

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 28.9.2011
COM(2011) 585 окончателен

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

Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (наричана по-нататък „директивата“)[1] беше приета на 25 ноември 2003 г. Тя е втората директива[2] относно законната миграция, приета след като с Договора от Амстердам бяха въведени законодателни правомощия в тази област на равнище на ЕС.

Създаденият с директивата нов статут бе препоръчан от Европейския съвет от 1999 г. с цел да бъде подобрена интеграцията на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни в държавите-членки и да бъде насърчено икономическото и социалното сближаване. За постигането на тази цел, на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни е предоставен сигурен статут на дългосрочно пребиваващи, включително набор от общоприети права, които се доближават във възможно най-голяма степен до тези, с които се ползват гражданите на ЕС, като при определени условия те разполагат и с правото да пребивават в други държави-членки.

Поради това директивата представлява важен етап от разработването на политиката на ЕС в областта на имиграцията, която засяга повече от половин милион[3] граждани на трети страни в 24-те държави-членки[4], в които се прилага директивата. Неотдавна с директива 2011/51/ЕС от 11 май 2011 г. за изменение, нейният обхват беше разширен за лицата, ползващи се с международна закрила.

С настоящия доклад Комисията изпълнява своето задължение по член 24 от директивата. В него е представен преглед на транспонирането и прилагането на директивата в държавите-членки и се посочени възможни проблемни области. Той е изготвен въз основа на проучване, проведено от името на Комисията[5] и въз основа на други източници, включително няколко *ad hoc* анкети, проведени чрез Европейската мрежа за миграцията[6], жалби, въпроси, петиции, изпратени от частни лица, дискусии с държавите-членки относно практически въпроси, възникващи при прилагането на директивата, и други проучвания[7].

На държавите-членки беше предоставена възможност да преразгледат и актуализират фактическата информация.

II. МОНИТОРИНГ И СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО

Съгласно член 26 от директивата до 23 януари 2006 г. държавите-членки трябваше да са привели своето законодателство в съответствие с нея. .

---

[1] ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44.

[2] Първата директива беше Директива 2003/86/ЕО на Съвета относно правото на събиране на семейството.

[3] 567 100 през 2009 г. (източник: Евростат).

[4] Дания, Ирландия и Обединеното кралство не са обвързани с директивата.

[5] Проучване, подпомогнато от Комисията и проведено от консорциум, ръководен от Andersson Effers Felix (AEF) и включващ Matrix Insight Ltd (Matrix) и Центъра за миграционно право (Centre for Migration Law (CMR)), с което се актуализира проучването, проведено през 2007 г. от академичната мрежа за правни проучвания относно имиграцията и убежището в Европа „Одисей“.

[6] Вж. по-специално *ad hoc* анкети №°7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.

[7] D. Acosta Arcarazo, „Статут на дългосрочно пребиваващо лице като субсидиарна форма на гражданство на ЕС“ (The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship). Анализ на Директива 2003/109, Martinus Nijhoff, 2011 г.

В периода между 2005 г. и 2010 г. Комисията организира няколко срещи с държавите-членки за обсъждане на въпросите, свързани с прилагането и тълкуването на директивата.

През 2007 г. Комисията започна процедура за нарушение срещу 20 държави-членки[8] по силата на член 258 (предишен 226) от Договора за функционирането на Европейския съюз за несвоевременното прилагане на директивата или за това, че Комисията не е била правилно уведомена относно приемането на национални разпоредби за прилагането ѝ. Съдът на Европейския съюз излезе с решения срещу три държави-членки[9]. Оттогава, тъй като всички държави-членки постепенно уведомиха за мерките за транспониране, процедурите за нарушение за непредоставяне на информация са спрени.

III. СЪОТВЕТСТВИЕ НА МЕРКИТЕ ЗА ТРАНСПОНИРАНЕ

3.1. Приложно поле по отношение на засегнатите лица (член 3)

Настоящата директива се прилага спрямо граждани на трети страни, които пребивават законно на територията на една от държавите-членки. Предвидени са обаче няколко изключения. Възникват някои проблеми по отношение на 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)). Някои държави-членки тълкуват изключението, предвидено в тази разпоредба, в много широк смисъл и определят като временен статута на някои категории граждани на трети страни, въпреки че разрешението им за пребиваване може потенциално да бъде подновявано за неопределен период от време, без определен срок и независимо от общата продължителност на пребиваване в държавата-членка. Хора на изкуството, спортисти, свещенослужители, социални работници, научни работници, членове на семейството на постоянно пребиваващи граждани на трети страни, нискоквалифицирани работници мигранти или други граждани на трети страни, чието пребиваване е неоснователно считано за „временно“, могат да бъдат изключени от статута на ЕС за дългосрочно пребиваване в Австрия, Кипър, Гърция, Италия и Полша. Това ограничение на приложното поле спрямо засегнатите лица се отразява сериозно на „полезното действие“ на директивата.

Този въпрос е предмет на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз от страна на Dutch Raad van State по дело C-502/10 (M. Singh).

3.2. Условия за придобиване на статут в първа държава-членка (членове 4, 5, 6 и 7, параграф 1)

- **Законно пребиваване от 5 години (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 пребиваващи лица.

[8] Всички държави-членки с изключение на Австрия, Словения, Словакия и Полша.
[9] Дела C-5/07 (Комисия/Португалия), C-59/07 (Комисия/Испания) и C- 34/07 (Комисия/Люксембург).

Държавите-членки продължават да са компетентни да определят понятието „легално пребиваване“ съгласно своето национално законодателство в границите на законодателството на ЕС. След като веднъж обаче са дали определение на понятието те не могат да ограничават обхвата му при транспонирането на член 4 от директивата. Ограничаването на легалното пребиваване до пребиваване с разрешение за пребиваване и изключването по принцип на визите и другите видове разрешения за пребиваване може да представлява неправилно транспониране на тази разпоредба, когато тези пребивавания не попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 3, параграф 2. В тази връзка може да възникнат проблеми с Франция, Италия, Люксембург, Швеция и Словакия.

Съгласно член 4, параграф 3 периодът на отсъствие от територията на съответната държава-членка, който е по-кратък от шест последователни месеца и не надхвърля общо десет месеца в рамките на пет години, не представлява прекъсване на петгодишния период на пребиваване[10]. Латвия не е транспонирала тази разпоредба[11]. Много държави-членки[12] използваха възможността да позволят по-дълги периоди на отсъствие в случаи на „особени или извънредни“ обстоятелства (като сериозно заболяване, продължаване на образованието, причини, свързани с трудова заетост), които да не прекъсват петгодишния период.

За да бъде изчислен периодът, предназначен за студенти и стажанти в областта на професионалната квалификация, в член 4, параграф 2 са посочени специфични (факултативни) правила , които по-голяма част от държавите-членки[13] транспонираха.

- **Доходи и здравна осигуровка (член 5, параграф 1)**

Изискването за доходи се различава в отделните държави-членки, като обикновено то се определя спрямо размера на социалните помощи, минималните жизнени стандарти или минималната заплата/пенсия. Много държави-членки предвиждат прагове, които се увеличават пропорционално на броя на членовете в семейството и в които се взети предвид разходите за настаняване. За доказване на стабилни и редовни средства Кипър изисква срокът на валидност на трудовия договор да бъде най-малко 18 месеца, което на практика може да представлява сериозна пречка на пазар на труда, който се характеризира с краткосрочни трудови договори.

Разглеждането на молбите на членовете на семейството създава допълнителни проблеми. В България, Естония, Гърция, Малта, Полша и Румъния правната рамка изисква членовете на семейството, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващи лица, да докажат, че разполагат с достатъчни средства, които не включват доходите на кандидата за събиране на семейството. Ограниченото тълкуване на изискването за доходи пречи на членовете на семейството да постигнат стабилна ситуация и е в разрез с целта за ускоряване на интеграцията на дългосрочно пребиваващите лица.

[10] За гражданите на трети страни, които притежават т. нар. „синя карта“ съгласно Директива 2009/50 относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост, този период на отсъствие е удължен до 12 последователни месеца с обща продължителност най-много 18 месеца.

[11] В момента се подготвят изменения.

[12] Австрия, Кипър, Чешката република, Германия, Естония, Финландия, Италия, Люксембург, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша и Румъния.

[13] Всички държави-членки с изключение на Кипър, Финландия, Франция, Италия, Литва и Швеция.

- **Изисквания за интеграция (член 5, параграф 2)**

В допълнение към тези условия държавите-членки могат да изискат от гражданите на трети страни да изпълнят условия за интеграция, както е в Австрия, Чешката република, Германия, Естония, Гърция, Франция, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия и Румъния[14]. Сред тези условия за интеграция са владеенето на езика, макар и в отделните държави изискваното ниво на владеене да е различно. Те могат да включват също така по-задълбочено познаване на приемащото общество, обикновено историята, правния ред и ценностите му[15]. В някои държави-членки от гражданите на трети страни се изисква да издържат изпит[16], които може да бъде предшестван от задължителен курс. В други държави е налице само задължение за преминаване на курсове за интеграция[17].

При транспонирането на тази разпоредба държавите-членки трябва да зачитат целта на директивата и да вземат предвид общите принципи на законодателството на ЕС като принципа за запазване на нейната ефективност („полезно действие“) и принципа за пропорционалност. За да се прецени дали това е така, ценни показатели представляват естеството и равнището на познанията, които се очакват от кандидата като познанията за приемащото общество, разходите, свързани с изпитите, достъпността на обучението и тестовете по интеграция, сравнението между изискванията за интеграция, наложени на бъдещите дългосрочно пребиваващи лица с тези, наложени на бъдещите граждани (като се очаква те да бъдат по-стриктни), .

- **Обществен ред и обществена сигурност (член 6)**

Като се вземе предвид фактът, че по определение дългосрочно пребиваващите лица вече са пребивавали в съответната държава-членка през последните 5 години, възможността за държавите-членки да не удовлетворят молбата на основание, свързано с обществения ред или обществената сигурност, е по-ограничена, отколкото в други директиви относно законната миграция, тъй като държавите-членки трябва да вземат предвид следните четири елемента: тежестта или естеството на нарушението на обществения ред или обществената сигурност; опасността, която представлява съответното лице; продължителността на пребиваване на лицето; наличието на връзки с държавата, в която пребивава.

В тази област е трудно да се оцени доколко транспонирането е извършено цялостно: в съответните национални мерки за транспониране са налице не само малки разлики във формулировките спрямо текста на директивата, но и обикновено тези мерки се основават на различни правни източници, чието комбиниране и правна сила трудно могат да бъдат оценени. Предвид тези резерви националното законодателство изглежда не гарантира, че всеки един от тези елементи, посочени в директивата, се взема предвид всеки път, когато се взема решение за отказ за предоставяне на статут в Австрия, Белгия, Испания, Франция, Унгария, Литва, Латвия, Полша, Румъния, Словения[18] и Словакия (непълно транспониране на критериите, прекомерно неясна формулировка, автоматична връзка между някои наказания с лишаване от свобода/регистри за

[14] Това изискване е отменено обаче за членовете на семействата в Германия, Естония, Литва, Люксембург, Латвия, Малта и Румъния.
[15] Австрия, Франция, Германия, Гърция, Литва, Малта и Нидерландия.
[16] Австрия, Германия, Естония, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Португалия и Румъния.
[17] Курсове по гражданско образование във Франция.
[18] В момента се подготвят изменения.

съдимост и отказа).

- **Доказателствен материал (член 7, параграф 1)**

Освен валиден пътнически документ и документи, потвърждаваща наличието на подходящо жилище, документите, които може да бъдат изискани в подкрепа на молбата, са посочени в членове 4 и 5. Следователно систематичното изискване по националното законодателство на допълнителни документи като извадка от свидетелство за съдимост (Кипър, Чешката република, Унгария, Италия, Румъния, Словения) или подробна автобиография (България[19]) не е в съответствие с директивата.

По силата на някои национални законодателства последствията от липсата на документи, доказващи наличието на подходящо жилище, също може да се окажат проблематични — обикновено това понятие се отнася до нормално жилище, което отговаря на общите стандарти за хигиеничност и безопасност, или жилище, което съответства на стандартите за социални жилища, които се основават на понятието „социални грижи“ . Тъй като това не представлява условие за приемане, законодателството на държави-членки, в което се посочва, че липсата на такова доказателство е основание за отказ на молбата, нарушава разпоредбите на директивата[20]. В допълнение конкретното изискване по силата на законодателството на Малта за това в жилището да не живее друго лице/лице, което не е член на семейството, не изглежда основателно.

Освен това липсата на конкретна правна разпоредба по отношение на доказателствения материал, какъвто изглежда е случаят в Германия, Швеция и Нидерландия, трудно може да се съвмести с общия принцип, че гражданите на трети страни трябва да са в състояние да се запознаят със своите права и задължения[21].

- **Допълнителни изисквания**

В Австрия издаването на разрешение за дългосрочно пребиваване в ЕС е формулирано като клауза „по избор“ и се издава, при условие че лицето притежава разрешение за установяване в тази държава, което от своя страна зависи от изпълнението на критерии, свързани с квоти или постигането на достатъчен брой точки (точкова система, основана на умения), което е несъвместимо с разпоредбите на директивата.

Що се отнася до таксите, начислявани във всички 24 държави-членки за обработката на молбата, когато те са прекомерно високи, може да се приеме, че те противоречат на принципа за пропорционалност и че се равняват на неправомерно допълнително условие за приемане, което застрашава „полезното действие“ на директивата. В това отношение следната група държави-членки: България, Кипър, Гърция, Франция, Нидерландия и Португалия, в които таксите варират от 260 до 600 евро, могат да бъдат считани за проблематични. Този въпрос е предмет на процедура за нарушение пред Съда22.

[19] В момента се подготвят изменения.
[20] В тази област може да възникне проблем с транспонирането в Австрия, Кипър, Чешката република, Германия, Франция, Унгария, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Малта, Полша, Румъния, Словакия.
[21] CEC, 30/05/1991 г., дело C-361/88.
[22] Дело C-508/10, Комисията/ Нидерландия.

3.3. Разрешение за пребиваване и статут на дългосрочно пребиваващ (член 8, параграфи 1, 2 и 3)

В директивата се прави съществено разграничение между статут на дългосрочно пребиваващо лице и разрешение за пребиваване, като статутът на дългосрочно пребиваващо лице е постоянен, а разрешението само удостоверява този статут[23]. С оглед на това липсата на изрични разпоредби по националното право (във Франция, Литва, Нидерландия, Португалия и Швеция) относно постоянното естество на статута може да се превърне в проблем в правно отношение.

Държавите-членки транспонираха правилно разпоредбата за периода на валидност на разрешението (член 8, параграф 2), като повечето от тях определиха този период на 5 години с някои изключения[24].

Правилата, които се прилагат по отношение на формата на разрешението (член 8, параграф 3) бяха изменени с Регламент № 380/2008 на Съвета от 18 април 2008 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни. По отношение на задължителните вписвания в разрешението редица държави-членки не са определили такива (напр. Испания[25], Италия и Румъния) през първите години след влизането в сила на директивата, което създава проблеми, свързани с мобилността в рамките на ЕС.

3.4. Условия за подновяване на разрешението и загуба на статут (членове 8, параграф 2 и член 9)

- **Подновяване на разрешението за дългосрочно пребиваване (член 8, параграф 2)**

По отношение на разпоредбата от член 8, параграф 2 за автоматично подновяване, която е тясно свързана с член 9, параграф 6 относно изтичането на срока на разрешението за пребиваване на дългосрочно пребиваващо лице, транспонирането е правилно в държавите-членки, в които няма процедура за подновяване, тъй като разрешението е валидно за неопределен период от време. Транспонирането е правилно също така и в държавите-членки, в които разрешението за пребиваване на дългосрочно пребиваващо лице се подновява автоматично след изтичане на срока или при поискване. Високите такси, които се прилагат в този случай (Кипър) изглежда не са съвместими с понятието за автоматично подновяване, нито високите глоби (до 1 659 евро), които според събраните сведения се прилагат в Словакия за дългосрочно пребиваващи лица, които не са подали навреме молба за подновяване на разрешението им.

- **Отнемане или загуба на статут на дългосрочно пребиваващо лице (член 9)**

С член 9 се уреждат условията за отнемане или загуба на статут на дългосрочно пребиваващо лице. В член 9, параграфи 1 и 4 са посочени пет конкретни случая, в които може да бъде отнет статута на дългосрочно пребиваващо лице, а в член 9, параграф 3 са посочени обстоятелствата, при които може да извърши отнемането. Отнемането на статут на дългосрочно пребиваващо лице не се оправдава по други

[23] Вж. съображение 11.
[24] 10 години: Чешката република, Франция; неопределена продължителност: Финландия, Италия, Германия, Словения.
[25] В момента се подготвят изменения.

причини.

В допълнение с член 9, параграф 2 на държавите-членки се разрешава да отнемат разрешение в случай на отсъствие от територията на ЕС за повече от 12 месеца, освен ако не са позволени по-дълги периоди[26] поради особени или извънредни причини (напр. разработване на проект в държавата на произход). По събрани сведения в Словакия и в Нидерландия транспонирането е неправилно, като в него се предвиждат допълнителни основания за загуба на статут в случай на отсъствие за период от 180 дни от територията на приемащата държава-членка.

Съгласно условията на член 9, параграф 3 държавите-членки могат да предвидят, че дългосрочно пребиваващото лице губи своето право да запази статута си в случаи, когато лицето представлява заплаха за обществения ред, въпреки че такава заплаха не представлява основание за експулсиране. В законодателствата на повечето държави-членки е предвидена такава възможност, но невинаги е ясно дали тежестта на извършените престъпления се взема под внимание. По-специално в законодателството на Франция се предвижда, че статутът на дългосрочно пребиваващо лице може да бъде отнет в случай че гражданин на трета страна е нает на работа без необходимото разрешително за работа, а това изглежда надхвърля основанията за отнемане, посочени в член 9.

Член 9, параграф 4, който се отнася до загубата на статут на дългосрочно пребиваващо лице в първата държава-членка при получаване на статут на дългосрочно пребиваващо лице във втора държава-членка или след шестгодишно отсъствие от територията на първата държава-членка, беше транспониран във всички държави-членки.

По отношение на член 9, параграф 5 и улеснената процедура за получаване на статут на дългосрочно пребиваващо лице (напр. отнемане или облекчаване на изискването за пребиваване или интеграция) по отношение на случаите, посочени в член 9, параграф 1, буква в) и член 9, параграф 4, Кипър, Испания[27], Литва и Малта не са уведомили, че са транспонирали тази разпоредба.

3.5. Право на равноправно третиране в първата държава-членка (член 11)

По силата на член 11 от директивата дългосрочно пребиваващите лица се ползват с равноправно третиране в сравнение с гражданите на приемащата държава-членка в определени области, включително достъп до трудова заетост, образование, социална закрила и достъп до стоки и услуги. За съжаление в резултат предимно на липсата на изрични разпоредби в законодателствата на много държави-членки в тази област липсва информация. Поради това е трудно да се оцени дали националното законодателство е в съответствие с член 11. Броят на жалбите в тази област обаче показва, че транспонирането на тази разпоредба може да бъде проблематично, особено когато принципът за равноправно третиране се прилага от различни регионални и местни органи.

12 държави-членки[28] използваха възможността, предвидена в член 11, параграф 2 за ограничаване на равноправното третиране до случаи, при които обичайната регистрация на местоживеене на дългосрочно пребиваващото лице или на членовете на

[26] Австрия, Белгия, Чешката република, Финландия, Люксембург, Малта, Португалия, Словения.
[27] В момента се подготвят изменения.
[28] Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Унгария, Италия, Люксембург, Полша.

неговото семейство се намира на територията на съответната държава-членка. В допълнение Гърция е единствената държава-членка, в която в съответствие с параграф 4 националният законодател ограничава равноправното третиране до основните права по отношение на социалната помощ и социалната закрила[29]. По отношение на достъпа до трудова заетост в законодателството на 17 държави-членки[30] се съдържа ограничение или дългосрочно пребиваващите лица се изключват от дейности, които са свързани с упражняването на публична власт.

Проблеми, свързани с транспонирането, възникват по отношение на: достъп до образование в Нидерландия (на университетите е разрешено да начисляват по-високи такси на граждани на страни извън ЕИП, включително дългосрочно пребиваващи лица); придобиване на недвижимо имущество в Полша; свободен достъп до територията на Литва (свободата на движение на чужденците може да бъде ограничена въз основа на дълъг списък от причини, включително защитата на правата и свободите на други лица).

Съвместимостта с член 11 на националните помощи за жилищно настаняване, които са ограничени до гражданите на ЕС, е предмет на преюдициално запитване до Съда от страна на италиански съд[31].

3.6. Връзка с националното разрешение за дългосрочно пребиваване — по-благоприятни разпоредби (член 13)

С член 13 от директивата на държавите-членки се разрешава да издават разрешения за постоянно пребиваване при по-благоприятни условия. Тези разрешения за пребиваване не предоставят право на преместване в друга държава-членка. 13 държави-членки[32] използваха тази възможност, включително в полза на лицата, ползващи се с международна закрила, големи инвеститори или граждани на трети страни, които имат особена връзка със съответната държава-членка, тъй като са родени или пребивават отдавна на нейната територия, или са сключили брак с неин гражданин.

Проблеми могат да възникнат в държавите-членки[33], в които на гражданите на трети страни не се разрешава да притежават едновременно разрешение за дългосрочно пребиваване и друго разрешение за пребиваване и трябва да изберат между тях. Налагането на такъв избор не съответства на член 4, параграф 1 и член 7, параграф 3, с които се предвижда, че държавите-членки трябва да предоставят статут на дългосрочно пребиваващо лице, когато кандидатът отговаря на условията от директивата. В допълнение тази ситуация създава риск от конкуренция между националните разрешения и разрешенията на ЕС, която няма непременно да доведе до по-благоприятни разпоредби, прилагани спрямо гражданите на трети страни, с оглед на това че сравнението между предимствата на всяко едно от разрешенията често представлява сложен въпрос, изискващ задълбоченото познаване на законодателството в областта на имиграцията и извършването на подробна оценка.

[29] Като под това се разбират тези права, които засягат защитата на децата, на местното население и на семейството.
[30] Австрия, Белгия, България, Кипър, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Франция, Унгария, Италия, Люксембург, Полша, Швеция, Словения.
[31] Дело C-571/10.
[32] Австрия, България, Чешката република, Германия, Дания, Финландия, Унгария, Нидерландия, Полша, Швеция, Словения, Обединеното кралство.
[33] Австрия, Белгия,, Германия, Естония, Гърция, Финландия, Италия, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия.

3.7 Условия за пребиваване и работа в друга държава-членка (членове 14, 15,16, 18)

Улесняването на движението на дългосрочно пребиваващите лица на територията на ЕС представлява едно от основните предимства на директивата, като допринася за ефективната реализация на вътрешен пазар. Транспонирането обаче не постига тази цел. В много държави-членки глава III от директивата, в която се разглежда пребиваването в други държави-членки, беше само частично транспонирана или нейното изпълнение закъсня. Освен това възникнаха проблеми по отношение на разрешенията за пребиваване, които не са издадени в съответствие със спецификациите, посочени в директивата (вж. точка 3.3). Тази ситуация доведе до това, че на дългосрочно пребиваващите лица в друга държава-членка беше отказан прием на основания, които не са посочени в директивата, или не успяха да упражнят своите права.

Мобилността на територията на ЕС е подобрена в тези държави-членки, в които дългосрочно пребиваващите лица, получили такъв статут в друга държава-членка, са освободени от задължението за проучване на пазара на труда (а в някои случаи и от изискването да притежават разрешително за работа), а именно в Белгия[34], Кипър, Унгария, Латвия, Полша, Португалия и Швеция. В Италия, Румъния и Словения се прилагат национални квоти, различни от предвидените в член 14, параграф 4[35]. Съвместимостта на тези квоти с директивата зависи от това дали те се основават на оценка на пазара на труда. Поради това разпределените по националност квоти в Италия изглежда нарушават разпоредбите на директивата.

Някои държави-членки премахнаха изискването за стабилни и редовни доходи и за доказателство за здравна осигуровка от страна на притежателите на статут на дългосрочно пребиваващи, получен от друга държава-членка, когато те подават молба за разрешение за пребиваване. Прилагането по силата на член 15 на изисквания за доходи, които са по-стриктни от тези, посочени в член 5, както е предвидено във Франция, Италия и Румъния за някои категории дългосрочно пребиваващи лица, затруднява мобилността на територията на ЕС и води до проблеми, свързани със спазването на принципите за пропорционалност и ефективност на директивата.

В член 15, параграф 3 се предвижда държавите-членки да изискват от лицата, подали молба за разрешение за дългосрочно пребиваване, да изпълнят „мерките“ за интеграция, при условие че условието за интеграция не е било приложено за тези дългосрочно пребиваващи лица в първата държава-членка. Според използваната формулировка и предвидените ограничения по отношение на тяхното приложение и съдържание тези „мерки“ за интеграция не са равностойни на „условията“ за интеграция, посочени в член 5, параграф 2. Поради това националното законодателство, в което се предвижда притежателите на статут на дългосрочно пребиваващи лица, получен от друга държава-членка, да изпълнят мерки за интеграция, включващи нещо повече от преминаването на езиков курс, въпреки прилагането на условие за интеграция в първата държава-членка, нарушава разпоредбите на директивата. Такъв е случая в Австрия, Естония[36], Франция, Германия и Латвия.

[34] През периода на прилагане на преходни мерки за граждани на ЕС, единствено за професии, за които е налице недостиг на работна ръка.
[35] Такива се прилагат единствено от Австрия.
[36] Това изискване обаче не се прилага за разрешения за временно пребиваване.

С член 8, параграф 1 от директивата се урежда възможността държавите-членки да откажат молби в случай на заплаха за общественото здраве. В някои държави-членки не е ясно дали посочените болести подлежат също на защитни мерки по отношение на гражданите на съответната държава-членка. Белгия, Унгария, Италия, Латвия и Румъния[37] не транспонираха член 18, параграф 3, с който на държавите-членки се забранява да откажат издаването на разрешение поради заболявания, които са се появили след получаването на първото разрешение за пребиваване. Освен това, въпреки че с член 18, параграф 4 се забранява извършването на систематичен медицински преглед и събирането на такси за него, в Гърция и Литва при всички случаи се изисква медицинска документация, а в Кипър, Чешката република, Литва, Латвия и Румъния лицето, подало молба, трябва да покрие разходите за прегледа или медицинската документация.

Що се отнася до член 16, параграф 1, в който се предвижда, че съпругът/съпругата и непълнолетните деца имат право да придружат дългосрочно пребиваващото лице, ако семейството вече е било създадено в първата държава-членка, възникват проблеми с транспонирането в Естония и Литва[38], където се прилагат общите правила по отношение на събирането на семейството, а в Испания и Италия се прилага изискване за жилищно настаняване. Освен това клаузата „по избор“, която се съдържа в законодателството на Унгария, може също да бъде подвеждаща по отношение на правото на семейството да придружи дългосрочно пребиваващото лице.

3.8 Разрешение за пребиваване, издадено за дългосрочно пребиваващо лице във втора държава-членка (член 19, параграфи 2 и 3 и член 21)

Съгласно член 19, параграф 2 втората държава-членка трябва да предостави на дългосрочно пребиваващото лице подновяемо разрешение за пребиваване, ако са изпълнени условията, и трябва да информира първата държава-членка за своето решение. Във Франция, Италия, Латвия, Литва и Румъния задължението за предоставяне на информация не е транспонирано.

Веднага след като дългосрочно пребиваващото лице получи разрешение за пребиваване във втората държава-членка, то се ползва с право на равноправно третиране във втората държава-членка в областите, попадащи в обхвата на член 11, както е предвидено в член 21, параграф 1. Възникват специфични проблеми с транспонирането във: Финландия, Литва, Словения, Словакия, където цялостно равноправно третиране се прилага единствено за дългосрочно пребиваващи лица, които притежават разрешение за постоянно пребиваване. В Нидерландия разрешението за временно пребиваване за дългосрочно пребиваващо лице може да бъде отнето, ако то подаде молба за социална помощ.

България, Финландия, Италия, Румъния, Словения[39] и Словакия продължават да прилагат ограничения по отношение на достъпа до трудова заетост след първите 12 месеца, което е в нарушение на директивата. В националното законодателство на Кипър и Гърция няма ясни разпоредби по тази точка.

По отношение на членовете на семейството (член 19, параграф 3) втората държава-членка трябва да им издаде подновяеми разрешения за пребиваване, които са валидни

[37] В момента се подготвят изменения.
[38] В момента се подготвят изменения.
[39] В момента се подготвят изменения.

за същия период, като разрешението на дългосрочно пребиваващото лице. Тази конкретна разпоредба не беше транспонирана в Румъния и Словакия, а в Словения и Литва[40] се прилагат неоправдани ограничения. След получаването на такова разрешение за пребиваване членовете на семейството трябва да се ползват с правата, посочени в член 14 от директивата за събиране на членовете на семейството. Тази разпоредба не е транспонирана в Естония, Литва и Румъния, и не е правилно транспонирана в Словения по отношение на достъпа до пазара на труда, а във Финландия по отношение на образованието.

3.9. Закрила срещу експулсиране (членове 12 и 22)

Експулсирането от първата държава-членка се урежда единствено по силата на разпоредбите от директивата (член 12): държава-членка може да експулсира дългосрочно пребиваващо лице само ако гражданинът на трета страна представлява „реална и достатъчно сериозна заплаха“ за обществения ред и обществената сигурност, но не следва да бъде продиктувана от икономически съображения. Решението за експулсиране трябва да бъде предшествано от подробна оценка на конкретните обстоятелства, свързани с лицето, и на последствията от решението въз основа на набор от конкретни критерии (член 12, параграф 3). Проблеми от правен характер възникват с националните законодателства (Испания, Румъния, Швеция), в които не се посочва изрично конкретна заплаха, не се взема предвид целия набор от критерии (Белгия, България, Франция, Унгария, Люксембург, Литва, Нидерландия, Румъния, Швеция); предвидени са допълнителни основания освен тези, свързани с обществения ред или националната сигурност; или икономическите съображения не са изключени изрично, както се посочва в член 12, параграф 2.

Член 22 обхваща възможността за експулсиране на дългосрочно пребиваващо лице, на което е издадено разрешение за пребиваване във втора държава-членка, но което все още не е получило статут на дългосрочно пребиваващо лице в тази държава-членка. Освен в Малта, Португалия и Швеция другите държави-членки не са приели специални разпоредби в това отношение, което е проблематично, тъй като държавите-членки определят няколко допълнителни причини за отказ или отнемане на разрешения за пребиваване.

Директива 2008/115/ЕО от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни оказва въздействие върху член 22, параграфи 2 и 3, тъй като съгласно член 6 от тази директива, от гражданите на трети страни, пребиваващи незаконно на територията на държава-членка и притежаващи валидно разрешение за пребиваване, издадено от друга държава-членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава-членка. Само в случай на неспазване от страна на съответния гражданин на трета страна на това изискване, държавата-членка може да вземе решение за връщане. Процедурните гаранции и разпоредби по отношение на забраната за влизане, предвидена в Директива 2008/115/ЕО следва да бъдат спазвани.

[40] В момента се подготвят изменения.

3.10. Процедурни гаранции (член 7, параграф 2, член 10, член 19, параграф 1 и член 20)

- **Срок за разглеждане на молбата (член 7, параграф 2 и член 19, параграф 1)**

В съответствие с член 7, параграф 2 повечето държави-членки спазват шестмесечния срок за разглеждане на молбата за издаване на разрешение за дългосрочно пребиваване [41] и използват възможността за удължаване на срока при „извънредни обстоятелства“. В Белгия и Германия са налице проблеми от правна гледна точка, тъй като в тези държави не съществува изрична разпоредба за максимален срок. Освен това в някои държави-членки практиката може да се различава от официалните срокове[42].

В повечето държави-членки дългосрочно пребиваващите лица могат да останат във втората държава-членка, докато тече разглеждането на молбата за разрешение за пребиваване.

От държавите-членки се изисква да определят последиците от липсата на решение в рамките на срока (напр. продължаване на разрешението за временно пребиваване на кандидата); положителното или отрицателното решение, след което лицето може да обжалва). В това отношение транспонирането не е правилно в Естония, Финландия и Италия, където не бяха въведени разпоредби.

В съответствие със спазването на принципа за „полезно действие“ на директивата положителното решение следва да бъде равностойно на действително разрешение за дългосрочно пребиваване, както е предвидено в Белгия и Нидерландия, или при всички случаи да не забавя достъпа до правата, произтичащи от разрешението.

- **Други процедурни гаранции (член 7, параграфи 2, алинея 3, член 10 и член 20)**

Задължението за информиране, посочено в член 7, параграф 2, алинея трета изглежда не се спазва на практика в достатъчна степен, особено по отношение на правата, предоставени на дългосрочно пребиваващото лице в съответствие с член 11.

Колкото до останалите процедурни гаранции, посочени в членове 10 и 20, те са включени в повечето национални законодателства. В Чешката република обаче загубата на статут на дългосрочно пребиваващо лице съгласно член 9, параграф 4 от директивата не може да бъде обжалвано.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Насърчаването на интеграцията и недискриминирането на граждани на трети страни, най-вече на дългосрочно пребиваващи лица, представлява дългосрочен ангажимент на ЕС. Директивата за дългосрочно пребиваващи лица е изключително важно средство за постигане на тази цел и е в основата на политиката на ЕС в областта на имиграцията. Директивата, която представлява иновационна система, вдъхновена както от режима, приложим за гражданите на ЕС, така и от политиката в областта на имиграцията, осигурява за гражданите на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи лица разширен набор от права в целия ЕС, насърчава принципа за недискриминиране и

[41] 30 дни: Словения; два месеца: Чешката република; три месеца: България, Чешката република, Естония, Испания, Италия, Литва, Полша, Словакия; четири месеца: Франция, Унгария.
[42] Напр. Италия.

съдържа за първи път разпоредби за улесняване на мобилността от една държава-членка в друга.

На фона на тази амбициозна цел със съжаление трябва да се отбележи, че в много държави-членки въздействието на директивата относно статута на дългосрочно пребиваващ е слабо. През 2009 г. около четири пети от тези граждани на трети страни, притежаващи статут на дългосрочно пребиваващи лица, живеят в четири държави-членки: Естония (187 400), Австрия (166 600), Чешката република (49 200) и Италия (45 200). Във Франция и Германия само 2 000 граждани на трети страни получиха разрешение за дългосрочно пребиваване[43]. Освен това наличните данни показват, че само малък брой от гражданите на трети страни, които пребивават дългосрочно, са използвали тази нова възможност за мобилност в ЕС досега (по-малко от 50 за всяка държава-членка). Въпреки че гражданите на трети страни, пребиваващи за повече от 5 години, не отговарят автоматично на условията за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващи лица (напр. защото не отговарят на изискването за доходи) или могат да подадат молба за гражданство и предпочитат да получат такъв статут, разликата между потенциалните дългосрочно пребиваващи лица и тези, които са получили този конкретен статут е голяма.

От доклада става ясно, че общата липса на информация сред гражданите на трети страни относно статута на дългосрочно пребиваващи лица и правата, свързани с него, както и множеството пропуски при транспонирането на директивата (напр. тясното тълкуване на обхвата на директивата, допълнителните условия за приемане като високи такси, незаконни пречки за мобилност в рамките на ЕС, ограничаване на правото на равноправно третиране и защита срещу експулсиране), които следва да доведат до предприемането на по-нататъшни стъпки на равнище на ЕС и на национално равнище.

V. СТЪПКИ, КОИТО ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ

Комисията ще положи повече усилия, 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. Пет години след изтичането на крайния срок за транспониране на директивата е крайно време тя да бъде използвана изцяло.

Същевременно Комисията ще продължи да работи с държавите-членки на техническо равнище. Комитетът за връзка ще продължи да установява трудностите, да улеснява обмена на гледни точки относно тълкуването на директивата и да предлага насоки. Някои правни и технически въпроси може да бъдат обсъдени и пояснени допълнително като: мерки и условия за интеграция; специфични правила за приемане на дългосрочно пребиваващи лица във втората държава-членка; закрила срещу експулсиране; и обмен на информация между държавите-членки.

Освен това дългосрочно пребиваващите лица следва да бъдат по-добре информирани относно правата им съгласно директивата. Комисията ще използва в максимална степен съществуващите интернет сайтове, най-вече посредством бъдещия портал за имиграцията, и възнамерява да изготви опростен справочник за дългосрочно пребиваващите лица. Комисията може да насърчи и подпомогне държавите-членки да

[43] Източник : Евростат.

проведат кампании за повишаване на осведомеността с цел дългосрочно пребиваващите лица да бъдат информирани относно техните права.

Накрая, за да насърчи предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващо лице, постигането на напредък по отношение на интеграцията на граждани на трети страни и подобряване на функционирането на вътрешния пазар, може да се помисли за изменения на директивата, като: отчитане в по-голяма степен на временните престои при изчисляването на петгодишния период; насърчаване в по-голяма степен на циркулярната миграция посредством по-гъвкави правила относно периодите на отсъствие от територията на ЕС в съответствие със схемата на ЕС за синя карта[44]; улесняване на достъпа до пазара на труда във втората държава-членка; и по-нататъшно улесняване на придобиването на статут на дългосрочно пребиваващо лице във втората държава-членка.

[44] Директива 2009/50/ЕО