

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.12.2008
COM(2008) 840 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящия доклад е да представи цялостен преглед на това как Директива 2004/38/ЕО¹ е транспонирана в националното законодателство и как се прилага във всекидневния живот. С настоящия доклад Комисията се освобождава от задължението си съгласно член 39, параграф 1 от директивата да изготви доклад относно прилагането на директивата и да го представи на Европейския парламент и на Съвета².

Комисията непрекъснато ще следи темата и своевременно ще издава нови доклади и насоки.

Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар в полза на гражданите на ЕС, на държавите-членки и на конкурентоспособността на европейската икономика. То е едно от правата, посочени в Хартата на основните права на Европейския съюз (*член 45*). В началото на съществуването на европейския проект само работниците са се възползвали от свободното движение (*член 39 от Договора за ЕО*). В течение на времето това право бе разширено по отношение на всички граждани на ЕС. Гражданството на Съюза предоставя на всеки гражданин на ЕС основно и индивидуално право да се движи и да пребивава свободно на територията на Съюза при спазване на предвидените в Договора ограничения и условия и на мерките, приети за неговото привеждане в сила (*член 18 от Договора за ЕО*). Тези ограничения и условия се съдържат в Директива 2004/38/ЕО. Директивата кодифицира съществуващото законодателство и съдебната практика в областта на свободното движение и ги опрости с оглед да станат по-достъпни и ясни за читателите.

Гражданите на държавите-членки, които наскоро се присъединиха към ЕС, се ползват от неограниченото право на свободно движение. Преходни условия се прилагат само по отношение на достъпа до пазарите на труда.

¹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕЕС, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

² Вж. също Резолюция на Европейския парламент от 15 ноември 2007 г. за прилагане на Директива 2004/38/ЕС - P6_TA(2007)0534.

Директивата е от съществено значение не само за над 8 милиона³ граждани на ЕС, които пребивават в друга държава-членка и за членовете на техните семейства, но и за милионите граждани на ЕС, които пътуват всяка година в рамките на ЕС.

Значението на правото на свободно движение се подчертава от очакванията на гражданите на ЕС. Наскоро проведено проучване⁴ показва, че 88 % от запитаните знаят за това право⁵ — повишение от 4 % от последното подобно проучване през 2002 г.

Настоящият доклад е изготвен на базата на много източници, включително изследване⁶, в което се анализира съответствието на националните разпоредби с директивата, въпросник относно практическото прилагане на директивата, на който отговориха държавите-членки, собствените разследвания на Комисията, индивидуални жалби, сътрудничество с Европейския парламент, резолюции на Парламента, въпроси и петиции, както и обсъждания с държавите-членки по практически въпроси, произтичащи от прилагането на директивата.

2. МОНИТОРИНГ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА

Както е посочено в член 40, параграф 1 от директивата, до 30 април 2006 г. държавите-членки трябваше да въведат в сила необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива.

В голям брой случаи информацията, предоставена от държавите-членки, по отношение на националните мерки за прилагане на директивата бе непълна. През юни 2005 г. и януари 2006 г. Комисията организира две срещи с държавите-членки, за да отговори на въпроси, засягащи тълкуването на директивата.

Между юни 2006 г. и февруари 2007 г. Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения по член 226 от Договора за ЕО срещу 19 държави-членки⁷ поради това, че не са успели да съобщят текста на разпоредбите от националното законодателство за транспониране на директивата. Оттогава, тъй като всички държави-членки постепенно приемат мерките за транспониране, процедурите за нарушение са прекратени.

Директивата вече е включена⁸ в Споразумението за ЕИП, но тя все още не се прилага в държавите от ЕИП, които не са членки на ЕС, тъй като все още предстои изпълнението на националните конституционни изисквания в Норвегия.

³ Пети доклад за гражданството на Съюза (1 май 2004 г.—30 юни 2007 г.), COM(2008) 85.

⁴ Проучване на Флаш Евробарометър № 213 с над 27000 случайно подбрани граждани на ЕС, интервюирани през ноември 2007 г.

⁵ Според последния тримесечен доклад за дейността, обхващащ периода от януари до март 2008 г. (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm), най-големият дял запитвания, подадени до службата EUROPE DIRECT, са засягали трансгранични въпроси (*пътуване, работа, живеене или учене в друга държава-членка*)—22 %. Между януари и октомври 2006 г. 84 % от запитванията, на които са отговорили от службата Citizens Signpost, са засягали тези права (Доклад за обратна информация „Каква ни показва базата данни” — ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

⁶ Изследването отразява моментното състояние по отношение на транспонирането на 1 август 2008 г.

⁷ Всички държави-членки освен DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG и RO.

⁸ Решение на Съвместния комитет на ЕИП № 158/2007 от 7 декември 2007 г.

3. СЪОТВЕТСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

Като цяло транспонирането на Директива 2004/38/ЕО е твърде обезпокоително. Нито една държава-членка не е транспонирала директивата ефективно и правилно в нейната цялост. Нито един член от директивата не е транспониран ефективно и правилно от всички държави-членки.

От друга страна, държавите-членки са приели в някои области мерки за транспониране, които са по-благоприятни за граждани на Съюза и членове на техните семейства, отколкото се изисква от самата директива⁹.

Въпреки че в Кипър, Гърция, Финландия, Люксембург, Малта, Португалия и Испания проблемите със съответствието са свързани само с някои разпоредби на директивата, съществени части и изключително важни разпоредби на директивата са транспонирани неправилно в повечето държави-членки.

Настоящата част от доклада представя проблеми, свързани със съответствието, като се следва структурата на директивата.

3.1. Членове на семейството

В най-общ смисъл, транспонирането на определението за членове на семейството съгласно член 2, параграф 2, е задоволително.

Транспонирането по отношение на правата на други членове на семейството съгласно член 3, параграф 2 е не толкова задоволително. Тринадесет¹⁰ държави-членки не са успели да транспонират правилно член 3, параграф 2. От друга страна, десет държави-членки¹¹ са транспонирали директивата по по-благоприятен начин чрез разширяване на автоматичното право на пребиваване с гражданин на ЕС и по отношение на тази категория членове на семейството.

Двойките от един и същи пол се ползват с пълни права на свободно движение и пребиваване в тринадесет държави-членки¹², които разглеждат регистрираните партньори като членове на семейството.

След решение на Съда на Европейските общности от 23 септември 2003 г.¹³, в Дания, Ирландия, Обединеното кралство и Финландия правото на пребиваване на членове на семейството от трета държава е свързано с условие за тяхното законно пребиваване в друга държава-членка до този момент. Седем държави-членки¹⁴ са приели същото тълкуване чрез административни насоки.

Прилагането на това допълнително изискване, което не е предвидено в директивата, доведе до голям брой жалби.

⁹ За повече информация, моля вж. графиките в приложението.

¹⁰ AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE и UK.

¹¹ BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO и SK.

¹² BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE и UK.

¹³ Дело C-109/01 *Akrich*.

¹⁴ AT, CZ, DE, EL, CY, MT и NL.

На 25 юли 2008 г. по дело C-127/08 *Metock* Съдът на Европейските общности постанови, че изискването за предварително законно пребиваване противоречи на директивата. Важно е да се подчертае, че според съответния национален съд нито един от браковете по делото *Metock* не е бил фиктивен брак. Съдът припомни, че директивата не пречи държавите-членки да се борят срещу злоупотреби с права на Общността, включително срещу фиктивните бракове, както е посочено в член 35.

Това решение стана причина за сериозни противоречия в някои държави-членки, особено в Дания, в която бе предположено, че в законодателството в областта на имиграцията се е създала празнота, благодарение на която граждани на трети държави ще могат по-лесно да „уреждат“ положението си чрез брак с гражданин на ЕС (вж. точка 3.8.3 по-долу).

3.2. Право на влизане

Транспонирането на член 5, параграф 2, често е неправилно и/или непълно, като недостатъците в законодателството водят до чести нарушения на правата на членове на семейството, особено на граждани на трети държави.

Само седем държави-членки¹⁵ са въвели конкретни улеснения за членове на семейството за получаване на входна виза по тяхното законодателство. България и Германия изглежда гарантират прилагане на улеснението на практика. Пет държави-членки¹⁶ не предвиждат освобождаването от виза за членове на семейството, които имат карта за пребиваване, издадена от друга държава-членка.

Допълнителни практически проблеми, с които се сблъскват членове на семейството от трети държави, са следствие от неспособността да се прави разлика между граждани на трети държави и членове на семейството на граждани на Съюза от трети държави, които се ползват с някои права съгласно директивата. От последните все още често се изисква да представят редица документи заедно с молбата си за входна виза, като например доказателство за условия на настаняване, достатъчно средства, покана или билет за връщане.

Член 5, параграф 4, който урежда правото на влизане на граждани на ЕС и членове на техните семейства, пристигащи на границата без необходимите документи за пътуване или ако се изисква, входна виза, често се транспонира и прилага неправилно. Той е транспониран неправилно в Белгия, Латвия и Швеция. Шест държави-членки¹⁷ изобщо не са транспонирали разпоредбата.

3.3. Право на пребиваване до три месеца

Повечето държави-членки са транспонирали правилно член 6. Все пак съществуват някои проблеми по отношение на съответствието. В Италия, Унгария, Словения и Испания правото на пребиваване зависи от това дали членът на семейството от трета държава е влязъл в страната законно. Гърция, Люксембург и Словения обвързват правото на пребиваване със срока на валидност на входната виза. Според

¹⁵ CY, CZ, EL, PL, PT, RO и ES.

¹⁶ AT, DK, ES, IE и UK.

¹⁷ AT, DK, EE, IT, LT и DE.

законодателството на Общността и както се потвърждава от съдебната практика¹⁸ правото на пребиваване не може бъде отказано единствено въз основа на това, че членът на семейството е влязъл в държавата-членка незаконно или че входната му виза е с изтекъл срок.

Само Дания, Финландия, Малта и Швеция правилно предвиждат по-благоприятно третиране на търсещите работа без формални изисквания по отношение на правото на пребиваване съгласно член 6 и в съответствие със съображение 9.

3.4. Право на пребиваване за повече от три месеца

3.4.1. Условия, свързани с това право

Повечето държави-членки са транспонирали правилно член 7, параграф 1. Естония и Испания дори не изискват гражданите на ЕС да отговарят на изискванията, посочени в член 7, параграф 1, и правото на пребиваване се предоставя само на основата на гражданството на Съюза.

Чешката република признава правото на пребиваване само когато семейството има приемливи условия за настаняване. Малта изисква гражданите на ЕС да получат разрешително за работа, за да придобият правото на пребиваване като работници¹⁹. Подобни изисквания противоречат на законодателството на Общността. В Словения и Словакия граждани на ЕС нямат право да пребивават като членове на семейството на друг гражданин на ЕС, като по този начин за тях става по-трудно да придобият правото на пребиваване там.

По отношение на членове на семейства на студенти дванадесет държави-членки²⁰ не са се възползвали от възможността по член 7, параграф 4 да ограничат обхвата му само до съпруга/съпругата и децата на издръжка. Други държави-членки са се възползвали от тази възможност, но осем²¹ от тях не са транспонирали правилно задължението за улесняване на влизането и пребиваването на преки роднини на студента по възходяща и низходяща линия.

Член 7, параграф 3, който предвижда запазването на статута на работник, не е транспониран правилно в седемнадесет държави-членки²², главно поради факта, че законът предвижда запазването на правото на пребиваване, но не и на статута на работник, което е по-широко понятие. Запазването на статута на работник оказва въздействие не само върху правото на пребиваване, но предоставя и допълнителна защита срещу експулсиране, възможността за придобиване на правото на постоянно пребиваване при благоприятни условия и неограничено право на еднакво третиране.

¹⁸ Дело C-459/99 *MRAX*.

¹⁹ Изискването за получаване на разрешително за работа преди на лицето да бъде разрешено да работи не представлява автоматично издаване на разрешителни за работа, които биха били допустими по силата на преходните разпоредби относно свободното движение на работници.

²⁰ AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI и SK.

²¹ CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO и SE.

²² AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE и UK.

3.4.2. Административни формалности за граждани на ЕС

Съгласно член 8, параграф 1, държавите-членки може да изискат от граждани на ЕС да се регистрират. Ирландия е единствената държава без система за регистрация.

Чешката република, Словакия и Обединеното кралство предвиждат незадължителна схема на регистрация. Други държави-членки задължават гражданите на ЕС да се регистрират и, най-общо казано, тяхното законодателство транспонира директивата правилно.

Дванадесет държави²³ обаче са транспонирали неправилно и двусмислено понятието „достатъчно средства“. Проблемите са свързани главно с определянето на минимална сума, която да се счита за достатъчна, и неспособността да се вземе решение на базата на лични обстоятелства.

Белгия, Унгария, Нидерландия и Швеция са приели подробни насоки по отношение на оценяването на достатъчността на средствата. Латвия и Чешката република имат подробни насоки за това как да се оценява понятието „неприемлива тежест“.

3.4.3. Административни формалности за членове на семейството от трети държави

Повечето от безпокойствата, свързани с транспонирането в това отношение, засягат картата за пребиваване, издавана на членове на семейството от трети държави, нейната валидност и оправдателните документи, които следва да се подават заедно с молбата.

Сериозен проблем представлява фактът, че в редица държави-членки картата за пребиваване не се нарича „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, както се изисква в член 10. За засегнатите членове на семейството може да се окаже трудно да докажат, че тяхното положение попада в обхвата на директивата, а не на по-ограничителните национални правила относно чужденците.

3.5. Запазване на правото на пребиваване в случай на смърт, отпътуване или развод

Що се отнася до запазването на правото на пребиваване на членове на семейството, които лично са граждани на ЕС, транспонирането е задоволително. Това не се отнася за членове на семейството от трети държави, в които транспонирането често е проблематично.

Австрия, Дания, Ирландия, Латвия, Словения и Словакия не са транспонирани изцяло член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2, като не са включили възможността за запазване на правото на пребиваване за членове на семейството на лице, което удовлетворява изискванията за запазване на това право. От друга страна, Полша е приела по-благоприятни правила, като позволява на членове на семейството да запазват правото на пребиваване без да е необходимо да доказват, че членът на семейството е работник, самонаето или самоиздържащо се лице.

²³ BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE и SI.

3.6. Запазване на правото на пребиваване — член 14

Само десет държави-членки²⁴ са транспонирали по изричен начин разпоредбата, която забранява извършването на систематични проверки на условията, свързани с правото на пребиваване.

Тринадесет държави-членки²⁵ не изключват експулсирането като автоматична последица от прибягване до системата за социално подпомагане.

3.7. Право на постоянно пребиваване

Освен известен брой незначителни проблеми с транспонирането на правото на постоянно пребиваване съгласно член 16, най-сериозните проблеми са свързани с придобиване на правото на постоянно пребиваване след непрекъснато пребиваване в продължение на пет години. Унгария неправилно поставя това право в зависимост от условия, свързани с правото на пребиваване. Белгия и Обединеното кралство неправилно не вземат под внимание периодите на пребиваване на граждани на ЕС преди присъединяването на техните държави към ЕС.

Много държави-членки²⁶ са имали проблеми с транспонирането на член 17, който предвижда по-благоприятни правила за придобиване на правото на постоянно пребиваване за лица, които вече не работят.

3.8. Ограничения на правото на влизане и на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве

Глава VI на директивата предвижда правото на държавите-членки да отказват влизане или да експулсират граждани на ЕС и членове на техните семейства, но това право се поставя в зависимост от строги съществени и процедурни гаранции, които осигуряват справедлив баланс между интересите на държавите-членки и гражданите на ЕС. Това е една от главите на директивата, по отношение на която транспонирането често е недостатъчно или непълно.

Лицата, които се ползват от правото на свободно движение, имат задължения към приемащата държава-членка, първото от които е да спазват нейните закони. Директивата позволява на държавите-членки да експулсират престъпници. С нея се гарантира, че всеки случай винаги се оценява поотделно и че мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, са в съответствие с принципа на пропорционалност и следва да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице, което трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща някой от основните интереси на обществото. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки. Националните органи следва да вземат предвид и продължителността на пребиваването на гражданин на ЕС на тяхната територия, неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово

²⁴ BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL и PT.

²⁵ AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO и SK.

²⁶ AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI и SK.

положение, социална и културна интеграция и степента на неговите/нейните връзки с държавата на произход.

Италия и Финландия²⁷ предвиждат автоматично експулсиране, когато гражданин на ЕС е извършил престъпление с определена тежест.

Италия е въвела също схема, която увеличава продължителността на задържането на правонарушители, които пребивават нелегално в момента на извършване на престъпление. Съдът на Европейските общности нееднократно е постановявал, че неспазването от страна на гражданин на ЕС на административни процедури по отношение на пребиваването може да доведе до налагане само на съразмерни и недискриминационни санкции.

3.8.1. Съществени гаранции (членове 27—28)

Имайки предвид важността на гаранциите, определящи условията, при които държавите-членки могат да ограничават правото на свободно движение, с разочарование трябва да се отбележи, че само четири държави-членки²⁸ са транспонирали правилно тези гаранции.

Проблемите на транспонирането често са свързани с неспособността да се транспонират правилата, ограничаващи границите на административна намеса, например че ограниченията не следва да се прилагат, за да служат на икономически цели. Степента на незадоволителното транспониране се смекчава от факта, че изглежда гаранциите се прилагат правилно от националните съдилища и органи, въпреки липсата на ясни и строги насоки за упражняване на съдебни и административни правомощия. Това е един от основните недостатъци на транспонирането.

Независимо от практическото прилагане на гаранциите, е важно те да бъдат транспонирани по изричен начин, дори и само за да осигуряват на гражданите на ЕС ясно и цялостно описание на техните права. Държавите-членки трябва също да полагат повече усилия за опростяване на своите мерки за транспониране, тъй като често само експерт може да разбере тяхното действие.

Като израз на основополагащия принцип на пропорционалност директивата засилва защитата срещу експулсиране на граждани на ЕС, които са пребивавали в приемащата държава-членка за по-дълъг период от време. Въпреки че граждани на ЕС, имащи право на пребиваване, могат да бъдат експулсирани от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, имащите право на постоянно пребиваване могат да бъдат експулсирани само ако са налице сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност (член 28, параграф 2). Тези, които са пребивавали в приемащата държава-членка през последните десет години, могат да бъдат експулсирани само на базата на императивни основания, свързани с обществената сигурност. Същата защита се предоставя на малолетни или непълнолетни лица, освен ако експулсирането е наложително с оглед на техните висши интереси, както е предвидено в Конвенцията за правата на детето (член 28, параграф 3).

²⁷ FI предвижда автоматично експулсиране на базата на императивни основания, свързани с обществената сигурност.

²⁸ CY, EL, MT и PT.

Държавите-членки запазват своята компетенция при определянето и промяната на понятията обществен ред и обществена сигурност. Прилагането обаче не следва да омаловажава разликата между приложното поле на член 28, параграф 2 и член 28, параграф 3 или да разширява понятието обществена сигурност по отношение на мерките, които следва да са свързани с обществения ред.

3.8.2. Процедурни гаранции (членове 30—31)

Транспонирането на процедурните гаранции не е на задоволително ниво. Само четири държави-членки²⁹ са транспонирали гаранциите правилно. Повечето проблеми в тази област изглеждат произтичат от погрешно транспониране.

В случаи на абсолютна спешност във Франция не се прилагат процедурни гаранции. Гражданинът на ЕС не получава писмено уведомление за решението за експулсиране, не се уведомява за причините, на които се основава взетото решение и няма право на обжалване преди решението да е влязло в сила.

Повече от половината държави-членки не са транспонирали правилно срока, в който лицето трябва да напусне територията в случай на експулсиране.

Транспонирането по отношение на достъпа до обжалване по съдебен и административен път общо взето е правилно. В Обединеното кралство правото на обжалване се предоставя само на граждани на ЕС и членове на техните семейства, които представят доказателства, че имат право на свободно движение. Лицата, за които органите в Обединеното кралство са преценили, че не са представили такива доказателства, не се информират за тяхното право на обжалване. Директивата изисква всички решения да подлежат на обжалване.

3.8.3. Злоупотреби и измами (член 35)

Законодателството на Общността не трябва да се нарушава. Съгласно член 35 държавите-членки могат да приемат мерки за предотвратяване на злоупотреби, като например фиктивни бракове, както бе потвърдено от Съда на Европейските общности в съдебното решение по делото *Metock*. Когато има съмнения, че бракът не е истински, държавите-членки могат да проведат разследване, за да установят дали не е налице злоупотреба с предоставените от директивата права, например с цел заобикаляне на националните имиграционни норми, и могат да отказват или да отнемат правата за влизане или пребиваване, ако злоупотребата бъде доказана. Директивата изисква спазване на принципа на пропорционалност и на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31.

Въпреки неговата важност, член 35 не е транспониран от всички държави-членки.

4. ОЦЕНКА НА ПРАКТИЧЕСКОТО ПРИЛАГАНЕ

В течение на тридесетте месеца, откакто се прилага директивата, Комисията е получила над 1800 индивидуални жалби, 40 въпроса от Парламента и 33 петиции относно

²⁹ CY, LT, ES и PT.

нейното прилагане. Комисията е регистрирала 115 жалби³⁰ и е образувала пет процедури за нарушения за неправилно прилагане на директивата.

Проблемите, представени от жалбоподатели до Комисията, Парламента и SOLVIT³¹, съответстват на констатациите в настоящия доклад.

Проблемите, разкриващи постоянни нарушения на основните права на гражданите на ЕС, са свързани главно с:

- правото на влизане и пребиваване на членове на семейството от трети държави (*проблеми с входни визи или при преминаване на граница, условия, свързани с правото на пребиваване, които не са предвидени в директивата, и забавено издаване на карти за пребиваване*),
- изискването за граждани на ЕС да представят заедно с молбите за пребиваване допълнителни документи, които не са предвидени в директивата.

5. МЕРКИ, КОИТО ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ

Държавите-членки носят отговорността да се гарантира, че директивата се транспонира и прилага правилно и гражданите на ЕС са информирани за техните права. Неспособността да се транспонират някои разпоредби, изцяло или отчасти, създава положения на правна несигурност, която може да доведе до приемане на законодателни или административни решения, които биха могли да нарушат правата на граждани на ЕС и членове на техните семейства.

Комисията ще увеличи усилията си, за да се гарантира, че директивата се транспонира и прилага правилно в целия ЕС. За да постигне този резултат, Комисията ще използва всички правомощия съгласно Договора и при необходимост ще започне процедури за нарушение. Приоритет ще се отдава на най-сериозните проблеми, определени в глава 4 на настоящия доклад.

Освен това Комисията ще продължи да работи на техническо равнище с държавите-членки. През септември 2008 г. Комисията създаде група от експерти от държавите-членки, която да установи затрудненията и да изясни проблемите, свързани с тълкуването на директивата. На две заседания на експертната група бяха идентифицирани редица въпроси, които се нуждаят от допълнително обсъждане и разясняване, особено по отношение на проблемите с престъпността и злоупотребите. Беше изготвен въпросник, с чиято помощ да бъдат разбрани безпокойствата на държавите-членки и основанията за тях и да се съберат статистически данни и най-добри практики. Групата ще заседава редовно.

³⁰ По 106 жалби все още не е взето решение.

³¹ SOLVIT, електронна онлайн мрежа за разрешаване на проблеми, в която държавите-членки на ЕС си сътрудничат, за да се справят с проблемите, които произтичат от неправилното прилагане на законодателството по отношение на вътрешния пазар от страна на държавните органи, е разрешила 133 от 199 случая, свързани с разрешения за пребиваване, и 43 от 65 случая, свързани с визи. През 2007 г. свободното движение на хора е било третата най-голяма проблемна област в броя на разгледаните от SOLVIT случаи (15 %).

Комисията възнамерява да предложи информация и помощ както на държавите-членки, така и на гражданите на ЕС, като през първата половина на 2009 г. издаде насоки относно редица въпроси, определени като проблематични в транспонирането или прилагането, като например експулсирането и борбата със злоупотребите, за да предложи указания как могат да се решат тези проблеми.

Държавите-членки и Европейският парламент не са единствените заинтересовани страни, с които Комисията трябва да работи интензивно. Гражданите на ЕС трябва да продължат да бъдат информирани за техните права съгласно директивата. В тази връзка Комисията ще продължи да третира предоставянето на информация за директивата като приоритет³² и да разпространява опростен справочник за гражданите на ЕС³³, като използва максимално възможностите на интернет, главно чрез портала „Вашата Европа”, създаването на рубрика в Wikipedia за правото на свободно движение и опростени „листове с факти“, в които се разясняват правата на гражданите.

Комисията ще насърчи и съдейства на държавите-членки за организирането на кампании за повишаване на осведомеността, с които гражданите на ЕС да бъдат информирани относно техните права по силата на директивата в съответствие с член 34. Експертната група ще анализира и разпространи най-добри практики в това отношение.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

На този етап не е необходимо да се предлагат изменения на директивата. Директивата трябва да се прилага по-ефикасно от държавите-членки. Възникналите до момента трудностите по отношение на тълкуването могат да бъдат преодолені в задоволителна степен чрез издаване на насоки след допълнителни обсъждания и разяснения.






Втори доклад относно прилагането на директивата ще бъде издаден своевременно.

³² Законодателна резолюция на Европейския парламент относно предложението за Решение № 1904/2006/ЕО за създаване на програмата „Европа за гражданите” за периода 2007—2013 г. за насърчаване на активното европейско гражданство.

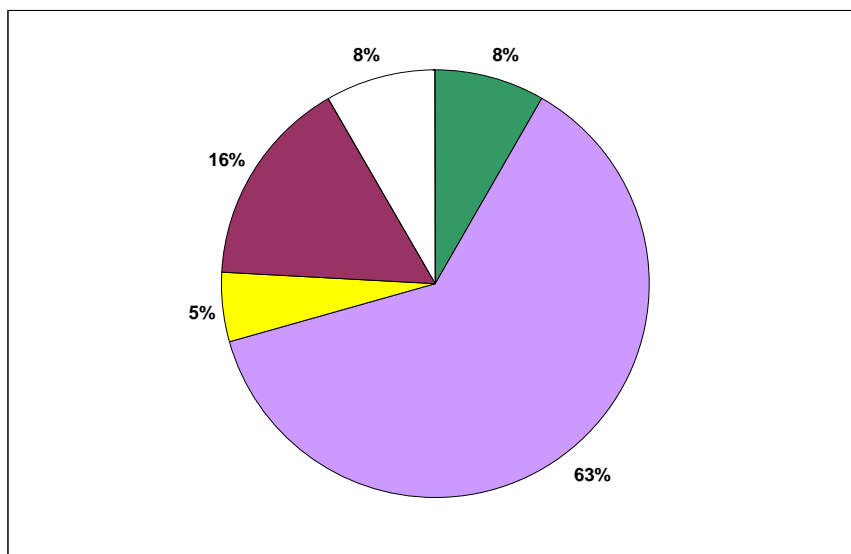
³³ Справочник за това как гражданите да се възползват по най-добър начин от Директива 2004/38/ЕС, който може да бъде намерен на адрес: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

ПРИЛОЖЕНИЕ

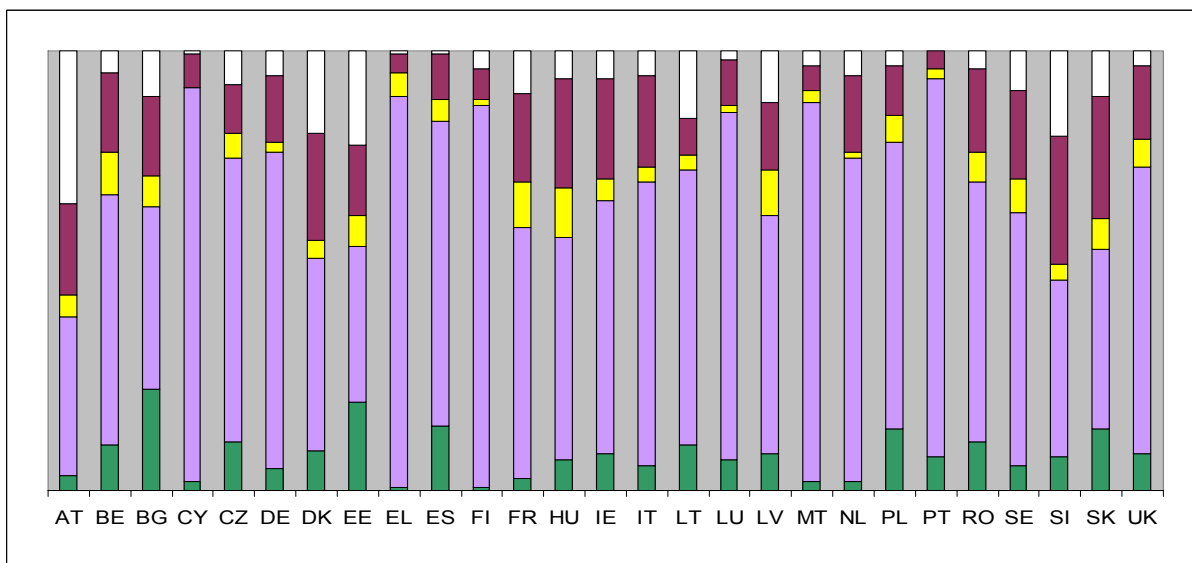
СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2004/38

Легенда	
	По-благоприятно третиране
	Правилно и пълно
	Двусмислено
	Неправилно и/или непълно
	Изобщо не е транспонирана

1. Общи стойности за транспонирането на Директива 2004/38



2. Състояние в отделните държави-членки



3. Преглед по членове на директивата

