

Položaj delavcev migrantov iz tretjih držav v luči 30-letnice enotnega trga EU

Petra Weingerl*, Matjaž Tratnik**

UDK: 349.2:061.1EU-054.7

Povzetek: V letu 2023 praznujemo 30 let enotnega trga EU in v tem času se je položaj delavcev tretjih držav izboljševal, a še vedno ni primerljiv s statusom mobilnih delavcev z državljanstvom ene izmed držav članic EU. Ta prispevek analizira pomanjkljivosti sedanje ureditve položaja DTD, ki so rezidenti za daljši čas, in predlagane spremembe ene ključnih direktiv, Direktive 2003/109 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti EU za daljši čas.

Ključne besede: državljanstvo EU, državljani tretjih držav, neenako obravnavanje, človekove pravice, rezidenti za daljši čas, notranji trg

The Position of Migrant Workers from Third Countries in the Light of the 30th Anniversary of the EU Single Market

Abstract: In 2023, we celebrate 30 years of the EU single market, and during this time the position of third-country nationals (TCNs) has improved, but it is still not comparable to the status of mobile workers with the citizenship of one of the EU Member States (MS). This paper analyses the shortcomings of the current regulation of the position of TCNs who are long-term residents, and proposed amendments to one of the key directives, the Directive 2003/109 on the status of third-country nationals who are EU long-term residents.

Key words: • EU citizenship • third country nationals • unequal treatment • human rights • long term residents • internal market

* Petra Weingerl, doktorica pravnih znanosti (Oxford), docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

petra.weingerl@um.si

Petra Weingerl, DPhil (Oxford), Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Maribor, Slovenia

** Matjaž Tratnik, doktor pravnih znanosti, redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

matjaz.tratnik@um.si

Matjaž Tratnik, PhD, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Maribor, Slovenia

1. UVOD

Prispevek obravnava položaj delavcev migrantov iz tretjih držav v EU.¹ V letu 2023 praznujemo 30 let enotnega trga EU in v tem času se je položaj delavcev migrantov iz tretjih držav (v nadaljevanju: DTD) izboljševal, a še vedno ni primerljiv s statusom mobilnih delavcev, ki imajo državljanstvo ene izmed držav članic EU (v nadaljevanju DČ), ki imajo posledično tudi državljanstvo EU (v nadaljevanju tudi EU mobilni delavci ali EU delavci migranti). DČ so postopoma prenašale pristojnosti za urejanje položaja DTD na EU, še vedno pa so si s sprejetimi sekundarnimi akti na ravni EU pridržale veliko diskrecije glede položaja DTD na njihovem ozemlju. Eden ključnih aktov je Direktiva 2003/109 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti EU za daljši čas (v nadaljevanju Direktiva 2003/109),² ki je bila sprejeta pred točno 20 leti, v času pred veliko širitvijo EU na vzhod. A politični diskurz glede DTD se je v zadnjih dveh desetletjih spremenil, saj se Evropa, tudi Slovenija, sooča z velikim pomanjkanjem delovne sile. Posledično si tudi DČ želijo privlačnejša pravila za DTD, čemur je sledila Komisija, ki je v letu 2022 predstavila predlog za prenovo Direktive 2003/109, ki je bil objavljen aprila 2022.³ Spremembe so rezultat prizadevanj Komisije, ki jih je napovedala že v Paktu EU o azilu in migracijah v letu 2020.⁴

V EU živi približno 39 milijonov oseb, ki nimajo državljanstva države, v kateri živijo. Med njimi je 23 milijonov DTD,⁵ kar predstavlja 5,1 % prebivalstva EU. Od tega jih ima več kot 10 milijonov dovoljenje za prebivanje za daljši čas ali dovoljenje za stalno prebivanje.⁶ S tem dovoljenjem pa državljani tretjih držav nimajo ključnih migracijskih pravic (pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju druge DČ), na podlagi katerih bi lahko bil v večji meri izkoriščen potencial enotnega trga EU. Tako Direktiva 2003/109 ne omogoča pravega „EU“ statusa DTD, temveč je ta status v pretežni meri vezan na DČ, kar bo predstavljeno v nadaljevanju prispevka. Predlagane spremembe iz aprila 2022 gredo v smeri izboljšanja na

¹ Del tega prispevka se v manjšem delu vsebinsko povezuje s člankom, ki je objavljen v angleškem jeziku: Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž, str. 15–38.

² Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, UL L 16, 23.1.2004, str. 44–53.

³ COM(2022) 650 Final.

⁴ Glej https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_sl.

⁵ Obrazložitveni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109.

⁶ Obrazložitveni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109.

tem področju. V zadnjih 30 letih so DČ dale veliko zavez glede izboljšanja statusa DTD, a so te pogosto ostale le na politični ravni. V luči argumentov, ki jih bo predstavil prispevek, se zdi pomembno, da so predlagane spremembe statusa DTD dejansko uveljavljene s sprejemom zavezujoče zakonodaje.

V tem prispevku se osredotočava na neenako obravnavo delavcev migrantov, ki so DTD, v primerjavi z delavci migranti, ki so državljani DČ. To je zelo aktualno vprašanje tudi v Sloveniji, saj se v času priprave tega prispevka pripravljajo predlogi za liberalizacijo zakonodaje o tujcih. V drugem poglavju bova kratko razložila uporabo koncepta neenakosti v pravu EU in povezavo z delovnim pravom. V tretjem poglavju sledi pregled pomanjkljivosti *acquisa* EU glede zakonitih migracij *de lege lata*. V četrtem poglavju kratko predstaviva ureditev položaja delavcev DTD, ki so rezidenti za daljši čas, v Sloveniji. V petem poglavju pa kratko predstaviva predlog prenovljene Direktive 2003/109. Predlog je še vedno v zakonodajnem postopku.

2. KONCEPT NEENAKOSTI V PRAVU EU IN POVEZAVA Z DELOVNIM PRAVOM

V tem prispevku uporablja termin neenakost glede materialne neenakosti v pravu EU, ki se odraža v razlikovanju med statusoma delavcev EU (državljanov EU) in delavcev, ki so državljani tretjih držav. Tu uporablja razumevanje enakosti, ki gre dlje kot formalni Aristotlov pristop, po katerem naj bi se enaki obravnavali enako.⁷ To je v skladu s protidiskriminacijskimi direktivami EU, ki kombinirajo formalni in materialni pristop k enakosti.⁸ Medtem ko je več konceptov materialne enakosti, v tem prispevku uporablja tistega, ki enakost povezuje s konceptom človeškega dostojanstva,⁹ torej, da so vsi ljudje vredni enakega spoštovanja ne glede na njihove osebne karakteristike.¹⁰ Človeško dostojanstvo je tudi ena od temeljnih vrednot protidiskriminacijskega prava EU. Kot je zapisal generalni pravobranilec Poiares Maduro:

⁷ Glej npr. Fredman, Sandra. 2016, str. 716.

⁸ Glej npr. Benedi Lahuerta, Sara, str. 348-367; De Vos, Marc, str. 62.

⁹ Small, Joan in Grant, Evadné, str. 19.

¹⁰ Benedi Lahuerta, Sara, str. 16.

“Da bi se določilo, kaj so zahteve enakosti v kateremkoli primeru, se je treba spomniti vrednot, na katerih temelji enakost. To sta človekovo dostojanstvo in osebna avtonomija”.¹¹

Obstaja močna zgodovinska povezava med protidiskriminacijsko zakonodajo EU in konceptom pravice do dela.¹² V zadnjih 50 letih se je pravica do enake obravnave v pravu EU razvila iz prvotne pravice, povezane z notranjim trgov, v socialno pravico in zatem v temeljno pravico.¹³ Njene zametke najdemo v okviru pravice do enakega plačila za moške in ženske (člen 119 PEGS, danes člen 157 PDEU), ki je bila prvotno koncipirana kot pravica notranjega trga, ki naj bi preprečevala nelojalno konkurenco. Do leta 2000 se je protidiskriminacijsko pravo EU uporabljalo le glede zaposlovanja in socialne varnosti, pokrita pa je bila samo diskriminacija na podlagi spola.¹⁴ Edina druga določba Pogodb, ki se je nanaša na prepoved diskriminacije, je bil člen 6 PEGS (danes člen 18 PDEU). Obe določbi sta imele jasn tržni ratio: medtem ko je člen 119 PEGS poskušal preprečevati nelojalno konkurenco,¹⁵ je bil člen 6 PEGS potreben za zagotavljanje prostega gibanja oseb na skupnem trgu.¹⁶ Po uvedbi državljanstva EU leta 1992 državljani EU niso več potrebovali ekonomskega elementa, da so lahko uživali pravice iz prava EU v drugih DČ. Kljub temu nekateri še vedno vidijo državljanstvo EU prej kot tržno pravico kot pa temeljni status državljanov Unije.¹⁷

Če analiziramo pravni položaj delavcev – državljanov tretjih držav, lahko ugotovimo, da se je v zadnjih 30 letih do določene mere približal pravnemu položaju EU delavcev, ki uživajo pravico do prostega gibanja že vse od začetka evropske integracije.¹⁸ Vendar pa tudi najbolj privilegirana kategorija DTD (imetniki modre karte EU) niso povsem izenačeni z EU delavci. Drugače kot slednji namreč nimajo pravice do enake obravnave v okviru Pogodb.

¹¹ Mnenje Generalnega pravobranilca v zadevi C-303/06, *Coleman*, EU:C:2008:61, tč. 8.

¹² Collins, Hugh, str. 232.

¹³ Benedi Lahuerta, Sara, str. 16.

¹⁴ Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hinbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>, str. 21. (dostop 13. 8. 2021). Ko je leta 1999 stopila v veljavo pogodba iz Amsterdama, je EU dobila pristojnost za ukrepe proti diskriminaciji na vrsti področij.

¹⁵ Zadeva C-43/75, *Defrenne*, EU:C:1976:56, odst. 9.

¹⁶ O'Leary, Siofra, str. 499.

¹⁷ Glej npr. Shuibhne, Nic, str. 1597, 1598, 1608-1609.

¹⁸ O primerjavi statusov DTD in EU delavcev migrantov glej 3. poglavje.

Državljeni DČ, ki ne živijo v svoji domači državi, imajo status državljanov EU in uživajo v drugih DČ vrsto migracijskih, ekonomskih in političnih pravic v skladu s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 Pogodbe o delovanju EU (v nadaljevanju: PDEU).¹⁹ To prepoved lahko štejemo za splošno pravno načelo²⁰ in ima status temeljne pravice na podlagi člena 21(1) Listine EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).²¹ Sodišče EU (v nadaljevanju: SEU) je zavzelo stališče, da člen 18 PDEU ne velja za DTD, temveč le za državljane EU.²² Medtem ko torej DČ ne smejo diskriminirati državljanov drugih DČ v primerjavi z lastnimi državljani, jim je razlikovanje v veliki meri dovoljeno glede državljanov tretjih držav. Tako ti živijo in delajo v DČ enako kot njihovi lastni državljani in mobilni državljani drugih DČ, plačujejo enake davke in socialne dajatve, vendar so obravnavani slabše izključno zaradi njihovega državljanstva.²³ Nekateri govorijo v tej zvezi o evropskem apartheidu (*apartheid européen*)²⁴ in primerjajo EU s trdnjavo z zelo visokimi zidovi, da se lahko zadrži zunaj tiste, ki nimajo državljanstva DČ.²⁵ Vstopnica v trdnjavo je državljanstvo EU, ki je nujno "pripeto" državljanstvu DČ.²⁶

Neenaka obravnava DTD se ne zdi skladna z logiko notranjega trga, kakor tudi ne s členom 79 PDEU, ki zahteva, da Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, ki zagotavlja DTD, ki zakonito bivajo v DČ, pravično obravnavo (*fair treatment*). Vendar pa tudi svoboščine notranjega trga skladno s sodno prakso SEU veljajo le za državljane EU. SEU namreč pojem delavca iz člena 45 PDEU razlaga tako, da ne vključuje DTD, temveč le državljane EU. Podobno tudi člen 54(1) Listine EU o temeljnih pravicah (Listina) določa, da ima „[v]sak državljan Unije ima pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“. Drugi odstavek tega člena sicer določa, da se lahko svoboda gibanja in prebivanja prizna DTD,

¹⁹ Prečiščena različica, Uradni list EU C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390.

²⁰ Zadeva C-115/08, ČEZ, EU:C:2009:660, tč. 91.

²¹ Listina se uporablja le pri implementaciji prava EU s strani institucij in DČ ne more pa biti podlaga za širitev pristojnost Unije. Glej člena 6(1) PEU in 51(2) Listine.

²² Glej zadevo C-22/08, *Vatsouras*, ECLI EU:C:2009:344. Glej tudi Brouwer, Evelien in De Vries, Karin, str. 140.

²³ Ta prispevek se ne nanaša na osebe, katerih pravica do bivanja v EU je odvisna od primarnega nosilca (npr. družinski člani mobilnih državljanov EU) kako tudi ne na državljane tretjih držav ki uživajo pravice iz prava EU na podlagi konvencij z njihovimi domačimi državami.

²⁴ Balibar, Étienne.

²⁵ Prim. Kochenov, Dmitry in Van den Brink, Martijn, str. 9.

²⁶ Glej člen 20 PDEU.

ki zakonito prebivajo na ozemlju ene od DČ, a zaenkrat je to možno le v omejenem obsegu.

Treba je izpostaviti, da same določbe členov 18 (glede prepovedi diskriminacije) in 45 (glede prostega gibanja delavcev) PDEU (tudi člena 21 Listine glede prepovedi diskriminacije) ne določajo, da se prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva uporablja le za državljane EU, vendar se tako razlagajo v sodni praksi SEU. Kot je opozorilo že več avtorjev, so mogoče tudi drugačne razlage teh določb, skladno s katerimi se prepoved diskriminacije nanaša tudi na DTD.²⁷ Prav tako bi se DTD, ki so rezidenti za daljši čas, lahko podelile nekakšne kvazi-državlanske pravice, ki bi se lahko razlagale analogno s pravicami, ki so povezane z državljanstvom.²⁸

Državljanom tretjih držav se torej odrekajo migracijske pravice (pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju druge DČ), medtem ko pa jim je že daljši čas dovoljeno v polni meri sodelovati na notranjem trgu na strani povpraševanja, kot prejemnikom storitev in kupcem blaga.²⁹ Njihova vloga je na ta način instrumentirana in podrejena ekonomskim in političnim interesom EU in DČ.³⁰

Položaj državljanov tretjih držav je zgodovinsko gledano zelo podoben položaju delavcev migrantov EU. Zgodnji judikati SEU³¹ kažejo, da so DČ v času vzpostavljanja skupnega oziroma notranjega trga poskušale diskriminirati delavce iz drugih DČ tako, da so jim odrekale pravice, ki bi jih morale spoštovati na podlagi PE(G)S. Ukrepi na tem področju so bili prvotno zasnovani kot ukrepi, ki so dovoljevali imigracije, da bi se zmanjšala nezaposlenost na skupnem/notranjem trgu in da bi se zagotovila delovna sila posameznim DČ. Šele s Pogodbo iz Maastrichta iz leta 1992 je bila pravica do prostega gibanja delavcev zasnovana kot eden od vidikov pravice do državljanstva EU, tako da so državljani EU imeli pravico preseliti se v drugo DČ.³² *L'histoire se répète* glede državljanov tretjih držav. Podobno kot pri razlagi pravic državljanov EU pred več desetletji, sedaj pravice državljanov tretjih držav temeljijo na sekundarni zakonodaji in se postopoma širijo

²⁷ Glej Brouwer, Evelien in De Vries, Karin, str. 10; Iglesias Sánchez, Sara, str. 137; McCormack-George, Dáire str. 53, 65; Friðriksdóttir, Bjarney.

²⁸ Wiesbrock, Anja, str. 63.

²⁹ Hedemann-Robinson, Martin, str. 332; Wiesbrock, Anja, str. 90.

³⁰ Prav tam, str. 347.

³¹ Glej npr. zadeve C-152/73, *Sotgiu*, EU:C:1974:13; C-33/74, *Van Binsbergen*, EU:C:1974:131; C-293/83, *Gravier*, EU:C:1985:69.

³² Collins, Hugh, str. 248.

iz konteksta pravic, ki so povezane z delom.³³ Ekonomsko gledano bi lahko dejali, da obstajajo močni razlogi za to, da se pravice državljanov EU razširijo na DTD, ki so rezidenti za daljši čas.³⁴ Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice daje vse manj možnosti za različno obravnavo na podlagi državljanstva, predvsem ko gre za obravnavo rezidentov za daljši čas glede socialnih transferjev, ker DTD na enak način prispevajo k nacionalni ekonomiji in sistemu socialne varnosti v DČ, v kateri prebivajo, kot državljani te DČ in EU delavci migranti.³⁵ Ta pristop bi lahko prenesli tudi na druga področja obravnave lastnih delavcev in delavcev migrantov v DČ, in sicer zlasti glede pravice do prostega gibanja in bivanja.

V migracijskem *acquisu* so sicer določene zahteve po enaki obravnavi, ki pa so omejene na specifična področja in ne pokrivajo prostega gibanja na splošno. Člen 11 Direktive 2003/109 na primer določa, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani glede pravic, ki izhajajo iz delovnega prava (dostop do zaposlitve in samozaposlitve, pod pogojem da te dejavnosti nimajo za posledico niti občasne vključenosti v izvajanje javnih pooblastil, ter pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev, vključno s pogoji za odpuščanje in plačilo), izobraževanja in poklicnega usposabljanja, socialnih transferjev in davčnih ugodnosti. A tudi to specifično enako obravnavanje se v določenih primerih lahko omeji. Socialni transferji se lahko omejijo na osnovne prejemke (*core benefits*).

V nadaljevanju bova obravnavala najpomembnejše pomanjkljivosti, ki izvirajo iz različne obravnave EU delavcev in delavcev, ki so državljani tretjih držav.

3. POMANJKLJIVOSTI MIGRACIJSKEGA ACQUISU EU

3.1. Pravična obravnava državljanov tretjih držav

Z Lizbonsko pogodbo je EU dobila pristojnost za oblikovanje skupne migracijske politike in ne le pristojnosti za sprejem ukrepov na tem področju, kot je določal člen 63(3) in (4) PES.³⁶ Skupna migracijska politika je del območja svobode, varnosti in pravice (OSVP, ang. *Area of freedom, security and justice - AFSJ*).

³³ Wiesbrock, Anja, str. 89.

³⁴ Hedemann-Robinson, Martin, str. 354.

³⁵ Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž, str. 32-34; Brouwer, Evelien in De Vries, Karin.

³⁶ Wilderspin, Michael, str. 841.

Skladno s členom 67(3) PDEU mora biti skupna migracijska politika pravična do državljanov tretjih držav. Cilj pravične obravnave le-teh je ponovljen v členu 79 PDEU, ki nudi specifično pravno podlago za oblikovanje skupne migracijske politike.³⁷ Tako lahko ugotovimo, da imajo državljani tretjih držav, ki zakonito bivajo v EU, ustavno zajamčeno pravico do pravične obravnave, ki jo mora zagotoviti zakonodajalec EU. Te obveznosti ni bilo pred Lizbonsko pogodbo, čeprav je Evropski svet že leta 1999 v Tampereju pozval institucije EU, da zagotovijo pravično obravnavo državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU. Enake možnosti in enake pravice so postale ključni dejavnik njihove integracije.³⁸

Čeprav člen 79 PDEU izrecno ne omenja ukrepov na trgu dela, je sprejeto stališče, da ta določba daje EU pristojnost za zakonodajo glede ekonomske migracije.³⁹ Pravzaprav je cilj urejanja migracije DTD odpravljati primanjkljaje na trgu dela Unije in zagotavljati konkurenčnost in gospodarsko rast.⁴⁰ Tako lahko ugotovimo, da čeprav so določbe o območju svobode, varnosti in pravice zelo splošne, ima migracijska politika EU močno tržno komponento.

Obravnava DTD je v veliki meri prepuščena sekundarni zakonodaji, ki pa je zelo razdrobljena. V zadnjem času se je število tujcev, ki uživajo posebne pravice v pravu EU, povečalo zaradi sekundarnih predpisov, ki določenim kategorijam DTD dajejo pravico do vstopa in bivanja, in sicer rezidentom za daljši čas,⁴¹ študentom,⁴² raziskovalcem,⁴³ in visoko kvalificiranim delavcem.⁴⁴ Najbolj splošen sekundarni predpis, ki se nanaša na DTD, pa je nedvomno Direktiva 2003/109 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (*Long-term Residents Directive* - v nadaljevanju Direktiva 2003/109), sprejeta leta 2003, ki je prinesla tujcem po petih letih zakonitega bivanja v EU pravico do enake obravnave na določenih področjih.⁴⁵ Poleg omejene pravice do enake obravnave (predvsem glede delovnopravne zakonodaje) jim daje tudi pravico do

³⁷ Prav tam, str. 801.

³⁸ Evropski svet, Zaključki predsedstva, 15. - 16. oktobra 1999 v Tampereju, odst. 18, 20 in 21. Glej tudi člen 15(3) Listine, OJ 2012 C 326; uvodna izjava št. 2 Direktive 2003/109/ES, UL 2003 L16/44; Thym, Daniel in Hailbronner, Kay, str. 288.

³⁹ Wilderspin, Michael, str. 842.

⁴⁰ Glej npr. uvodno izjavo 18 Direktive.

⁴¹ Direktiva 2003/109/ES, UL 2003 L16/44, spremenjena z direktivo 2011/51/EU, UL 2011 L132/1.

⁴² Direktiva 2004/114/ES, UL 2004 L 375/12.

⁴³ Direktiva 2005/71/ES, UL 2005 L 289/15.

⁴⁴ Direktiva 2009/50/ES, UL 2009 L 155/17.

⁴⁵ Glej člen 11. Glej prejšnje poglavje.

združitve z družino. Ne daje pa Direktiva 2003/109 DTD pravice do prostega gibanja in bivanja znotraj EU. Gibanje in prebivanje v drugih DČ je možno le na podlagi treh izčrpnih razlogov: zaradi opravljanja gospodarske dejavnosti (kot zaposlena ali samozaposlena oseba), zaradi študija ali poklicnega usposabljanja in zaradi drugih namenov. Vendar mobilnost znotraj EU ni samodejna pravica, saj zanjo velja vrsta pogojev.⁴⁶

V svojem prvem poročilu o imigraciji in integraciji je Komisija pozvala DČ k oblikovanju celovitih integracijskih politik, kakor tudi k ukrepom za preprečevanje diskriminacije.⁴⁷ Kljub temu, da je bil cilj pravične obravnave in integracije državljanov tretjih držav več kot deset let sestavni del vrste političnih dokumentov in pravnih instrumentov, Pakt o imigraciji in azilu iz leta 2008 navaja, da ta cilj ni bil dosežen.⁴⁸ DČ so obdržale svobodo odločanja o pogojih za sprejem zakonitih migrantov, obsega imigracije in povezanih implementacijskih strategijah.⁴⁹

Komisija je leta 2018 objavila analitično poročilo o pravnem položaju delavcev, ki so državljani tretjih držav v EU v primerjavi z delavci migranti, ki so državljani EU. V poročilu ugotavlja, da je v zadnjih letih EU sprejela več migracijskih direktiv, ki določajo pravico do bivanja, dostop do trga dela, zahtevajo enako obravnavo delavcev iz tretjih držav z domačimi državljani DČ, urejajo pravico do združevanja družin, urejajo koordinacijo sistemov socialne varnosti in zagotavljajo mobilnost znotraj EU. Posledično se je pravni položaj državljanov tretjih držav do določene stopnje približal pravnemu položaju EU migrantov, ki uživajo pravico do prostega gibanja že od vsega začetka. Vendar pa Komisija v poročilu ugotavlja, da obstajajo pomembne razlike. Glede migracijskih pravic Komisija opozarja, da pravico do prostega gibanja državljanom EU zagotavljajo neposredno uporabne določbe primarnega prava EU, medtem ko so podobne pravice državljanov tretjih držav odvisne od sekundarne zakonodaje. Slednje pomeni široko diskrecijsko pravico zakonodajalca EU, ne glede na temeljne pravice, kot je npr. pravica do družinskega življenja iz člena 7 Listine.⁵⁰

⁴⁶ Obrazložitveni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, str. 1.

⁴⁷ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru in Odboru regij, COM(2004) 508 final.

⁴⁸ Evropski pakt o imigraciji in azilu, Council Doc 13189/08 ASIM 68, 24. september 2008.

⁴⁹ Morano-Foadi, Sonia, in Malena, Micaela, str. 50.

⁵⁰ Evropska komisija, Analytical report on the legal situation of third-country workers in the EU as compared to EU mobile workers, 2018, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20576&langId=en>, str. 1.

3.2. Pomanjkljivosti migracijskega *acquisa* EU de lege lata

Kritična analiza Direktive 2003/109 pokaže vrsto pomanjkljivosti, ki se nanašajo tako na pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, kot tudi na pravice, ki naj bi jih Direktiva zagotavljala.⁵¹ Glede pridobitve statusa rezidenta za daljši čas bi opozorila na dva problema. Prvi je ta, da mora biti pogoj petletnega zakonitega bivanja po členu 4(1) Direktive izpolnjen v eni in isti DČ. Tujci, ki so že več desetletij prebivali v različnih državah članicah, a v nobeni zaporednih pet let, statusa rezidenta za daljši čas ne morejo pridobiti, kar ni v skladu s filozofijo notranjega trga.⁵² Podobno je glede odrekanja pravice do prostega gibanja med DČ. Dejstvo, da dolgoročni rezidenti pravic, ki jih zagotavlja pravo EU, ne morejo uživati po celotni Uniji, je v očitnem nasprotju s samim bistvom notranjega trga, to je prosto gibanje produkcijskih faktorjev po celotni EU.

Drugi problem je ta, da člen 5(2) dopušča DČ, da predpišejo integracijske pogoje, kot so razni integracijski testi, katerih preverjanje je prepuščeno njihovi diskreciji. Ti testi so zelo podobni jezikovnim in/ali integracijskim testom, ki jih vse DČ uporabljajo v postopkih naturalizacije. Tako pogoj integracije za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas ni v skladu s ciljem skupne imigracijske politike, ker se lahko izrodi v 27 integracijskih politik. SEU je že v določenih pogledih omejilo diskrecijo DČ. Tako je v zadevi Parlament proti Svetu⁵³ v odločbo zapisalo, da: *“Neobstoja opredelitve pojma vključevanja ni mogoče razlagati kot dovoljenja državam članicam, da ta pojem uporabljajo v nasprotju s splošnimi načeli prava Skupnosti, predvsem temeljnimi pravicami.”*

V zadevi *P & S* je Sodišče odločilo, da se integracijski test, ki ga predvideva člen 5(2) Direktive, nanaša na vprašanje integracije pred pridobitvijo statusa rezidenta za daljši čas in da zato integracijski ukrepi po pridobitvi statusa ne morejo več temeljiti na tej določbi.⁵⁴ DČ sicer lahko postavijo integracijske pogoje po pridobitvi statusa, če njihovo neizpolnjevanje ne vodi do izgube le-tega.⁵⁵ V zadevi *Komisija proti Nizozemski*⁵⁶ je Sodišče odločilo, da pristojbina za

⁵¹ Glej Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž, str. 21-24 in tam navedena literatura.

⁵² Glej tudi Wiesbrock, Anja. 2010; Iglesias Sánchez, Sara. 2009, str. 791.

⁵³ Zadeva C-540/03, *Parlament proti Svetu*, EU:C:2006:429, tč. 70.

⁵⁴ Zadeva C-579/13, *P & S*, EU:C:2015:369, tč. 35, 36, 38.

⁵⁵ Thym, Daniel, str. 459.

⁵⁶ Zadeva C-508/10, *Komisija proti Nizozemski*, EU:C:2012:243. Podobno tudi zadeva C-153/14, *Minister van Buitenlandse zaken proti K & A*, EU:C:2015:453, tč. 71, Glede stroškov integracijskega testa za državljane tretjih držav na podlagi Direktive 2003/86/ES.

pridobitev statusa ne sme biti tako visoka, da bi posameznika odvrnila od tega, da bi za status zaprosil. Po najinem mnenju bi morale veljati enako v primerih, ko je integracijski test prezahteven. V obeh primerih se *effet utile* Direktive ne bi mogel udejanjiti.⁵⁷

Glede pravic do enake obravnave, ki naj bi jih Direktiva zagotavljala v členu 11(1), velja opozoriti na sledeče: DČ se pušča preveč svobode, da te pravice na podlagi odstavkov 2 - 4 omejijo.⁵⁸ Naj spomniva, da koncepta notranjega trga in območja svobode, varnosti in pravice temeljita na načelu medsebojnega zaupanja. Vendar pa je leta 2019 izpeljani *Fitness Check* pokazal, da večina DČ glede oseb, ki so dolgoročni rezidenti v drugi DČ, še vedno zahteva izpolnjevanje enakih pogojev kot za tiste, ki prvič zaprosijo za bivanje in dovoljenje za delo v EU.⁵⁹ Tovrstni postopki v DČ ne prispevajo k učinkovitemu uresničevanju notranjega trga,⁶⁰ ker je trg dela celotne Unije bolj zanimiv za državljane tretjih držav kot trgi dela posameznih DČ.⁶¹ Tudi za podjetja, ki opravljajo svojo dejavnost v več DČ, je pomembna mobilnost njihovih zaposlenih.⁶² Konec koncev notranji trg ni omejen na državljane EU, ampak so v njem zajeti tudi državljani tretjih držav. Tudi besedilo člena 45(2) PDEU prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva med delavci držav članic in se ne omejuje na državljane EU. Tako Kochenov in Van den Brink menita, da bi se ta določba lahko razlagala (in bi se po njunem mnenju morala tako razlagati), kot da se nanaša na vse delavce, ki zakonito bivajo v EU, in ne le na državljane EU.⁶³ Ob tem še zapišeta: "*Until then the TCNs are essentially confined to the pre-EEC Treaty reality, where the EU as a 'single working and living space' does not exist at all.*"⁶⁴

Za ugodnejšo obravnavo državljanov tretjih držav daje pravno podlago tudi člen 79(2)(b) PDEU, ki omogoča zakonodajne ukrepe, ki urejajo njihove pravice,

⁵⁷ Glej Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž, str. 24.

⁵⁸ Povzeto po Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž, str. 21-22.

⁵⁹ Commission Staff Working Document, SWD(2019) 1055 final, str. 93. Kot je tudi potrdilo SEU v zadevi C-508/10, *Komisija proti Nizozemski*, EU:C:2012:243, tč. 66.

⁶⁰ Kot je tudi Potrdilo SEU v zadevi C-508/10, *Komisija proti Nizozemski*, EU:C:2012:243, tč. 66.

⁶¹ Commission Staff Working Document SWD(2019) 1055 final, str. 97.

⁶² Prav tam, str. 98. Če si izposodiva primer od Kochenova, Dimitryja. 2017, str. 11: »*the benefits of free movement are quite obvious: if a Ukrainian or a Moroccan cannot find a job in Slovenia, but jobs are readily available in Poland, common sense dictates that both Member States in third-country nationals suffer from the failure to ensure that the same freedoms apply to EU citizens and to third-country nationals, alike.*«

⁶³ Glej Kochenov, Dimitry in Van den Brink, Martinj, str. 5.

⁶⁴ Glej Kochenov, Dimitry. 2017, str. 11.

vključno s pogoji gibanja med DČ in bivanja v drugih DČ.⁶⁵ V primerjavi s prejšnjim členom 64(4) PES so se pristojnosti EU z Lizbonsko pogodbo jasno razširile,⁶⁶ kar pomeni, da člen 79(2)(b) omogoča tudi razširitev pravic, ki jih zagotavlja Direktiva 2003/109.

Ustavnopravni okviri za ukrepe, ki bi prinesli izboljšanje položaja DTD, so se razširili tudi z Listino. Tako člen 15(3) Listine določa, da imajo DTD, ki imajo dovoljenje za delo v EU, pravico do delovnih razmer, ki so ekvivalentne tistim, ki veljajo za državljane EU.⁶⁷ Člen 45(2) Listine pa določa, da je mogoče pravice do gibanja in bivanja razširiti na DTD, ki zakonito bivajo v EU, za kar ima EU pristojnost na podlagi člena 79 PDEU.

4. UREDITEV STATUSA REZIDENTA ZA DALJŠI ČAS V SLOVENIJI

Direktiva 2003/109 je v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o tujcih (ZTuj-2). Ta določa, da se dovoljenje za stalno prebivanje lahko izda tujcu, ki pet let neprekinjeno zakonito prebiva v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje ter izpolnjuje druge pogoje.⁶⁸ Odločitev o podelitvi dovoljenja je torej v diskreciji pristojnih organov, kljub temu, da tujec izpolnjuje vse pogoje. Tujec, ki želi prebivati v Sloveniji, mora imeti veljavno potno listino, ustrezno zdravstveno zavarovanje, ki krije vsaj nujne zdravstvene storitve na območju Slovenije, in zadostna sredstva za preživljanje v času prebivanja v državi oziroma mu mora biti preživljanje kako drugače zagotovljeno, mesečno najmanj v višini, kolikor znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v Sloveniji.⁶⁹ Oseba mora izpolniti tudi pogoj znanja iz slovenskega jezika na osnovni ravni.⁷⁰

Pogoj petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja je izpolnjen s prebivanjem na ozemlju Slovenije. Prebivanja v drugih DČ se ne vštevajo v to obdobje. To je olajšano imetniku modre karte EU, ki izpolnjuje pogoj petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tudi, če je na območju celotne EU kot imetnik modre karte EU prebival neprekinjeno zakonito

⁶⁵ Glej o tej določbi Wilderspin, Michael, str. 843 – 846; Peers, Steve, str. 326.

⁶⁶ Wilderspin, Michael, str. 841, 843. Glej tudi Peers, Steve, str. 326.

⁶⁷ Glej tudi uvodno izjavo 2 Direktive.

⁶⁸ Četrti odstavek 32. člena in 52. člen ZTuj-2.

⁶⁹ Tretji odstavek 33. člena ZTuj-2.

⁷⁰ Prvi odstavek 52. člena ZTuj-2.

pet let, a se zahteva, da je v Sloveniji neprekinjeno prebival zadnji dve leti pred vložitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje.⁷¹ Dovoljenje za stalno prebivanje pa se ne izda tujcu, ki v Sloveniji zakonito prebiva pet let neprekinjeno na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija ali poklicnega usposabljanja, sezonskega dela, kot napoteni delavec ali kot dnevni delovni migrant.⁷²

5. PREDLOG PRENOVLJENE DIREKTIVE O STATUSU DRŽAVLJANOV TRETIH DRŽAV, KI SO REZIDENTI EU ZA DALJŠI ČAS

Aprila 2022 je Komisija objavila predlog prenovljene Direktive o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (v nadaljevanju: Predlog).⁷³ Ta predlog je del svežnja ukrepov, predlaganih na podlagi sporočila Komisije o novem paktu o migracijah in azilu, v katerem je bilo poudarjeno, da je treba obravnavati glavne pomanjkljivosti politike EU o zakonitih migracijah v skladu s splošnim ciljem privabljanja znanj in spretnosti ter talentov, ki jih EU potrebuje. V paktu je bila kot eden od ukrepov napovedana prenovitev Direktive 2003/109/ o rezidentih za daljši čas, da bi se vzpostavil resničen status rezidenta za daljši čas, zlasti z okrepitvijo pravice rezidentov za daljši čas in njihovih družinskih članov do gibanja in dela v drugih DČ.⁷⁴ Tako je razširjena možnost gibanja in dela v drugih državah članicah, ki naj bi se uskladila s pravico, ki jo imajo državljani EU.⁷⁵ Predlog tudi vzpostavlja mehanizem za zagotavljanje enakih pogojev med dovoljenjem EU za prebivanje za daljši čas in nacionalnimi dovoljenji za stalno prebivanje v smislu postopkov, pravic do enake obravnave in dostopa do informacij, da bi imeli DTD resnično možnost izbire med obema dovoljenjema. Olajšuje tudi krožne migracije, saj rezidentom za daljši čas omogoča lažjo vrnitev

⁷¹ Drugi odstavek 52. člena ZTuj-2.

⁷² Šesti odstavek 52. člena ZTuj-2.

⁷³ COM(2022) 650 Final. Pravna podlaga predloga je člen 79(2) PDEU.

⁷⁴ Sveženj vključuje tudi prenovitev Direktive 2011/98/EU o enotnem dovoljenju. Obrazložiteni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, str. 1.

⁷⁵ Obrazložiteni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, str. 2. Glej tudi resoluciji Evropskega parlamenta z dne 20. maja 2021 o novih poteh za zakonite delovne migracije (2020/2010(INI)) in z dne 25. novembra 2021 s priporočili Komisiji o politiki in zakonodaji na področju zakonitega priseljevanja (2020/2255(INL)). Predlagano je bilo celo, da se status rezidenta za daljši čas pridobi že po triletnem zakonitem bivanju v EU.

v matično DČ, ne da bi zaradi tega izgubili svoje pravice, kar koristi tako državam izvora kot državam prebivališča.⁷⁶

Prvi cilj predloga je vzpostaviti učinkovitejši, skladnejši in pravičnejši sistem za pridobitev statusa rezidenta EU za daljši čas. Spremenjena je že sama terminologija. Medtem ko sedanja Direktiva 2003/109 uporablja izraz »rezidenti za daljši čas«, Predlog govori o »rezidentih EU za daljši čas«, s čimer se poudarja, da gre za status prava EU. Predlog predvideva olajšanje pridobitve tega statusa, zlasti tako, da se DTD za pridobitev status omogoči seštevande obdobja prebivanja v različnih DČ (člen 4(1) Predloga). Poleg tega se upošteva tudi obdobje prebivanja kot študent ali kot upravičenec do začasne zaščite in obdobja prebivanja iz prvotno samo začasnih razlogov (člen 4(5) Predloga). Predlagano je tudi, da morajo DČ z ustreznimi nadzornimi mehanizmi zagotoviti, da se pri izpolnjevanju pogoja zakonitega neprekinjenega bivanja v EU ne upoštevajo obdobja, v katerih je bilo dovoljenje za prebivanje podeljeno zaradi kakršne koli naložbe v državi članici (člen 4(2, 3) Predloga).⁷⁷ Pri pogojih za pridobitev statusa je novost predvsem »kodifikacija« nekaterih odločb SEU.⁷⁸ Glede virov za preživljanje bi lahko DČ navedle določeno vsoto kot referenčni znesek, ne bi pa smele določiti najnižje višine dohodka, pod katero bodo vse vloge za status rezidenta EU za daljši čas zavrnjene, ne glede na dejansko presojo položaja posameznega prosilca (člen 5(2) Predloga).

Glede integracijskih in/ali jezikovnih testov Predlog ne posega v obstoječe besedilo sedanjega člena 5(2) Direktive (člen 5(3) Predloga), vendar pa uvodna izjava št. 12 v skladu z odločbo SEU v zadevi *P & S*,⁷⁹ navaja, da načini njihovega izvajanja ne smejo ogroziti cilja spodbujanja integracije DTD, zlasti kar zadeva raven znanja, ki se zahteva za uspešno opravljen preizkus integracije v družbo, dostopnost tečajev in gradiva, potrebnih za pripravo na preizkus, znesek pristojbin, ki jih morajo državljani tretjih držav plačati za prijavo k preizkusu, ali upoštevanje posebnih individualnih okoliščin, kot so starost, nepismenost ali stopnja izobrazbe.⁸⁰

⁷⁶ Obrazložitveni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, str. 2.

⁷⁷ V takšnih primerih gre največkrat zgolj za fiktivno bivanje.

⁷⁸ Glej zadevi C-578/08, *Chakroun*, EU:C:2010:117 in C-302/18, *X/Belgische Staat*, EU:C:2019:830.

⁷⁹ C-579/13, *P & S*, EU:C:2015:369.

⁸⁰ Glej tudi Obrazložitveni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, str. 11.

Glede pravice do enake obravnave v členu 12 Predloga (sedanji člen 11 Direktive 2003/109) prinaša Predlog predvsem tri spremembe. Člen 12(1)(d) Predloga določa uskladitev pravic na področju socialne varnosti z določbami najnovejše zakonodaje EU o zakonitih migracijah. Izrecno je navedena Uredba (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.⁸¹ V skladu z direktivami o zakonitih migracijah bi morali rezidenti za daljši čas ali njihovi preživeli, ki se preselijo v tretjo državo, prejemati enake stopnje zakonsko določenih pokojnin pod enakimi pogoji kot državljani DČ, kadar se preselijo v tretjo državo (člen 12(5) Predloga). Dalje določa člen 12(1)(f) Predloga pravico do pridobitve zasebne nastanitve. Predlog tudi razširja enak dostop rezidentov za daljši čas do socialnega varstva in socialne pomoči, ker naj bi se odpravila možnost DČ, da takšen dostop omejijo na »osnovne prejemke« (*core benefits*), ki jo predvideva sedanji člen 11(4) Direktive.

Drugi poglavitni cilj, ki ga zasleduje Komisija s svojim predlogom, pa je spodbuditi mobilnost znotraj EU za tiste, ki so pridobili status rezidenta EU za daljši čas, in sicer z odpravo številnih obstoječih ovir. Tako druga DČ ne bi smela biti več upravičena do opravljanja testa trga dela pri obravnavi prošenj, ki jih vložijo imetniki statusa rezidenta EU za daljši čas, ki se nameravajo zaposliti v tej DČ, kot to dovoljuje sedanji člen 14(3) Direktive. Rezidentom EU za daljši čas bi moralo biti tudi dovoljeno, da začnejo delati v drugi DČ najpozneje 30 dni po datumu vložitve prošnje (člen 17(5) Predloga). V skladu s členom 24(1) Predloga bi bilo treba zagotoviti enako obravnavo z državljani EU na istih področjih in pod enakimi pogoji kot jih določa člen 12 Predloga, vključno z dostopom do trga dela. Tako bi bila odpravljena možnost, da druga DČ omeji tak dostop v prvih 12 mesecih, kot to velja danes (člen 21(2) Direktive). Status rezidenta EU za daljši čas v drugi DČ pa bi bil kljub temu manj ugoden kot v prvi DČ, kjer je bil status pridobljen. V drugi DČ jim ta status omogoča le lažji dostop do trga dela, ne pa tudi enakega položaja, kot ga imajo te osebe v prvi DČ. V drugi DČ bi jim bilo dodeljeno le dovoljenje za prebivanje z možnostjo podaljšanja, ne pa status rezidenta EU za daljši čas. Ta status pa bi jim v skladu s predlaganim členom 26 bilo treba podeliti šele po treh letih bivanja v drugi DČ.⁸²

⁸¹ Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (Besedilo velja za EGP in Švico), UL L 166, 30.4.2004, str. 1–123.

⁸² Glej tudi Farcy, Jean-Baptiste.

Ugotovimo lahko, da Predlog vsekakor prinaša izboljšave v korist DTD, vseeno pa (še) ne prinaša pravice do prave mobilnosti med DČ, kot jo uživajo državljani EU. Predvsem pa je vprašljivo, ali bodo vse predlagane spremembe, glede na omejevanje diskrecije DČ, sploh »preživele« obravnavo v Svetu. Tudi predlog obstoječe Direktive je predvideval za DTD več pravic, kot jih je dejansko zapisanih v Direktivi.

6. ZAKLJUČEK

Odrekanje pravice do prostega gibanja in bivanja delavcem, ki so državljani tretjih držav s statusom rezidenta za daljši čas, slabi eno od najpomembnejših pridobitev evropske integracije. Vse dokler so najbolj številni ekonomski migranti izločeni iz notranjega trga in zaprti v "neobstoječe" meje med DČ, ni pravega notranjega trga za osebe. Omejitve glede delavcev iz tretjih držav so skladno z logiko notranjega trga dopustne le, ko vstopijo na notranji trg v prvi DČ. Ko pa postanejo del notranjega trga, in so aktivni na trgu dela, bi jih bilo smiselno obravnavati enako kot EU delavce migrante. Načelo medsebojnega zaupanja, ki je temelj enake obravnave v EU, zahteva, da druge DČ zaupajo prvi DČ, ravno tako kot morajo zaupati prvi DČ glede državljanov tretjih držav potem, ko ti pridobijo njeno državljanstvo. Predlagana prenovitev Direktive 2003/109 prinaša nekatere potrebne spremembe za izboljšanje statusa DTD, vendar bodo morale prestati zakonodajno sito. Glede na pomanjkanje delovne sile v Evropi bodo DČ morda pristale na to, da EU bolj učinkovito uporabi pristojnosti za izboljšanje položaja delavcev iz tretjih držav, ki jih je z Lizbonsko pogodbo pridobila na podlagi člena 79 PDEU. Tako bo njihov status 30 let po vzpostavitvi notranjega trga morda vendarle postal bolj „evropski“ in ne več tako vezan na nacionalne pravne rede držav članic.

VIRI IN LITERATURA

- Azoulai, Loic in De Vries, Karin (2014), Introduction, v: Azoulai, Loic in De Vries, Karin (ur.), EU Migration Law, Oxford: OUP, Oxford.
- Balibar, Étienne (2001), Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple, Pariz: La découverte.
- Benedi Lahuerta, Sara (2020), Taking EU Equality Law to the Next Level: in Search of Coherence, v: European Labour Law Journal, št. 7/3, str. 348-367.

- Brouwer, Evelienin De Vries, Karin (2015), Third-country nationals in discrimination on the ground of nationality: Article 18 PDEU in the context of Article 14 ECHR in EU migration law: time for a new approach v: Van den Brink, Martijn, Burri, Susanne in Goldschmidt, Jenny (ur.), *Equality in Human Rights: Nothing But Trouble? Liber amicorum Titia Loenen*, Utrecht: SIM, str. 123-146.
- Collins, Hugh (2014), *Progress towards the Right to Work in the United Kingdom*, v: Mantouvalou, Virginia (ur.), *The Right to Work: Legal in Philosophical Perspectives*, Oxford: Hart Publishing, str. 227–254.
- De Vos, Marc (2020), The European Court of Justice in the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law, *International Journal of Discrimination in the Law*, št. 20/1, str. 62-87.
- Evropska komisija (2018), Analytical report on the legal situation of third-country workers in the EU as compared to EU mobile workers, 2018, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20576&langId=en> (1. marec 2023).
- Evropska komisija (2019), Commission Staff Working Document: Fitness Check on EU Legislation on legal migration {SWD(2019) EN 1056 final} EN, SWD(2019) 1055 final.
- Evropska komisija (2022), *Obrazložiteni memorandum predloga prenovitve Direktive 2003/109, COM(2016) 466 final*.
- Evropski pakt o imigraciji in azilu, Council Doc 13189/08 ASIM 68, 24. september 2008.
- Farcy, Jean-Baptiste (2023), The recast of the Long-Term Resident and Single Permit Directives: Towards Added Value At Last?, <https://eumigrationlawblog.eu/the-recast-of-the-long-term-resident-and-single-permit-directives-towards-added-value-at-last/> (3. marec 2023).
- EU Fundamental Rights Agency (FRA) (2018), *Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>, str. 21. (dostop 15. marec 2023).
- Fredman, Sandra (2011), *Discrimination Law*, 2nd ed., Oxford: OUP.
- Fredman, Sandra (2016), Substantive equality revisited, v: *International Journal of Constitutional Law*, št. 14(3), str. 712-738.
- Friðriksdóttir, Bjarney (2017), *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Leiden: Brill.
- Hedemann-Robinson, Martin (1997), Third-Country Nationals, European Union Citizenship, and Free Movement of Persons: a Time for Bridges rather than Divisions, v: *Yearbook of European Law*, str. 321–362.
- Iglesias Sánchez, Sara (2013), Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals in Citizens of the Union: Principles for Enhancing Coherence, v: *European Journal of Migration in Law*, št. 15/2, str. 137-153.
- Iglesias Sánchez, Sara (2009), Free Movement of Third Country Nationals in the European Union? Main Features, Deficiencies in Challenges of the new Mobility Rights in the Area of Freedom, Security in Justice, v: *European Law Journal*, št. 15/6, str. 791-805.
- Kochenov, Dmitry in Van den Brink, Martijn (2015), Pretending There is no Union: Non-derivative *Quasi-Citizenship* Rights of Third-Country Nationals in the EU, *EUI Working Papers LAW*, št. 2015/07.

- Kochenov, Dimitry (2017), *The Citizenship of Personal Circumstances in Europe*, EUI Working Paper LAW, št. 2017/07.
- Morano-Foadi, Sonia in De Vries, Karin (2012), *The equality clauses in the EU directives on non-discrimination in migration/asylum*, v: Morano-Foadi, Sonia in Malena, Micaela (ur.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 16-44.
- Morano-Foadi, Sonia in Malena, Micaela (2012), *Integration policy at European Union level*, v: Morano-Foadi, Sonia in Malena, Micaela (ur.), *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 45-70.
- McCormack-George, Dáire (2019), *Equal Treatment of Third-Country Nationals in the European Union: Why Not?*, v: *European Journal of Migration in Law*, št. 21/1, str. 53-82.
- O'Leary, Siófra (2011), *Free Movement of Persons in Services*, v: Craig, Paul in De Búrca, Grainne (ur.), *The Evolution of EU Law*, 2nd ed, Oxford: OUP, str. 499-545.
- Peers, Steve (2016), *EU Justice in Home Affairs Law: Vol. I: EU Immigration in Asylum Law*, Oxford: OUP.
- Shuibhne, Nic Niamh (2010), *The Resilience of EU Market Citizenship*, v: *CMLRev*, št. 47/6, str. 1597 – 1628.
- Small, Joan in Grant, Evadné (2005), *Dignity, Discrimination, in Context: New Directions in South African in Canadian Human Rights Law*, v: *Human Rights Review*, št. 6, str. 25-63.
- Thym, Daniel in Hailbronner, Kay (2016), v: Thym, Daniel (ur.), *EU Immigration in Asylum Law: A Commentary*, 2nd ed., Leiden: C. H. Beck, str. 271-299.
- Wiesbrock, Anja (2012), *Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?*, v: *European Journal of Migration in Law*, št. 14/1, str. 63-94.
- Wiesbrock, Anja (2010), *'Free Movement of Third Country Nationals in the European Union: The Illusion of Inclusion'*, v: *European Law Review*, št. 35/4, str. 455-475.
- Wilderspin, Michael (2019), *Articles 77-80*, v: Kellerbauer, Manuel, Klammert Marcus, Tomkin, Jonathan (red.), *The EU Treaties in the Charter of Fundamental Rights A Commentary*, Oxford: OUP, str. 841.
- Weingerl, Petra in Tratnik, Matjaž (2022), *Climbing the Wall Around EU Citizenship: Is the Time Ripe for Aligning the Position of Third Country Nationals Workers to EU Migrant Workers?*, v: *European Journal of International Law*, št. 1/2022, str. 15-38.

The Position of Migrant Workers from Third Countries in the Light of the 30th Anniversary of the EU Single Market

Petra Weingerl*, Matjaž Tratnik**

Summary

While Member States (MS) may not discriminate against nationals of other MS compared to their own nationals, they are largely allowed to apply different treatment to third-country nationals (TCNs). In the case of long-term resident workers, this appears problematic from the internal market perspective and at odds with Article 79 TFEU, which requires the Union to develop a common immigration policy aimed at ensuring 'fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States'. The MS have gradually conferred the competences for regulating the situation of TCNs to the EU, but still, with the adopted secondary acts at the EU level, they have reserved a lot of discretion regarding the situation of TCNs in their territory. However, the political discourse regarding DTD has changed in recent decades, as Europe, including Slovenia, is facing a major labour shortage. As a result, MS also want more attractive rules for TCNs, which was followed by the Commission, which in 2022 presented a proposal for the revision of the existing legislation, published in April 2022.

The denial of the right to free movement and residence to workers who are third-country nationals (TCNs) with long-term resident status undermines one of the most important acquisitions of European integration. As long as most economic migrants are excluded from the internal market and locked in a 'non-existent' border between MS, there is no real internal market for persons. Restrictions on TCN workers shall be permissible in accordance with the internal market logic only when they enter the internal market in the first MS. However, when they become part of the internal market and are active in the labour market, it would make sense to treat them in the same way as the EU migrant workers. The principle of mutual trust, which is the cornerstone of equal treatment in the

* Petra Weingerl, DPhil (Oxford), Assistant Professor at the Faculty of Law, Univeristy of Maribor, Slovenia

petra.weingerl@um.si

** Matjaž Tratnik, PhD, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Maribor, Slovenia
matjaz.tratnik@um.si

EU, requires that other MS trust the first MS, just as they must trust the first MS in respect of third-country nationals after they have acquired their citizenship. The proposed revision of Directive 2003/109 brings some of the necessary changes for improvement of the status of the TCNs, but they will have to pass the legislative sieve. In view of the labour shortage in Europe, MS may agree that the EU will make more effective use of the powers to improve the situation of TCNs, as acquired by the Treaty of Lisbon under Article 79 TFEU. Thus, 30 years after the establishment of the internal market, their status may finally become more 'European' and no longer so bound to the national legal systems of the Member States.