



Брюксел, 29.3.2019 г.
COM(2019) 161 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за прилагането на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно
пребиваващи граждани от трети страни**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Първият доклад на Комисията („докладът от 2011 г.“)¹ за прилагането на Директива 2003/109/ЕО² („Директивата“) беше публикуван на 28 септември 2011 г. в съответствие със задължението за докладване съгласно член 24 от нея. Този доклад разкри общата липса на информация сред гражданите на трети страни относно статута на дългосрочно пребиваващ в ЕС и правата, свързани с него, както и множеството пропуски при транспонирането на Директивата в националното законодателство (например тясното тълкуване на приложното поле на Директивата, допълнителните условия за приемане, високите административни такси, незаконните пречки за мобилност в рамките на ЕС, ограничаването на правото на равноправно третиране и закрилата срещу експулсиране).

Настоящият втори доклад представя актуализиран преглед на начина, по който държавите — членки³ на ЕС, транспонират и прилагат Директивата, като за първи път се включва информация за прилагането на Директива 2011/51/ЕС⁴, с която бе изменена Директива 2003/109/ЕС чрез разширяване на нейното приложно поле, за да обхване лицата, ползващи се с международна закрила. До 20 май 2013 г. държавите членки трябваше да транспонират Директива 2011/51/ЕС в националното си законодателство. Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу 11 държави членки, тъй като не са транспонирали Директивата навреме или не са информирали своевременно Комисията за приемането на национално законодателство. Осем от тези производства бяха приключени.

Настоящият доклад е изготвен въз основа на проучване, проведено от външен изпълнител през периода 2014—2016 г., и други източници, включително жалби⁵, молби, обмен на информация с държавите членки и процедури за нарушение.

Статистически преглед

В доклада от 2011 г. се подчертава слабото въздействие на Директивата в редица държави членки, като се издадени малко на брой разрешения за дългосрочно пребиваване в ЕС, а 80 % от тях са издадени само от четири държави членки⁶. През 2017 г., въпреки че като цяло може да се докладва по-голям брой издадени разрешения (3 055 411 разрешения за дългосрочно пребиваване в ЕС в сравнение с 1 208 557 през 2008 г.), на същите четири държави се пада още по-висок процент от издадените разрешения за дългосрочно пребиваване в ЕС (90 %), като само Италия е издала около 73 % от тях⁷. Този нисък брой може да се обясни с липсата на налична информация относно статута на дългосрочно пребиваващ не само сред гражданите на трети страни, но и сред националните администрации по миграцията; както и „конкуренцията“ с

¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за прилагането на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, COM(2011) 585 окончателен.

² Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44.

³ Дания, Ирландия и Обединеното кралство не са обвързани от Директивата.

⁴ Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила, ОВ L 132, 19.5.2011 г., стр.1

⁵ Повечето от жалбите, получени от Комисията, се отнасят до: молби, отхвърлени на различни основания (например изпълнение на условията за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ, по-специално устойчиви и редовни доходи и периоди на отсъствие); непропорционални административни такси; равноправно третиране; формат на разрешението; признаване на професионални квалификации; както и мобилност в рамките на ЕС.

⁶ Австрия, Естония, Италия, Чешката република

⁷ Данни от Евростат, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

дългогодишни национални схеми, които са разрешени по член 13 от Директивата (21 държави членки от 25 са запазили националните си схеми).

II. СЪОТВЕТСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

Приложно поле по отношение на засегнатите лица — член 3

В член 3 се определят обхватът на Директивата и редица изключения (т.е. ситуации, в които Директивата не се прилага). В доклада от 2011 г. се подчертава един конкретен проблем при прилагането в няколко държави членки, който е свързан с изключването на граждани на трети страни, които са били приети на територията на ЕС единствено на основания от временно естество (член 3, параграф 2, буква д), като някои държави членки прилагат много широко тълкуване на това изключение. Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) разясни значението на тази разпоредба, като посочи, че от приложното поле на Директивата се изключва „пребиваването на граждани на трети страни, което, макар и законно и с евентуално непрекъсната продължителност, не отразява *a priori* тяхно *призвание* да се установят трайно на територията на държавите членки“; както и че „фактът, че дадено разрешение за пребиваване включва формално ограничение, не би могъл сам по себе си да позволи да се разбере дали този гражданин на трета страна може да се установи трайно в държавата членка, независимо от съществуването на такова ограничение“⁸. Въпреки че в крайна сметка Съдът на ЕС посочи, че националните съдилища остават отговорни за индивидуалната оценка на законосъобразността на такива изключения, Комисията не е получила жалби за предполагаема злоупотреба с това изключение от страна на държавите членки.

Първоначалното изключване на бежанците от приложното поле на Директивата беше отменено през 2011 г.⁹; въпреки това Директивата все още не се прилага по отношение на граждани на трети страни, на които е предоставена форма на закрила, различна от предвидената в Директивата относно определянето на правото на убежище¹⁰ (член 3, параграф 2, буква в). Въпросът за това как следва да се разграничават националните статuti на закрила от другите национални статuti на законно пребиваване не е напълно изяснен досега от съдебната практика на Съда или националните съдилища.

Продължителност на пребиваване — член 4

От гражданите на трети страни се изисква да са пребивавали легално и без прекъсване на територията на държавата членка в продължение на пет години, преди да подадат молба за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ. В доклада от 2011 г. се подчертава, че някои държави членки биха могли да прилагат понятието „законно“ пребиваване по рестриктивен начин, по-специално като изключват притежателите на специфични визи или разрешения за пребиваване. Комисията разследва един от тези случаи — национален закон, съгласно който от заявителите за статут на дългосрочно пребиваващ се изисква да притежават националното разрешение за постоянно пребиваване. След обмен на информация с Комисията държавата членка промени националното си законодателство и го приведе в съответствие с Директивата.

⁸ Решение от 18 октомври 2012 г. по дело C-502/10 (*Singh*).

⁹ Съгласно Директива 2011/51/ЕС

¹⁰ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст).

По отношение на лицата, ползващи се с международна закрила, в Директивата се предвижда, че се взема предвид поне половината от периода между датата на подаване на молбата за международна закрила и предоставянето на разрешение за пребиваване като лице, ползващо се с международна закрила, когато този срок не надвишава 18 месеца (член 4, параграф 2). Повечето държави членки вземат предвид половината от този период, а някои¹¹ — целия период.

Досега Комисията не е получила жалби във връзка с неправилното прилагане на член 4, параграф 1а, в който се определя, че държавите членки не предоставят статут на дългосрочно пребиваващ в някои случаи на отнемане на международна закрила в съответствие с Директивата относно определянето на правото на убежище.

Условия, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ — член 5

В член 5 се определят условията за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ, а именно, че заявителят трябва да представи доказателства за наличието на достатъчно устойчиви и редовни доходи, здравно осигуряване и (по избор) изпълнение на условията за интеграция.

Повечето държави членки са установили националната минимална работна заплата или наличието на минимални средства за издръжка като праг за оценка на условието за устойчиви и редовни доходи. Някои държави членки също така определят размера на финансовите ресурси, необходими за членовете на семейството на дългосрочно пребиваващите. Както е пояснено от Съда във връзка с Директива 2003/86/ЕО¹² относно събирането на семейството, държавите членки нямат право да налагат минимално равнище на доходи, под което всички молби ще бъдат отхвърлени, независимо от действителното разглеждане на конкретния случай. Това тълкуване може да се приложи и към Директивата за дългосрочно пребиваващите граждани.

Комисията извърши проверка в няколко държави членки относно наличието на оценка на пропорционалността при оценяването на условията за доходите. В един от тези случаи след процедура за нарушение съответната държава членка (Малта) измени своя закон, като въведе клауза за гъвкавост, с която се изисква компетентните национални органи да разгледат *всички съответни обстоятелства* по конкретния случай, преди да вземат решение да отхвърлят или приемат молбата.

Мнозинството от държавите членки изискват от заявителите за дългосрочно пребиваване да отговарят на условията за интеграция¹³, като по принцип изискват владеене на официалния език на държавата. Някои държави членки също така изискват посещаването на курсове по гражданско образование¹⁴. В делото P&S¹⁵ Съдът на ЕС разгледа възможността държавите членки да установят изисквания за интеграция *след* придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, като постанови, че Директивата не възпрепятства такива изисквания, при условие че не водят до отнемане на статута.

¹¹ Германия, Естония, Италия, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия, Франция, Швеция.

¹² Решение от 4 март 2010 г. по дело C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ Австрия, Белгия, Гърция, Естония, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Франция, Хърватия.

¹⁴ Белгия — Фландрия, Латвия, Литва, Румъния, Унгария, Франция, Хърватия.

¹⁵ Решение от 4 юни 2015 г. по дело C-579/13 (*P&S*).

Обществен ред и обществена сигурност — член 6

Всички държави членки са транспонирали това незадължително основание за отказ, въпреки че често използват различна терминология и установяват различни прагове по отношение на предишни наказателни присъди. Не всички държави членки¹⁶ обаче са транспонирали изрично критериите за балансиране, посочени в член 6, параграф 1, втора алинея, които изискват да се вземе предвид личното положение на заявителя при вземането на съответното решение. Това би могло да доведе до проблеми във връзка със съответствието при конкретното прилагане на решенията за отказ от страна на компетентните органи. Досега обаче Комисията не е получила жалби по този въпрос.

Доказателствен материал — член 7, параграф 1

В доклада от 2011 г. като проблемен въпрос в някои национални закони се посочва, че непредставянето на документални доказателства, показващи подходящо ниво на настаняване, се счита за основание за отхвърляне на молба. От наличната информация за прилагането на тази разпоредба в онези държави членки, които са въвели изискване за такива документи, изглежда, че в повечето случаи доказателството за подходящо настаняване се счита за условие за придобиване на статут. При липса на разяснение на Съда по този въпрос становищата в академичната литература по въпроса дали такова прилагане е в съответствие с Директивата се разминават¹⁷.

След процедура за нарушение срещу Малта, в чието законодателство се изискваше настаняването да не се споделя с други лица, които не са членове на семейството, Малта измени законодателството си, за да го приведе в съответствие с Директивата.

Срок за разглеждане на молбата — член 7, параграф 2

Въпреки че всички държави членки са транспонирали правилно шестмесечния срок за обработване на молбите по член 7, параграф 2, много от тях на практика не спазват този срок. По-специално бяха докладвани по-дълги срокове след бежанската криза, започнала през 2015 г., в онези държави членки, в които компетентните национални органи, отговарящи за обработката на молби за дългосрочно пребиваване, отговарят и за обработката на молбите за убежище (например в Швеция).

Съгласно член 7, параграф 2, четвърта алинея от Директивата всяко последствие от липса на решение в рамките на шестмесечния срок се урежда от националното законодателство. Тази разпоредба е правилно транспонирана от повечето държави членки: в повечето случаи чрез позоваване на общите административни закони; а в други случаи¹⁸ чрез специални разпоредби. Въпреки това, както е подчертано в доклада за прилагане на Директива 2011/98/ЕС за единното разрешение¹⁹, прилаганите на практика в някои държави членки мерки не изглеждат достатъчни и могат да доведат до правна несигурност и прекомерно време за обработка.

¹⁶ Испания, Полша, Румъния, Словения, Унгария, Франция.

¹⁷ Вж. Nailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law (Законодателство на ЕС за имиграцията и убежището). Коментар, второ издание, стр. 468.

¹⁸ Белгия, Кипър, Малта, Португалия, Франция.

¹⁹ Доклад относно прилагането на Директива 2011/98/ЕС, COM(2019) 160.

Такси за подаване на молба

За разлика от по-новите директиви относно законната миграция, Директивата относно дългосрочното пребиваване не съдържа разпоредби за таксите за подаване на молба. При все това в доклада от 2011 г. се подчертава, че следва да се счита, че прекомерно високите такси противоречат на принципа на пропорционалност и че са равностойни на неправомерно допълнително условие за приемане, което застрашава „полезното действие“ на Директивата.

Това беше потвърдено от Съда в две решения²⁰, в които бе постановено, че „[размерът на таксите] не трябва да има нито за цел, нито за резултат създаването на пречки за получаването на статута на дългосрочно пребиваващ, предоставен съгласно тази директива, тъй като в противен случай както преследваната от нея цел, така и нейният дух биха се оказали накърнени²¹“. Съдът на ЕС добави, че за да се оцени пропорционалността на тези такси, следва да се вземат предвид различни елементи, включително: 1) финансовото отражение на таксите върху заявителя; и 2) действителните административни разходи за обработване на молба и издаване на разрешение, съпоставени също с таксите за издаване на подобни документи на граждани на ЕС.

Въз основа на това Комисията започна процедури за нарушение относно непропорционалните такси (като включва и други директиви за законната миграция, когато е целесъобразно)²² срещу редица държави членки: по отношение на Нидерландия, Италия, България и Гърция делата бяха приключени след промяна на националното законодателство, с което таксите се намаляват до пропорционално ниво; по отношение на Португалия делото все още е в ход.

Разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕС — член 8

Всички държави членки са транспонирали правилно разпоредбите на член 8 относно формата и валидността на разрешението за дългосрочно пребиваване в ЕС. По отношение на валидността на разрешението повечето държави членки²³ са избрали срок на валидност от пет години, а други — срок до 10 години или неограничен период²⁴.

Докато в член 8 се предвижда валидността на разрешението да бъде най-малко пет години, статутът на дългосрочно пребиваващ след придобиването му е постоянен, като подлежи на условията за отнемане съгласно член 9.

Бележки, които трябва да бъдат вписани в разрешенията за пребиваване на дългосрочно пребиваващите в ЕС, ползващи се с международна закрила — член 8, параграфи 4—6 и член 19а

Когато статут на дългосрочно пребиваващ се предоставя на лице, ползващо се с международна закрила, в разрешението следва да бъде включена бележка, включително името на държавата членка, която е предоставила закрилата (или на която се прехвърля закрилата в случаи на мобилност в рамките на ЕС). , Вследствие на процедури за

²⁰ Решение от 26 април 2012 г., С-508/10 (*Комисия/Нидерландия*); и решение от 2 септември 2015 г., С-309/14 (*CGIL & INCA*).

²¹ С-508/10, точка 69

²² По-специално Директива 2004/114/ЕО относно студентите, Директива 2005/71/ЕО относно научните работници, Директива 2009/50/ЕО относно синята карта на ЕС, Директива 2011/98/ЕС относно единното разрешение, Директива 2014/36/ЕС относно сезонните работници и Директива 2014/66/ЕС относно лица, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер.

²³ Австрия, Белгия, България, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Литва, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Унгария, Хърватия.

²⁴ Германия, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Чешката република.

нарушение, свързани с несъобщаване на мерките за транспониране на Директива 2011/51/ЕС, няколко държави членки измениха законодателството си, за да осигурят пълно транспониране на съответните разпоредби. Досега Комисията не е получила жалби във връзка с правилното прилагане на тези разпоредби.

Отнемане или загуба на статут — член 9

Като цяло член 9 е транспониран правилно от държавите членки, като бяха налице някои незначителни проблеми във връзка със съответствието.

Съгласно член 9, параграф 2 държавите членки могат да предвидят, че отсъствия над дванадесет последователни месеца от тяхната територия или отсъствия поради особени причини или поради извънредни обстоятелства не водят до отнемане или загуба на статута. Някои държави членки²⁵ се възползваха от тази възможност, като предвидиха, че отсъствия над дванадесет последователни месеца от територията на ЕС по правило водят до загуба на статут, но същевременно предвиждат възможност за по-дълъг период на отсъствие поради извънредни обстоятелства. Други държави членки обаче са избрали по-дълъг период от време като правило (например Финландия предвижда период от две години, който може да бъде допълнително удължен поради особени и извънредни обстоятелства, а Франция — три години).

Съгласно условията на член 9, параграф 3 държавите членки могат да оттеглят статута на дългосрочно пребиваващ в случаите, когато дългосрочно пребиващото лице представлява заплаха за общественения ред, въпреки че такава заплаха не представлява основание за експулсиране съгласно член 12. По-малко от половината от държавите членки са избрали да приемат този вариант²⁶.

С член 9, параграф 3а на държавите членки се предоставя възможността да отнемат статут на дългосрочно пребиваващ, когато този статут е получен въз основа на международна закрила и тази закрила е оттеглена съгласно някои разпоредби на Директивата относно определянето на правото на убежище (тъй като лицето, ползващо се с международна закрила, е следвало да бъде изключено от нея или е представило погрешно или пропуснало факти, които са били решаващи за предоставянето на статута). Комисията не е получила жалби относно неправилно прилагане на тази разпоредба от страна на държавите членки.

В член 9, параграф 5 се предвижда „опростена процедура“ за възстановяването на статут на дългосрочно пребиваващ. Държавите членки разполагат с широко право на преценка при прилагането на тази разпоредба, тъй като условията и процедурите трябва да се определят от националното право. Въпреки това в някои случаи тези условия се състоят от прекомерни изисквания, които изглежда не отговарят на целта на опростената процедура (например Белгия изисква пребиваване в продължение на 15 години преди заминаване).

Процедурни гаранции — член 10

Що се отнася до процедурните гаранции съгласно член 10, докато някои държави членки²⁷ предвиждат административни мерки за дългосрочно пребиваващите в

²⁵ Австрия, Белгия, Германия, Естония, Испания, Латвия, Люксембург, Малта, Португалия, Словения, Чешката република.

²⁶ Австрия, Гърция, Естония, Италия, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Румъния, Словения, Франция, Чешката република, Швеция.

²⁷ Гърция, Италия, Кипър, Малта, Румъния.

имиграционните си закони, други²⁸ се позовават само на общи административни закони. Комисията наскоро започна процедура за нарушение срещу Румъния въз основа на твърдение за нарушение на задължението за обосновка в случай на решение за отказ, основано на съображения за обществена сигурност, като настоява, че дори в случаите, когато съответната информация е обхваната от държавна тайна, заявителят има право да познава същността на тази информация, за да може да упражни правото си да оспори решението.

Равноправно третиране — член 11

Както вече беше подчертано в доклада от 2011 г., няколко държави членки не са приели специални мерки за транспониране на принципа на равноправно третиране в своето законодателство в областта на имиграцията, а по-скоро използват общи разпоредби, регулиращи заетостта, образованието или социалната сигурност, често в съчетание с общия принцип за недопускане на недискриминация. Липсата на изрични мерки за транспониране може да доведе до трудности при правилното прилагане на принципа на равноправно третиране на национално равнище, както се потвърждава от многобройните жалби, получени от Комисията в тази област.

Що се отнася до достъпа до работа по трудови правоотношения и работа на свободна практика, повечето държави членки²⁹ са установили разпоредби, които ограничават достъпа до дейности, които са дори временно свързани с упражняването на публична власт. Комисията предприе действия срещу някои държави членки, когато счете, че тези разпоредби не попадат в обхвата на дерогацията. След обмена на информация между Комисията и националните органи през 2014 г., една държава членка измени законодателството си, което не предоставяше на гражданите на трети страни, включително на дългосрочно пребиваващите, достъп до сектора на обществения транспорт и националната гражданска служба. През 2018 г. Комисията започна процедура за нарушение срещу Унгария по отношение на национален закон, забраняващ достъпа на дългосрочно пребиваващите до упражняване на ветеринарната професия.

Що се отнася до достъпа до социална сигурност, социално подпомагане и социална защита, Съдът на ЕС разясни³⁰ обхвата на дерогацията за „основните придобивки“, предвидена в член 11, параграф 4, като посочи, че това трябва да се разбира като разрешение за държавите членки да ограничават равното третиране, с изключение на обезщетенията за социално подпомагане или социална закрила, които дават възможност на хората да посрещнат своите насъщни нужди от храна, жилище и здравни грижи.

Не е необходимо специално изискване за транспониране на разпоредбата, въведена с параграф 4а, според която ограниченията на равното третиране не засягат разпоредбите на Директивата относно определянето на правото на убежище. Комисията не е получила жалби относно неправилното прилагане на тази разпоредба.

Закрила срещу експулсиране — член 12

Член 12 от Директивата е правилно транспониран от повечето държави членки. Някои от тях³¹ обаче не са транспонирали изрично изискването, че заплахата за обществения

²⁸ Австрия, България, Естония, Латвия, Нидерландия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Хърватия, Чешката република.

²⁹ България, Германия, Гърция, Естония, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Словакия, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия.

³⁰ Решение от 24 април 2012 г. по дело C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ България, Италия, Латвия, Литва, Румъния, Словакия, Словения, Франция.

ред или обществената сигурност следва да бъде действителна и достатъчно сериозна. Освен това някои държави членки³² не са транспонирали напълно всички фактори за балансиране, предвидени в параграф 3. В неотдавнашно дело³³ Съдът на ЕС постанови, че испанското законодателство не е в съответствие с Директивата, тъй като не предвижда преценка на факторите, предвидени в член 12, параграф 3, за решения за експулсиране след осъждане за престъпление, което се наказва с лишаване от свобода за повече от една година.

В член 12, параграфи 3а, 3б, 3в и 6 се предвиждат специфични правила за решения за експулсиране спрямо притежателите на разрешение за дългосрочно пребиваване в една държава членка, които са получили статут на международна закрила в друга държава членка. Комисията не е получила жалби относно неправилното прилагане на тези разпоредби.

По-благоприятни разпоредби/връзка с националните разрешения за дългосрочно пребиваване — член 13

В доклада от 2011 г. се подчертава рискът от конкуренция между националните разрешения и разрешенията за пребиваване в ЕС, която не води непременно до по-благоприятни разпоредби, прилагани спрямо гражданите на трети страни, поради трудността да бъдат сравнени предимствата и недостатъците, предоставени от всяко едно от разрешенията. Този проблем беше потвърден от резултатите от *ad-hoc* проучване³⁴ на Европейската мрежа за миграцията (ЕММ) през 2016 г., в което се подчертава, че в някои случаи националните разрешения за дългосрочно пребиваване, макар и предоставени при по-благоприятни условия (например с изискване на по-малко от пет години пребиваване или без изискване за доходи), осигуряват по-малко права на равнопоставено третиране или по-слаба защита срещу експулсиране.

В това отношение Съдът на ЕС същевременно поясни³⁵ тълкуването на член 13, който, въпреки заглавието си, не дава на държавите членки възможност да предоставят статут на дългосрочно пребиваващ при по-благоприятни условия, а по-скоро позволява съвместно съществуване на различни национални статуты за дългосрочно или постоянно пребиваване. Всички държави членки освен четири (Австрия, Италия, Люксембург и Румъния) поддържат паралелни национални схеми.

Условия за пребиваване и работа в друга държава членка — членове 14, 15, 16, 18

В доклада от 2011 г. се подчертава, че транспонирането и прилагането на разпоредбите на Директивата, свързани с мобилността в рамките на ЕС, представляват един от най-проблематичните въпроси. В него се посочва и много niskият брой на дългосрочно пребиваващите, които са упражнили правото си на пребиваване в друга държава членка (по-малко от 50 на държава членка). Според наличните (частични) данни от ЕММ³⁶ правата на мобилност в рамките на ЕС, предоставени съгласно Директивата, изглежда продължават да не се използват в достатъчна степен. Това би могло да се дължи отчасти на факта, че правото не се придобива автоматично, а зависи от редица подробни условия (вж. по-долу). Както се потвърждава от многобройните жалби,

³² Австрия, България, Германия, Естония, Латвия, Литва, Нидерландия, Словакия, Словения, Франция, Швеция, Хърватия.

³³ Решение от 7 декември 2017 г. по дело C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

³⁴ *Ad hoc* проучване на ЕММ № 2016.1000 относно националните разрешения за постоянно пребиваване или безсрочна валидност.

³⁵ Решение от 17 юли 2014 г. по дело C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Intra-EU Mobility of third-country nationals (Мобилност в рамките на ЕС на граждани на трети страни), проучване на ЕММ от 2013 г., https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, стр. 48—49.

получени от Комисията, тези условия и стриктното прилагане от повечето държави членки често силно затрудняват действителното упражняване на правата на мобилност в рамките на ЕС.

В член 14, параграф 2 се предвижда, че дългосрочно пребиваващите в първата държава членка имат право да пребивават във втора държава членка въз основа на три главни основания: упражняване на стопанска дейност; с учебна или професионално-квалификационна цел; с друга цел. Въпреки че някои държави членки³⁷ не посочват „друга цел“, други предоставят изчерпателен списък с такива цели³⁸, което може да доведе до рестриктивно прилагане на разпоредбата.

Редица държави членки³⁹ са избрали съгласно член 14, параграф 3 да приложат проучвания на пазара на труда по отношение на дългосрочно пребиваващите от други държави членки, които кандидатстват за пребиваване с цел упражняване на стопанска дейност.

С член 14, параграф 4 от Директивата на държавите членки се позволява да ограничат общия брой на лицата, които имат право да получат право на пребиваване, ако такива ограничения вече са посочени в съществуващото законодателство към момента на приемането на Директивата. Само три⁴⁰ са приложили тази възможност.

С член 14, параграф 5, втора алинея на държавите членки се дава възможност да разрешават на дългосрочно пребиваващи от други държави членки да пребивават като сезонни работници — категория, която не е обхваната от Директива 2014/36/ЕС относно сезонните работници, която се прилага само за граждани на трети страни, пребиваващи извън ЕС. Тази възможност се прилага от четири държави членки⁴¹.

Всички държави членки са избрали да прилагат възможността, предвидена в член 15, параграф 2, буква а) от Директивата, относно условието заявителите да докажат, че имат устойчиви и редовни доходи. Някои държави членки⁴² са установили фиксирани суми (съответстващи на националния минимален доход), които, за да бъдат съвместими с принципа на пропорционалност, потвърден от Съда на ЕС по делото⁴³ *Chakroun*, трябва да се прилагат, като се вземат предвид конкретните обстоятелства на всеки отделен случай.

В член 15, параграф 3 от Директивата се предвижда държавите членки да изискват от дългосрочно пребиваващите, депозирали молба за разрешение за пребиваване, да отговарят на условията за интеграция, ако условията за интеграция не са били приложени за тези дългосрочно пребиваващи в първата държава членка. Пет държави членки⁴⁴ са избрали да прилагат този вариант.

Съгласно член 16, параграф 1 от Директивата съпругът/съпругата и ненавършилите пълнолетие деца имат право да придружат и да се присъединят към дългосрочно пребиваващия, ако семейството вече е било създадено в първата държава членка. Някои държави членки са установили допълнителни изисквания, които могат да представляват пречка за упражняването на мобилност. Например Чехия задължава

³⁷ Гърция, Естония.

³⁸ Румъния, Хърватия.

³⁹ Австрия, Германия, Италия, Кипър, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Чешката република.

⁴⁰ Австрия, Италия, Румъния.

⁴¹ Германия, Естония, Испания, Унгария.

⁴² Белгия, Гърция, Испания, Италия, Нидерландия, Полша, Португалия, Хърватия, Чешката република.

⁴³ Решение от 4 март 2010 г. по дело C-578/08 (*Chakroun*).

⁴⁴ Австрия, Германия, Малта, Нидерландия, Франция.

членовете на семейството да подадат молба заедно с допълнителни документи, а именно свидетелство за съдимост и изчерпателен медицински доклад. В Германия членовете на семейството могат да се присъединят само ако дългосрочно пребиваващият разполага с достатъчно жилищно пространство; в Естония съпругът/съпругата има право да се присъедини само ако вече е пребивавал/а в първата държава членка.

В член 16, параграф 2 от Директивата се предвижда възможността да се разшири правото на членове на семейството, различни от съпрузи и ненавършилите пълнолетие деца, да придружат и да се присъединят към дългосрочно пребиваващите. Тази възможност е транспонирана от няколко държави членки⁴⁵.

Съгласно член 19, параграф 2 от Директивата втората държава членка трябва да предостави на дългосрочно пребиваващия подновяемо разрешение за пребиваване, когато са изпълнени условията, и трябва да информира първата държава членка за своето решение. Някои държави членки⁴⁶ обаче не са транспонирали такова задължение за информиране в своето законодателство.

Равноправно третиране във втората държава членка — член 21

Съгласно член 21 от Директивата при получаването на разрешение за пребиваване във втората държава членка притежателите на разрешение и членовете на техните семейства имат право на равноправно третиране в областите и в съответствие с условията, посочени в член 11, включително на достъп до пазара на труда. Държавите членки могат да изберат да ограничат равноправното третиране до някои дейности по трудовоправни отношения и работа на свободна практика за период, който не надвишава 12 месеца. След обмена на информация между Комисията и националните органи една държава членка измени законодателството си, в което се изискваше след първите 12 месеца на пребиваване членовете на семействата на дългосрочно пребиваващи от други държави членки също да притежават разрешително за работа, валидно само за конкретна работа или сектор.

Съгласно член 21, параграф 2 държавите членки могат да ограничат достъпа до работа по трудовоправни отношения и работа на свободна практика до притежателите на разрешение за пребиваване с учебна или професионално-квалификационна цел или за други цели. Тази възможност се прилага от няколко държави членки⁴⁷.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От 2011 г. насам текущото състояние на прилагането на Директивата за дългосрочно пребиваващите граждани се е подобрило в рамките на ЕС благодарение и на редицата дела за нарушения, образувани от Комисията, както и на решенията, постановени от Съда на ЕС. Въпреки това някои нерешени въпроси продължават да подкопават пълното постигане на основните цели на Директивата, именно тя: да представлява реален инструмент за интеграция на граждани на трети страни, които са се установили дългосрочно в държавите членки⁴⁸; и да допринесе за ефективната реализация на вътрешен пазар⁴⁹.

⁴⁵ Австрия, Белгия, Естония, Испания, Италия, Литва, Люксембург, Португалия, Финландия, Хърватия, Чешката република.

⁴⁶ Австрия, Гърция, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Румъния, Франция.

⁴⁷ Австрия, Германия, Гърция, Испания, Италия, Малта, Нидерландия, Финландия, Франция, Хърватия.

⁴⁸ Съображение 12, както бе потвърдено от Съда на ЕС по дело Комисия/Нидерландия, С-508/10, точка 66.

⁴⁹ Съображение 18, както бе потвърдено от Съда на ЕС по дело Комисия/Нидерландия, С-508/10, точка 66.

Що се отнася до първата цел, по-горе беше отбелязано, че повечето държави членки не са насърчавали активно използването на статут на дългосрочно пребиваващ в ЕС и продължават почти изцяло да издават национални разрешения за дългосрочно пребиваване, освен ако гражданите на трети държави изрично не поискат разрешение за пребиваване в ЕС. През 2017 г. в 25-те държави членки, обвързани с Директивата, имаше около 3,1 милиона граждани на трети страни, притежаващи разрешение за дългосрочно пребиваване в ЕС, в сравнение с около 7,1 милиона, притежаващи национално разрешение за дългосрочно пребиваване⁵⁰. Въпреки това, както се подчертава от академичната литература, ако се установи, че националните имиграционни органи активно популяризират национално разрешение за пребиваване вместо разрешението за пребиваване в ЕС, това би подкопало „*полезното действие*“ на Директивата⁵¹.

Комисията ще наблюдава този аспект от прилагането на Директивата и ще насърчава държавите членки да приемат разрешението за дългосрочно пребиваване в ЕС като инструмент, който е от полза за интеграцията на граждани на трети страни.

Що се отнася до втората цел, начинът, по който повечето държави членки са приложили разпоредбите на Директивата, свързани с мобилността в рамките на ЕС, не е допринесъл реално за постигането на вътрешния пазар на ЕС. Само няколко дългосрочно пребиваващи са упражнили правото си на преместване в други държави членки. Това е така и поради факта, че в някои случаи упражняването на това право зависи от толкова условия, колкото са налице при депозиране на нова молба за разрешение за пребиваване, или защото компетентните национални администрации не са достатъчно запознати с процедурите или срещат затруднения при сътрудничеството с колегите си в други държави членки. Комисията ще насърчава държавите членки да подобрят прилагането на разпоредбите, свързани с мобилността в рамките на ЕС, също и чрез насърчаване на сътрудничеството и обмена на информация между националните органи.

Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на Директивата от страна на държавите членки в съответствие с правомощията си съгласно Договорите и може да предприеме целесъобразни действия, включително да образува процедури за нарушение.

⁵⁰ Данни от Евростат, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ Вж. Nailbronner/Thym, стр. 497.