za daljši čas. Poudarja še nekatere mednarodne dokumente, ki prav tako obravnavajo omenjeno področje, kritično pa analizira vsebino omenjene Direktive.

Ključne besede: bivanje za daljši čas, mednarodne migracije, državljani tretjih držav, Evropska unija

UVOD

V odnosu do pravice do daljše naselitve državljanov tretjih držav na ozemlju članic Evropske unije (EU) se kot pravna podlaga od leta 2003 uporablja Direktiva Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Omenjena Direktiva v 8. členu pojmuje rezidente za daljši čas kot državljane tretjih držav, ki so se v članicah EU naselili za stalno. Pod naselitev za stalno pa na splošno lahko razumemo pravico, ki jo država sprejema dodeli tujemu državljanu, da stalno oziroma neomejeno živi in dela na njenem ozemlju (Glossary on Migration 2004: 47). Stališče, ki je motiviralo EU, da je sprejela enotno politiko s področja stalne naselitve državljanov tretjih držav na njihovem ozemlju, je zapisano tudi v samem uvodu omenjene Direktive, in sicer, da je integracija državljanov tretjih držav, ki so v članicah EU rezidenti za daljši čas, ključni element pri krepitvi tamkajšnje gospodarske in družbene kohezije. Poleg združevanja družin državljanov tretjih držav je urejanje njihovega statusa za bivanje za daljši čas eno redkih področij, ki jih je EU z Direktivo iz leta 2003 poenotila s ciljem oblikovanja skupne migracijske politike (Carrera 2006: 15).

Namen pričujočega prispevka je analizirati, kako izbranih osem držav ureja omenjeno pravico.¹ Podlaga primerjalne analize je omenjena Direktiva (2003/109/ES), saj so morale obravnavane države njene vsebine vključiti v svoje nacionalne zakonodaje. V tem okviru bom ugotavljal, kako glede na določene kriterije medsebojne primerjave izbrane države upoštevajo Direktivo oziroma kako se njihovo zakonsko urejanje tega področja med seboj razlikuje. Pred tem so podana še krajša metodološka pojasnila in opredeljeni sami kriteriji, na podlagi katerih sem z analizo primerjal države med seboj. V drugem poglavju so na kratko predstavljene predhodne pobude EU s področja bivanja za daljši čas. Poleg tega so poudarjeni nekateri mednarodni dokumenti, ki prav tako obravnavajo omenjeno področje, kritično pa analizirane vsebine Direktive (2003/109/ES). V tretjem poglavju so podane primerjave pravnega urejanja omenjene pravice v izbranih osmih državah, na koncu pa so navedeni tudi primeri najboljših praks, čemur sledi še sklep.

Na tem mestu je treba najprej pojasniti nekatere temeljne pojme, s katerimi se pogosto srečujemo v okviru pravne obravnave bivanja tujih državljanov v državi sprejema. Ob proučevanju imigracij v EU in drugod po svetu so pogosto srečujemo s pojmi, ki zaznamujejo različne vrste priseljencev oziroma dovoljenj za bivanje tujih državljanov, in sicer glede na obdobje: dovoljenje za kratko bivanje,



1 Izbor držav izhaja iz vsebine raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. Glavni kriterij izbora je bil obstoj različnih vrst primerljivosti migracijskih situacij teh držav s slovensko. Kriteriji izbora ter metodologija so podrobneje pojasnjeni v uvodu končnega poročila omenjenega projekta (glej Bešter idr. 2008). Projekt je bil financiran iz sredstev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav in sredstev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije.

dovoljenje za dolgo bivanje in dovoljenje za stalno bivanje (Adam in Devillard 2008: 46).

Priseljenci, ki migrirajo za kratko obdobje, so navadno pojmovani kot osebe, ki se preselijo v drugo državo, kot je država njihovega običajnega bivališča, za obdobje vsaj treh mesecev in ne več kot enega leta. Priseljenci za dolgo obdobje so osebe, ki migrirajo za obdobje vsaj enega leta, medtem ko za priseljence za stalno to obdobje ni omejeno (Glossary on Migration 2004: 39, 47, 60). V praksi pa običajno države članice EU ne ločujejo med omenjenimi tremi vrstami priseljenecv oziroma dovoljenj za bivanje, temveč le med začasnimi in stalnimi dovoljenji za bivanje. Po priselitvi je tujemu državljanu dodeljeno dovoljenje za začasno bivanje, ki ga, če za to izpolnjuje potrebne pogoje, lahko večkrat podaljša. Med slednjimi je glavni pogoj za dodelitev dovoljenja za stalno bivanje število let, ki jih je tuji državljan preživel v imigracijski državi – kar velja tudi v primeru Direktive (2003/109/ES) za državljane tretjih držav (Adam in Devillard 2008: 46).

Kriteriji za primerjavo, na podlagi katerih bom primerjal obravnavo te pravice po izbranih državah, so naslednji:

- a) dolžina bivanja državljanov tretjih držav, potrebna za pridobitev dovoljenja;
- b) pogoji za pridobitev dovoljenja, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav;
- c) pogoji s področja integracije;
- d) pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas.

PRAVNI TER MIGRACIJSKI KONTEKST PODROČJA BIVANJA DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV ZA DALJŠI ČAS V EVROPSKI UNIJI

POLITIČNI PROCESI, KI SO PRIVEDLI DO SPREJETJA DIREKTIVE SVETA (2003/109/ES) O STATUSU DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV, KI SO REZIDENTI ZA DALJŠI ČAS

Področje zakonskega urejanja bivanja državljanov tretjih držav za daljši čas na ravni skupnih migracijskih politik EU je poleg družinskega združevanja državljanov tretjih držav eno najbolj urejenih. Pot do sprejetja Direktive za to področje je bila do zasedanja Evropskega sveta v Tampereju leta 1999 podobna kot na podro-

čju združevanja družin.² Tam je bila potrjena tudi potreba po približanju pravnega položaja državljanov tretjih držav pravnemu položaju državljanov EU.³

Že pred tem so organi EU oblikovali predhodnike omenjene Direktive. Leta 1996 je Svet EU sprejel Resolucijo o statusu državljanov tretjih držav, ki za daljši čas živijo na območju članic. V tem primeru je Svet izhajal iz stališča, da integracija rezidentov za daljši čas v državah članicah prinaša več varnosti, stabilnosti in socialnega miru. Njegov predlog pa je kot ključni pogoj pred dodelitvijo statusa rezidenta za daljši čas pojmoval bivanje v državi članici do deset let. Po enem letu je Komisija predstavila svoj predlog za sprejem državljanov tretjih držav, v katerem je integracijo državljanov tretjih držav pojmovala kot imperativ demokratične in humanistične tradicije držav članic EU, obdobje predhodnega bivanja kot pogoj za pridobitev statusa pa je omejila na pet let (Acosta-Arcarazo 2008: 2–3). Na podlagi tamperejskega srečanja pa so bili prvi predlogi za direktivo o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pripravljeni marca 2001 (*World Migration 2003* 2003: 264). Direktiva (2003/109/ES) je bila dokončno sprejeta novembra 2003. Direktivo sveta je bilo treba prenesti v nacionalne zakonodaje držav članic do 23. januarja 2006. Do konca leta 2007 je vseh osem izbranih članic EU določbe Direktive preneslo v svoje nacionalne zakonodaje (Adam in Devillard 2008: 51). Zaradi sprejema Direktive sedaj več članic pozna dve vrsti dovoljenja za stalno bivanje: nacionalno dovoljenje za stalno bivanje ter dovoljenje, ki sledi Direktivi Evropskega sveta (ES). Ključna razlika med njima je, da nacionalna dovoljenja veljajo samo za eno državo članico, medtem ko so dovoljenja na podlagi Direktive priznana tudi v drugih članicah in zagotavljajo pravico do bivanja pod določenimi pogoji (Adam in Devillard 2008: 48, 54). Med proučevanimi osmimi državami v Litvi, na Nizozemskem in v Sloveniji na podlagi omenjene Direktive ES veljajo samo dovoljenja za bivanje za daljši čas. Na Češkem, Finskem, v Grčiji, Nemčiji in na Portugalskem pa hkrati veljata nacionalno dovoljenje za stalno bivanje ter dovoljenje ES za bivanje za daljši čas (Adam in Devillard 2008: 483–493).

KRITIČNA ANALIZA KLJUČNIH VSEBIN DIREKTIVE (2003/109/ES)

V uvodu Direktive je zapisano, da upošteva temeljne pravice in načela, ki so priznani v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.⁴ Nobena od njiju sicer konkre-



2 Podrobno je opisana v poglavju Združitev družine v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008: 27–29).

3 To je zapisano tudi v uvodu Direktive Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.

4 Ta je bila sicer odobrena s strani Evropskega parlamenta šele novembra 2007. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA->

tno ne obravnava obveznosti in pravic državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Posredno pa se dotikajo njihovih pravic predvsem v določbah, ki govorijo o pravicah v zvezi z delom oziroma zaposlitvijo, s socialno varnostjo in z zdravstvenim zavarovanjem, izobraževanjem oziroma usposabljanjem. Poleg omenjenih mednarodnih pravnih dokumentov pa to med drugim obravnavajo še Splošna deklaracija človekovih pravic, Evropska socialna listina,⁵ najbolj podrobno pa Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov.⁶

Kot je zapisano v 1. členu Direktive, je njen namen določati pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas za državljane tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju države članice, ter z njim povezanih pravic. Poleg tega pa določa še pogoje za bivanje omenjenih tujih državljanov v drugih članicah EU. Kot piše Acosta-Arcarazo (2008: 4–5), je uvedba Direktive pomembna, ker so mnoge članice EU v zadnjih letih zaostrele pogoje za pridobitev državljanstva, hkrati pa se mnogi državljani tretjih držav svojemu državljanstvu nočejo odpovedati oziroma jim to ni dopuščeno ali pa jim članice EU ne dovolijo imeti dvojnega državljanstva. Eden od namenov dovoljenj za bivanje za daljši čas na podlagi Direktive pa je tudi nadomestitev nacionalnih dovoljenj za stalno bivanje (Adam in Devillard 2008: 53).

Ključna novost te Direktive je, da razširja možnost rezidenčne pravice tudi na pravico državljanov tretjih držav do bivanja na ozemlju druge države članice, in ne le tiste, ki mu je izdala status rezidenta za daljši čas.⁷ Acosta-Arcarazo (2008: 1) omenja, da je bilo pred tem tovrstnim tujim državljanom omogočeno bivanje v drugih državah članicah samo tri mesece.

Že v uvodu Direktive je kot glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas opredeljena **dolžina bivanja na ozemlju države članice**. To je tudi prvi kriterij, ki sem ga izbral za primerjavo med izbranimi državami članicami. Kot določa člen 4, morajo državljani tretjih držav pred prošnjo za pridobitev omenjenega statusa pet let zakonito in neprekinjeno bivati na ozemlju države članice.⁸

2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37, 24. 11. 2008).

5 Evropska socialna listina – spremenjena (1996). Uradni list Republike Slovenije, 24/1999, 10. 4. 1999 (http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/163, 13. 11. 2008).

6 Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov (1977) (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/093>, 3. 11. 2008).

7 Določbe o tem področju se nahajajo v III. poglavju Direktive. Vsebina členov se z izjemo dveh pomembnejših področij ujema s tistimi v poglavju II, ki obravnava status rezidenta za daljši čas v državi članici. Med omenjenima je pomembnejša razlika tista o javnem zdravju, in sicer v členu 18. Njegova vsebina govori predvsem o možnosti, da države članice EU zavrnejo vlogo za odobritev bivanja rezidentom za daljši čas, če taka oseba ogroža javno zdravje. Kot opozarjata Apap in Carrera (2003: 21), takšne določbe ni v Direktivi EU iz leta 2004, ki obravnava pravice državljanov EU do prostega gibanja in bivanja na ozemlju drugih članic.

8 Na tem mestu je zanimivo omeniti, da so v obravnavanih članicah EU obdobja bivanja državljanov tretjih

Pri tem so lahko obdobja odsotnosti z ozemlja države članice dolga skupaj največ deset mesecev oziroma krajša od šestih zaporednih mesecev. Obdobje bivanja za pridobitev statusa je bilo torej skrajšano z deset let, kot so predvidevali predlogi Sveta EU v drugi polovici prejšnjega desetletja (Acosta-Arcarazo 2008: 3; Apap in Carrera 2003: 19). V okviru tega kriterija oziroma pogoja pa imajo po določbah 4. člena Direktive države EU diskrecijsko pravico na dveh področjih. V posebnih primerih lahko države članice v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo dovolijo daljše obdobje začasne odsotnosti od prej omenjene. Za državljane tretjih držav, ki v članicah živijo z namenom študija ali poklicnega usposabljanja, pa lahko države pri izračunu obdobja, potrebnega za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, upoštevajo kvečjemu polovico obdobja bivanja. Predlogi Komisije so sicer sprva predvidevali, da se med upravičence za status vključi tudi doktorske študente in begunce, kar pa je bilo v končni različici Direktive zavrnjeno, kot je razvidno iz njenega 3. člena (Acosta-Arcarazo 2008: 10). Slednji je bil deležen veliko kritik, saj nikjer ni jasno utemeljeno, zakaj naj bi omenjene skupine državljanov tretjih držav v članicah EU ne imele pravice do bivanja za daljši čas (Apap in Carrera 2003: 17).

Med druge pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, kar je drugi kriterij primerjave med proučevanimi članicami EU, sodijo stalni in redni viri za vzdrževanje državljanov tretjih držav oziroma njihovih družin ter zdravstveno zavarovanje. To določa 5. člen Direktive, ki te pogoje razume kot sredstva proti "izrabljanju" sistema socialne pomoči države članice. Tovrstni pogoji so zelo podobni pogojem Direktive (2003/86/ES) o pravici do združitve družine, s tem da se tam zahteva še primerna namestitev oziroma stanovanjska kapaciteta.⁹

V okvir kriterijev sodijo še **pogoji s področja integracije**, ki jih lahko države članice EU zahtevajo od državljanov tretjih držav. V členu 4(2) je omenjeno, da lahko članice EU od njih zahtevajo izpolnjevanje "pogojev" za integracijo v skladu z nacionalno zakonodajo. V nasprotju z besednjakom v prej omenjeni Direktivi (2003/86/ES), kjer se omenja "ukrepe" oziroma "merila" za integracijo,¹⁰ pa se tukaj že govori o pogojih. Ti so torej predmet diskrecijske pravice držav članic, nikjer v Direktivi pa ni opredeljeno, kaj pogoji za integracijo sploh so.¹¹ V prvotnem

držav za pridobitev državljanstva sprejemne države lahko celo krajša od pet let v primeru njihove poroke z državljanom sprejemne države. O tem več v poglavju Državljanstvo v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008).

9 V členu 7(1) omenjene Direktive. Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF, 17. 10. 2008>).

10 Člen 7(2) Direktive. Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL:PDF, 17. 10. 2008>).

11 Ti navadno zajemajo zahteve po znanju jezika države sprejema oziroma zahteve po poznavanju družbe in

predlogu Direktive se je namesto integracijskih pogojev še vedno uporabljalo besedno zvezo integracijski ukrepi, pritisk za sprejem te določbe pa so pri sprejemanju Direktive izvajale Avstrija, Nemčija in Nizozemska (Acosta-Arcarazo 2008: 12–13).¹²

K četrtemu kriteriju primerjave sodijo **pravice, do katerih so upravičeni nosilci statusa rezidenta za daljši čas**. V tem okviru je treba naprej omeniti še urejanje izdaje dovoljenja za bivanje za daljši čas, ki ga določa člen 8(2). Dovoljenje je veljavno vsaj pet let; ob poteku se na podlagi vloge avtomatsko podaljša. Sicer pa pravice, ki pripadajo statusu, določa člen 11(1). Ta med drugim zajema naslednja področja, kjer naj bi bili državljani tretjih držav deležni enake obravnave kot državljani EU: dostop do zaposlitve, izobraževanja, socialnega zavarovanja oziroma pomoči, priznavanje izobrazbenih kvalifikacij. Med pravicami je v členu 12 posebej poudarjena še zaščita pred izgonom rezidenta.

Kljub naštetim pravicam oziroma področjem, kjer so državljani tretjih držav načeloma upravičeni do enake obravnave, pa imajo, kot določajo členi 11(2), (3) in (4), članice EU diskrecijsko pravico do dodatnih omejitev oziroma zahtev. Omejitve se lahko uveljavi na področjih zaposlitve in socialne pomoči oziroma varstva, na področju dostopa do izobraževanja in usposabljanja pa lahko države članice zahtevajo dokazila o ustreznem znanju jezika, kar pa tudi sodi že med integracijske ukrepe.

PRIMERJAVA PO DRŽAVAH

V večini primerov bivanje državljanov tretjih držav za daljši čas urejajo zakoni o tujcih oziroma zakoni o imigracijah in bivanju tujih državljanov.¹³ Primerjava zakonske ureditve omenjenega področja med proučevanimi osmimi državami je strukturirana glede na prej omenjene štiri kriterije.

kulture države sprejema (Acosta-Arcarazo 2008: 14). Več o tej temi je omenjeno v poglavju Integracijski programi za tujce v končnem poročilu raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU" (Bešter idr. 2008: 27–29).

¹² Pri tem je zanimivo omeniti, da je "integracijske pogoje" v svojo migracijsko zakonodajo leta 1999 vključevala samo Nemčija, danes pa jih vključuje že 14 držav članic EU (Acosta-Arcarazo 2008: 14).

¹³ Primer za slednje je mogoče najti v Grčiji (Zakon o vstopu, bivanju in socialni integraciji državljanov tretjih držav na ozemlju Grčije), Nemčiji (Zakon o bivanju) ter na Portugalskem (Zakon o imigracijah) (Adam in Devillard 2008: 186, 226, 252, 264, 328, 356, 384, 418). V Nemčiji je upoštevanje tovrstnega zakona odgovornost zveznih dežel (Niessen, Peiro in Schibel 2005: 49).

DOLŽINA ČASA BIVANJA NA OZEMLJU DRŽAVE ČLANICE, POTREBNA ZA PRIDOBITEV DOVOLJENJA

Po uvedbi določb Direktive v nacionalne zakonodaje držav članic EU je sedaj dolžina tega obdobja povsod enaka, in sicer pet let. Bistvena sprememba po uvedbi tega dela Direktive pa je, da je petletno obdobje krajši čas, kot je bil potreben za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje pred temi zakonskimi spremembami v štirih državah. Na Češkem in v Grčiji se je to obdobje skrajšalo z deset let, na Portugalskem in v Sloveniji pa z osem (Acosta-Arcarazo 2008: 37; Bešter 2009: 162). V državah, kjer je hkrati mogoče pridobiti nacionalno dovoljenje za stalno bivanje – kar je ponekod omogočeno tudi nekaterim državljanom tretjih držav – je dolžina obdobja enaka tisti iz Direktive.¹⁴ Do večjih razlik med državami pa prihaja predvsem zaradi različnih načinov beleženja let bivanja za posamezne vrste priseljencev, saj imajo članice na tem področju v skladu s členom 4 Direktive diskrecijsko pravico.

Tako se na Češkem, v Grčiji in Nemčiji za tam bivajoče študente, ki so državljani tretjih držav, upošteva samo polovica obdobja bivanja, kar v praksi pomeni, da morajo za pridobitev statusa rezidentov za daljši čas bivati v teh državah deset let. Na Portugalskem študentov ne upoštevajo kot upravičence za omenjeni status, na Nizozemskem pa v nasprotju s tem študentom upoštevajo celotno obdobje bivanja. Druga vrsta priseljencev, ki jim posamezne države čas bivanja različno upoštevajo, so priseljenci iz humanitarnih razlogov oziroma begunci. V nekaterih državah, kot na primer na Finskem, v Grčiji in Nemčiji, se njihovo bivanje ne beleži kot obdobje, potrebno za pridobitev statusa, prav nasprotno pa je na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji (Niessen idr. 2007: 83, 131, 149, 161; Adam in Devillard 2008: 485, 487).¹⁵ Ugodnejših tovrstnih pogojev za pridobitev statusa pa so lahko deležni posamezniki s posebnimi poklicnimi oziroma izobrazbenimi kvalifikacijami, ki so v potencialni državi sprejema zaželeni. To velja za posamezne imigrantske vodilne in specialistične kadre, ki lahko za status zaprosijo že ob vstopu v državo (Adam in Devillard 2008: 256). Enako velja na Češkem za posameznike, zajete v program t. i. aktivne selekcije kvalificiranih delavcev, ki se je začel izvajati leta 2003. Za te je zahtevana doba neprekinjenega bivanja samo dve leti in pol (Niessen idr. 2007: 47; Trends in International Migration 2005: 177). Po češki zakonodaji lahko že ob vstopu v državo za status rezidenta za daljši čas zaprosijo naslednje kategorije priseljencev: člani družine državljana Češke oziroma državljana tretje države z dovoljenjem za stalno bivanje; priseljenci, ki



14 Izjema je Finska, kjer je za pridobitev nacionalnega dovoljenja treba neprekinjeno prebivati štiri leta, iz samega Zakona o tujcih pa ni razvidno, ali so do njegove pridobitve upravičeni tudi državljani tretjih držav. Zakon o tujcih – Finska, člen 56 [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).

15 Zakon o tujcih – Finska, člen 56a(4) [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).

so upravičeni do humanitarne zaščite; drugi posamezniki, ki jih država pojmuje kot pomembne – na primer nekdanji državljani Češkoslovaške, etnični Čehi iz Vzhodne Evrope ali Azije (Adam in Devillard 2008: 185–186, 485). Podobne vrste ugodnosti veljajo tudi v slovenski zakonodaji.¹⁶

V Litvi in Sloveniji pogojujejo pridobitev dovoljenja ES za bivanje za daljši čas ne samo z neprekinjenim petletnim bivanjem, temveč tudi z neprekinjenim delom v državi sprejema (Niessen idr. 2007: 131, 161). V primeru češkega Zakona o tujcih pa je sicer sporna interpretacija izraza “neprekinjeno” bivanje, saj državljanom tretjih držav, ki hočejo pridobiti status rezidenta za daljši čas, narekuje dobesedno pet let neprekinjenega bivanja v državi (Adam in Devillard 2008: 189).

POGOJI ZA PRIDOBITEV DOVOLJENJA

V skladu z določbami 5. člena Direktive o pogojih za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas vsebuje zakonodaja vseh osmih izbranih držav članic EU zahtevo po dokazilih o zadostnih oziroma rednih dohodkih. Ta pogoj je opredeljen bolj ali manj specifično – na primer enačenje višine dohodkov državljanov tretjih držav z minimalnimi dohodki v državi sprejema (Adam in Devillard 2008: 186, 486–492; Niessen idr. 2007: 113, 131). Samo naslednjih pet članic pa kot pogoj postavlja tudi zdravstveno zavarovanje: Grčija, Litva, Nemčija, Portugalska in Slovenija. Pogojno lahko sem prištevamo še Nizozemsko, ki od kandidatov za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas zahteva samo potrdilo o opravljenem testu o obolelosti za tuberkulozo (Adam in Devillard 2008: 357, 486–492; Niessen idr. 2007: 113, 131).¹⁷

Nemčija in Slovenija pa med pogoje uvrščata tudi zahtevo, da kandidat za dodelitev statusa v preteklosti ni bil kazensko obsojen. V Sloveniji se to nanaša na kazen, daljšo od enega leta, v Nemčiji pa na šest mesecev ali več oziroma na šest mesecev ali več v zadnjih treh letih za namerno hudodelstvo (Adam in Devillard 2008: 487, 492). Take določbe izhajajo iz šestega člena Direktive, ki članicam dovoljuje diskrecijsko pravico za uvedbo dodatnih pogojev na področju javnega reda in varnosti. V nasprotju z Direktivo pa so zahteve Grčije in Portugalske po primerni namestitvi oziroma bivališču kot pogoj za pridobitev statusa (Adam in Devillard 2008: 487, 491).

16 Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo), člen 41 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).

17 Zakon o pravnem statusu tujcev v Republiki Litvi, člen 26(1) 1,2 [Republic of Lithuania Law on the Legal Status of Aliens (29 April 2004), IX-2206. As Amended by 28 November 2006, X-924].

POGOJI S PODROČJA INTEGRACIJE

Kot je bilo že omenjeno, lahko članice od državljanov tretjih držav zahtevajo, da izpolnjujejo pogoje za integracijo, kar omenja člen 5(2) Direktive. Tri od obravnavanih držav nimajo nikakršnih zahtev s tega področja, vendar je glede na trende v zadnjem desetletju v mnogih državah članicah pričakovati, da se bo to spremenilo v prid uvedbe nekaterih zahtev s področja integracije. Te države so Češka, Finska in Slovenija. Sicer pa pogoje za integracijo definira vsaka država po svoje, v vseh pa se pojavlja vsaj zahteva po znanju jezika sprejemne države.

V Grčiji, Nemčiji in Litvi morajo državljani tretjih držav poleg testa o znanju jezika opraviti še tečaje oziroma pokazati znanje o zgodovini oziroma pravni in družbeni ureditvi sprejemne države. Nemčija ima med omenjenimi najvišje jezikovne zahteve, saj mora biti znanje jezika na visoki ravni. Temeljno znanje o pravni in družbeni ureditvi Nemčije ne zadostuje, saj se morajo državljani tretjih držav udeležiti še integracijskega tečaja. V Grčiji se zahteva poznavanje temeljev grške zgodovine in civilizacije,¹⁸ v Litvi pa je obvezen izpit iz poznavanja ustave. Nizozemska za državljane tretjih držav poleg zahteve po znanju jezika zahteva še obvezno opravljanje integracijskega testa, in sicer še pred njihovo emigracijo, torej v izvornih državah tujcev. V zvezi z omenjenimi integracijskimi pogoji je najbolj blaga Portugalska, ki zahteva samo osnovno znanje portugalščine (Adam in Devillard 2008: 331, 486–492; Niessen idr. 2007: 131).

PRAVICE, DO KATERIH SO UPRAVIČENI REZIDENTI ZA DALJŠI ČAS

Zaradi rabe večinoma sekundarnih virov so informacije o tem področju med državami slabše primerljive. Načeloma vse države priznavajo enake pravice na področju zaposlovanja,¹⁹ najpogosteje pa tudi zdravstvenega ter socialnega zavarovanja oziroma varnosti. V nekaterih državah se specifično omenja tudi priznavanje enakih pravic z državljani na področju stanovanjskih zadev oziroma nastanitve: na Finskem, v Grčiji, Litvi, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji (Adam in Devillard 2008: 186, 258; Niessen idr. 2007: 47, 65, 77, 83, 113, 131, 149, 161).

Kot primere najboljših praks v zvezi z omenjenimi pravicami Niessen idr. (2007) navajajo Finsko, Grčijo in Portugalsko. Največja težava pri prvi in zadnji pa so težave s priznavanjem izobrazbenih in poklicnih kvalifikacij državljanov tretjih držav. V Grčiji imajo pri dostopu do omenjenih pravic prednost tuji državljani grškega rodu. Statusa rezidenta za daljši čas državljan tretje države po upokojitvi



18 V grškem primeru so dejanski pogoji za izpolnitev omenjenih pogojev slabi, saj je udeležba na tečajih o omenjenih vsebinah obvezna, hkrati pa država pri tem postavlja zelo nizke letne kvote (Niessen idr. 2007: 83).

19 V Nemčiji pri zaposlovanju sicer veljajo načela, da je zaposlitev možna, če na izbranem delovnem mestu ni pripravljen delati noben nemški državljan (Adam in Devillard 2008: 258).

ne izgubi na Nizozemskem in Portugalskem, kar pa se lahko zgodi v Litvi (Niessen idr. 2007: 47, 65, 77, 83, 113, 131, 149, 161; Adam in Devillard 2008: 186, 258).

SKLEP

Ob koncu primerjave zakonskega urejanja področja bivanja za daljši čas v izbranih državah članicah je treba poudariti, da so zakonske določbe za to področje precej omejujoče, kar se tiče nabora pogojev in pravic za državljane tretjih držav. Končne različice določb Direktive (2004/109/ES), ki jih je bilo treba prenesti v nacionalne zakonodaje, so namreč znatno omejile krog državljanov tretjih držav, ki so potencialno sploh upravičeni do pridobitve statusa rezidenta za daljši čas. Razvoj sprejemanja te Direktive oziroma enotne politike EU za področje bivanja državljanov tretjih držav za daljši čas je podoben tistemu o sprejemanju Direktive (2003/86/ES) o združitvi družin. Tudi tu so največji pritisk na uvedbo zaostrenih pogojev, predvsem v obliki t. i. integracijskih pogojev, izvajale imigracijsko bolj privlačne države, kot na primer Nemčija in Nizozemska.

Kljub temu da je nosilec tovrstnega dovoljenja načeloma omogočeno enačenje pravic z državljani EU za področja, kot so zaposlovanje, socialno in zdravstveno zavarovanje in podobno, pa imajo države sprejema hkrati proste roke pri tem, pri katerih od teh pravic želijo omejiti dostopnost rezidentom za daljši čas. Kot omenja Acosta-Arcarazo (2008: 36), se s tem prav gotovo ne dosega ciljev z zasedanja v Tampereju, ki si prizadevajo za približanje pravnega položaja državljanov tretjih držav pravnemu položaju državljanov EU. Kljub temu pa prenos določb Direktive prinaša nekaj pomembnih pridobitev: poleg skrajšanja obdobja bivanja, potrebnega za pridobitev omenjenega statusa v primeru nekaj držav, ureja Direktiva tudi zahteve za bivanje v drugi članici od tiste, ki je državljanu tretje države sprva dodelila status rezidenta za daljši čas. V nekaterih primerih, kot na primer v Nemčiji, pa je sicer še nekoliko prezgodaj za podrobnejše analize o izvrševanju določb Direktive v praksi.

Na tem mestu lahko razvijem še hipotetični model dobre prakse za področje statusa rezidentov za daljši čas, ki bi združeval naugodnejše obravnave omenjenih kriterijev primerjave v izbranih državah s perspektive priseljencev iz tretjih držav. Kar se tiče obdobja bivanja, bi bilo za potencialne kandidate za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas najugodnejše, če bi se leta bivanja v državi sprejema upoštevala za širši krog tujih državljanov. Predvsem bi mednje lahko šteli še študente oziroma posameznike na poklicnem izobraževanju, če ima seveda članica EU interes privabiti in obdržati čim več (visoko) izobraženih oziroma kvalificiranih tujcev. V tem primeru bi lahko države članice uveljavile tudi zelo ugodne terminske pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas posebej za tovrstne priseljen-

ce. Iz pogojev za pridobitev dovoljenja bi se lahko črtale tiste vprašljive zahteve, ki niso del Direktive, kot na primer zahteva po nastanitvenih kapacitetah, ki jih določata Grčija in Portugalska. Druge zahteve, kot na primer zahtevana višina dohodkov in vlaganj v zdravstveno zavarovanje, pa bi lahko omejili na minimum. Priseljenci imajo vsaj v prvih letih bivanja že tako proporcionalno veliko stroškov pri vzpostavljanju svojega življenja v novem okolju, kar bi lahko upoštevali pogoji, povezani s plačevanjem raznih prispevkov – kot na primer zavarovanja. Smiselno bi bilo, da bi bili integracijski pogoji natančno opredeljeni že v sami Direktivi, saj tako ne bi prihajalo do razlik med interpretacijami posameznih držav. Sploh pa na tem področju ne bi smeli veljati mehanizmi, ki kandidatom preprečujejo izpolnjevanje pogojev – kot so na primer kvote za obvezne integracijske tečaje v Grčiji. Za pravice, ki pripadajo nosilcem statusa oziroma enake obravnave z državljani EU, pa prav tako ne bi smeli dopuščati državam članicam diskrecijske pravice, na katerih področjih bo dejansko prihajalo do enake obravnave. Pri tem tudi ne bi smeli dajati prednost tujim državljanom iz tretjih držav glede na njihovo etnično pripadnost, kot se to dogaja v primeru pripadnikov diaspor iz posameznih držav sprejema.

LITERATURA IN VIRI

- Acosta-Arcarazo, Diego (2008) "Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-Term Resident 'Other'." V *Conference "New Directions in Legal and Social Theory"*, Edinburgh (<http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegaltheory/files/acosta.pdf>, 6. 11. 2008).
- Adam in Devillard (2008) *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration. Including Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*. Bruselj: Evropski Parlament (http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_study_of_laws_for_legal_immigration.pdf, 16. 10. 2008).
- Apap, Joanna in Sergio Carrera (2003) Towards a Proactive Immigration Policy for the EU. Centre for European Policy Studies – CEPS Working Document, št. 198 (http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1081, 20. 10. 2008).
- Bešter, Romana, Sara Brežigar, Barbara Kejžar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Bešter, Romana (2009) "Pravni okvir, relevanten za integracijo imigrantov v Sloveniji." *Razprave in gradivo* (58): 160–195.
- Carrera, Sergio (2006) A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. V Centre for European Policy Studies (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1310, 10. 6. 2008).
- Glossary on Migration (2004). Geneve: International Organization for Migration (<http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Glossary.pdf>, 30. 4. 2005).
- Niessen, Jan, Thomas Hudedleston, Laura Citron, Andrew Geddens in Dirk Jacobs (2007) *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council in Migration Policy Group.
- Trends in International Migration. Annual Report 2004 (2005). Paris: OECD, SOPEMI (<http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/8105011e.pdf>, 12. 1. 2006).
- World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move (2003). International Organization for Migration (http://www.iom.int/iomwebsite/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr2003/, 5. 12. 2007).

DOKUMENTI

- Direktiva Sveta (2003/109/ES) o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Uradni list Evropske unije, L 16, 23. 1. 2004 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0109:SL.PDF>, 17. 10. 2008).
- Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES). Uradni list Evropske unije, L 251, 3.10.2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:SL.PDF>, 17. 10. 2008).
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2000) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-37>, 24. 11. 2008).
- Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (Ztuj-1-UPB5). Uradni list Republike Slovenije 71/2008, 14. 7. 2008 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200871&stevilka=3101>, 6. 11. 2008).
- Zakon o pravnem statusu tujcev v Republiki Litvi [Republic of Lithuania Law on the Legal Status of Aliens (29 April 2004), IX-2206. As Amended by 28 November 2006, X-924] (http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=307827, 3. 11. 2008).
- Zakon o tujcih – Finska [Aliens Act (301/2004), amendments up to 973/2007 included] (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>, 3. 11. 2008).