

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2008/2184(INI)

27.1.2009

ПРОЕКТОДОКЛАД

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 (2008/2184(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Adina-Ioana Vălean

PR_INI

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ 3

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

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 (2008/2184(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 18 от Договора за ЕО и член 45 от Хартата за основните права на Европейския съюз („Хартата за основните права“);
- като взе предвид Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки¹,
- като взе предвид своята резолюция от 15 ноември 2007 г. относно приложението на Директива 2004/38/ЕО², с което Комисията се призовава да представи незабавно оценка на състоянието на приложение и на правилността на транспониране на директивата от държавите-членки, заедно с необходимите предложения, и на компетентната комисия се възлага да направи оценка на проблемите, установени при транспонирането на директивата, като се подчертаят най-добрите практики и мерките, които могат да доведат до форми на дискриминация сред европейските граждани, както и да разгледат въпроса за свободата на движение;
- като взе предвид работния документ на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи от 13 юни 2008 г.³, въпросника, изпратен на националните парламенти на държавите-членки, и получените отговори;
- като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи относно посещението на закритите центрове за задържане на търсещи убежище и имигранти в Белгия⁴,
- като взе предвид своята резолюция от 10 юли 2008 г. относно преброяването на ромите в Италия на етническа основа⁵, становището на правната служба на Парламента относно съвместимостта на утежняващите санкции спрямо граждани на ЕС, пребиваващи неправомерно в държава-членка на ЕС, и доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи относно посещение на делегация в Италия⁶;

¹ ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77.

² ОВ С 282 Е, 6.11 2008 г., стр. 428.

³ PE407.933v01-00

⁴ PE404.465v02-00

⁵ Приети текстове, P6_TA(2008)0361.

⁶ PE414.169v02-00

- като взе предвид доклада на Комисията от 15 февруари 2008 г., озаглавен „Петия доклад за гражданството на Съюза“ (1 май 2004 г. – 30 юни 2007 г.)“ (СОМ(2008)0085);
 - като взе предвид 25-тия годишен доклад на Комисията от 18 ноември 2008 г. относно наблюдението на прилагането на правото на Общността (2007) (СОМ(2008)0777);
 - като взе предвид доклада на Агенцията на Европейския съюз за основни права, озаглавен „Хомофобията и дискриминацията в държавите-членки на ЕС въз основа на сексуалната ориентация“;
 - като взе предвид доклада на Комисията от 10 декември 2008 г. 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 (СОМ(2008)0840) (Доклада на Комисията);
 - като взе предвид заключенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 27 ноември 2008 г. относно „Свободното движение на лица: неправомерно упражняване и злоупотреби с правото на свободно движение“;
 - като взе предвид решенията на Съда на Европейските общности, свързани със свободното движение, като C-127/08 (делото Metock), C-33/07 (делото Jira) и C-524/06 (делото Huber);
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (А6-0000/2009),
- А. като има предвид, че съгласно Петия доклад за гражданството на Съюза, от 1 януари 2006 г. приблизително 8.2 милиона граждани на ЕС са упражнили правото си на постоянно пребиваване в друга държава-членка и като има предвид, че милиони граждани на ЕС пътуват всяка година в границите на Съюза;
- Б. като има предвид, че свободата на движение е присъща част от концепцията за гражданството на ЕС и представлява едно от основните права, признати на гражданите на ЕС с Договорите,
- В. като има предвид, че Директива 2004/38/ЕО прилага принципите, заложи в Договорите, като гарантира на гражданите на ЕС възможността да се движат свободно в границите на Съюза заедно с членовете на техните семейства, независимо от това, от коя държава произхождат,
- Г. като има предвид, че на държавите-членки бе наложено изискването да транспонират Директива 2004/38/ЕО до 30 април 2006 г., и като има предвид, че Комисията трябваше да представи своя доклад относно прилагането на директивата до 30 април 2008 г.,

- Д. като има предвид, че почти пет години след приемането на Директива 2004/38/ЕО информацията за нейното транспониране и практическо приложение вече е на разположение, макар и с известно закъснение спрямо сроковете, установени в директивата,
- Е. като има предвид, че Парламентът многократно е изразявал загриженост относно начина, по който някои държави-членки прилагат свободата на движение,
- Ж. като има предвид, че наскоро бе установен конструктивен диалог между Комисията, Парламента и някои държави-членки,
- З. като има предвид, че този диалог даде възможност националното законодателство да бъде допълнено до известна степен, така че да е в съответствие със законодателството на ЕО,
- И. като има предвид, че съгласно доклада на Комисията транспонирането на Директива 2004/38/ЕО е като цяло разочароващо, тъй като нито една държава-членка не е транспонирала директивата ефективно и правилно в нейната цялост, нещо повече, нито един член от директивата не е транспониран ефективно и правилно от всички-държави, и като има предвид по-специално, че най-малко в двадесет държави-членки неправилното транспониране засяга ключови разпоредби на директивата,
- Й. като има предвид, че в доклада на Комисията, освен много други, се установяват две основни повтарящи се нарушения на основни права на гражданите на Съюза, по-специално правото на влизане и постоянно пребиваване на членове на семейството от трети държави и изискването към граждани на ЕС заедно със заявленията за постоянно пребиваване на такива членове да представят допълнителни документи, които не са предвидени в Директива 2004/38/ЕО,
- К. като има предвид, че Комисията трябваше да започне деветнадесет производства за нарушения срещу държави-членки за неуведомяване относно национални мерки за прилагане, които впоследствие бяха приключени; като има предвид, че са получени над 1 800 индивидуални оплаквания, 40 запитвания от Парламента и 33 петиции, и че на тази основа са регистрирани 115 оплаквания и са започнати 5 производства за нарушения за неправилно прилагане на Директива 2004/38/ЕО,
- Л. като има предвид, че в своя доклад Комисията застъпва становището, че не е необходимо да се изменя Директива 2004/38/ЕО на този етап, но трябва да бъдат положени всички усилия да се постигне правилното ѝ прилагане чрез създаване на група от експерти, събиране на информация, данни и най-добри практики въз основа на въпросник и чрез издаване през 2009 г. на насоки относно проблематичните въпроси, така че да се гарантира пълното и правилно прилагане,

- М. като има предвид, че редица национални парламенти са отговорили на въпросника на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи¹, а в някои държави-членки и двете парламентарни камари са отговорили на въпросника²,
- Н. като има предвид, че представителите на националните парламенти имаха освен това възможността да изразят своите гледни точки на заседанието на съвместния комитет относно напредъка в областта на свободата, сигурността и правосъдието, проведено на 19 и 20 януари 2009 г.,
- О. като има предвид, че Правната служба на Парламента, с която Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи е провела консултация по този проблем, е излязла със заключението, че национално законодателство, в което се предвижда, че предходно нелегално пребиваване в друга държава-членка е утежняващо обстоятелство по отношение на престъпление, извършено от гражданин на Съюза, не съответства на правото на Общността³,
- П. като има предвид, че в решенията на Съда на ЕО относно свободата на движение и по-специално делата Metock, Jira и Huber бяха потвърдени следните принципи:
- гражданин/гражданка на държава извън Общността, който/която е съпруг/а на гражданин/гражданка на ЕС и придружава или се присъединява към този/тази гражданин/гражданка, може да се възползва от разпоредбите на директивата, независимо от това, кога и къде е сключен бракът и по какъв начин този/тази съпруг/а е влязъл/влязла в приемащата държава-членка⁴,
 - въпреки че член 18 от Договора за ЕО и член 27 от Директива 2004/38/ЕО не изключват приемането на национално законодателство, позволяващо правото на гражданин на държавата-членка за пътуване в друга държава-членка да бъде ограничавано, по-специално въз основа на предходно репатриране от последната държава-членка поради „нелегално пребиваване“ в нея, при условие, че извършеното от този гражданин деяние представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за един от основните интереси на обществото и че предвидената рестриктивна мярка е подходяща за постигането на целта, която преследва, и не излиза извън рамките на необходимото за постигането ѝ, и че националният съд е този, който трябва да установи дали това е така в случая, разглеждан от него⁵,
 - член 12, параграф 1 от Договора за ЕО трябва да бъде тълкуван в смисъл, че той изключва установяването от държава-членка, с цел борба с престъпността, на система за обработка на личните данни, предназначена специално за граждани на ЕС, които не са граждани на тази държава-членка⁶,

¹ Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Гърция, Испания, Италия, Литва, Латвия, Полша, Румъния, Словения, Словакия

² Белгия, Чешката република и Румъния

³ Становище на Правната служба SJ-0516/08

⁴ Дело Metock

⁵ Делото Jira

⁶ Делото Huber

- Р. като има предвид, че съгласно доклада на делегацията на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, посетила закрити центрове за задържане на нелегални имигранти в Белгия, граждани на Съюза могат да бъдат задържани в Белгия за просто административно нарушение и много граждани на ЕС са задържани в централите за задържане на нелегални имигранти,
- С. като има предвид, че в посочените по-горе заключения от 27 ноември 2008 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи е изискал от Комисията да изготви през първата половина на 2009 г. тълкувателно изявление, представящо насоки относно действието на Директива 2004/38/ЕО, и да обсъди всички други подходящи и необходими мерки,
- Т. като има предвид, че въз основа на информацията, събрана най-вече чрез отговорите, дадени от националните парламенти на въпросника на Парламента, която за съжаление не е изчерпателна и не покрива всички държави-членки, и в допълнение на към доклада на Комисията, бяха установени следните основни проблеми:
- рестриктивното тълкуване от държавите-членки на понятието „членове на семейството“ (член 2), на „всякакви други членове на семейството“ и на „партньор“ (член 3), по-специално по отношение на партньори от един и същи пол, и тяхното право на свободно движение съгласно Директива 2004/38/ЕО¹,
 - налагат се неоправдани административни усложнения по отношение на влизането и постоянното пребиваване на членове на семейството от трети държави²,
 - тълкуването от страна на държавите-членки на „достатъчно средства“ съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38/ЕО често е неясно и недоброжелателно, тъй като повечето държави-членки изискват представяне на доказателства за притежаването на достатъчни средства³; също така несигурно е в много държави-членки понятието „неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка“, както и това, дали и в кои случаи се взема решение за отстраняване на гражданин на ЕС, който се е превърнал в неприемлива тежест (член 14, съображение 10),

¹ Кипър, Полша и Словакия не признават бракове на партньори от един и същи пол като основание за признаване на право на свободно движение, Полша и Словакия не признават регистрирани партньорства, дори ако са легализирани в друга държава-членка; информацията по този въпрос, предоставена от Комисията, Агенцията за основни права и неправителствените организации, дава допълнителни доказателства за правната несигурност по този въпрос; Италия не признава на двойки от един и същи пол право на свободно движение на основание обществена политика; има обща тенденция срещу признаването на трети/четвърти съпрузи.

² В няколко оплаквания и петиции, адресирани до институциите на ЕС, вносителите им подчертават, че някои държави-членки не са склонни да признават изцяло правата на членове на семейството от трети държави; като пример, законодателството на Обединеното кралство, Литва и Полша изключват влизането без виза на членове на семейство, които не са граждани на ЕС.

³ Гърция счита за изискван доход минималната „сума на пенсията“ за Гърция, в Австрия като основа за изчисляване на достатъчни средства може да се използват ставките на социалните помощи, в Румъния се изисква „минимален гарантиран приход“ и условието за достатъчни средства се оценява систематично.

- тълкуването от много държави-членки на израза „сериозни/императивни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“, както и това, в кои случаи и на какви основания това тълкуване може да бъде основа за решение за експулсиране (членове 27 и 28 от директивата) се различават в отделните държави-членки, не са ясни и могат да доведат до злоупотреба (насочване към граждани на определена държава-членка) или съответствието им с директивата (например механизмите за автоматично експулсиране) е съмнително¹,
 - често от гражданите на ЕС неоснователно се изисква да представят на органите на приемащата държава-членка допълнителни документи, които не са предвидени в Директива 2004/38/ЕО²,
 - законодателството и практиката по отношение на злоупотребата с права и на фиктивните бракове,
- У. като има предвид, че изключително неудовлетворителното транспониране на директивата относно прилагането на член 18 от Договора за ЕО от държавите-членки следва да бъде сериозно осъдено, и като има предвид, че тази ситуация е резултат ако не от подкопаването на самата директива, то от сериозното неприлагане на едно от ключовите права, на които се основава ЕС и които са предоставени на гражданите на ЕС от Договорите,

Прилагане на Директива 2004/38/ЕО

1. призовава държавите-членки да зачитат духа и буквата на член 18 от Договора за ЕО и член 45 от Хартата на основните права, предоставящи на гражданите на ЕС основното право на свободно движение, като спешно започнат прилагането на Директива 2004/38/ЕО, незабавно преразгледат законодателството и административните практики, които са в противоречие с правото на ЕС, по-специално на основата на доклада на Комисията и на съдебната практика на Съда на ЕО;
2. призовава държавите-членки да приложат изцяло правата, предоставени съгласно член 2 и член 3 от Директива 2004/38/ЕО, не само по отношение на съпрузи от различни полове, но също така и към регистрирани партньори, членове на домакинството и партньори, включително двойки от един и същи пол, независимо от националността, въз основа на принципите на взаимно признаване, равенство,

¹ Например член 235 от италианския наказателен кодекс предвижда експулсиране на неграждани на държавата, осъдени на 2 или повече години лишаване от свобода.

² В някои случаи (Гърция) компетентните органи съгласно националното право могат да изискат свидетелство за съдимост от гражданин на ЕС, подаващ заявление за регистрация, докато в други държави-членки (например в Испания и Белгия) на граждани на други държави-членки се издават специални лични карти и карти за постоянно пребиваване; В някои държави-членки (Испания) в допълнение към удостоверението за регистрация на гражданите на ЕС се издава идентификационен номер на чужденец, необходим за започване на работа или за регистриране в системата за социална сигурност; в Италия от гражданите на ЕС се изисква да докажат „законността“ на притежаваните средства.

недискриминация, зачитане на достойнството, на частния и семейния живот; във връзка с това призовава Комисията да издаде точни насоки, като допълнително се позове на анализа и заключенията, съдържащи се в доклада на Агенцията по основните права;

3. призовава държавите-членки при прилагането на правото на свободно движение да не налагат на граждани на Съюза и на членове на техните семейства необосновани административни усложнения, които не са изрично предвидени в Директива 2004/38/ЕО, тъй като това е в противоречие с правото на ЕО и представлява необоснована пречка пред упражняването на свободите, предоставени непосредствено от Договора за ЕО и независещи от изпълнението на административните процедури; припомня на държавите-членки техните задължения за улесняване на административните практики, свързани с упражняването на правото на свободно движение;
4. приканва Комисията да извърши внимателна оценка на това, дали законодателството и практиката на държавите-членки не нарушават правата, предоставени на гражданите на ЕС от Договора за ЕО и директивата, по-специално по отношение на понятията „достатъчни средства“, „неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка“, сериозни/императивни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност“, дали са създадени необходимите материални и процедурни гаранции и правна и други видове защита срещу експулсиране и дали те функционират; припомня, че всяко ограничаване на основното право на свободно движение се тълкува точно;
5. призовава държавите-членки да не въвеждат законодателство, налагащо на граждани на ЕС несъразмерни или дискриминиращи санкции, като например лишаване от свобода в случай на експулсиране от територията на приемащата държава-членка, разпоредби, съгласно които предходно нелегално пребиваване в друга държава-членка е утежняващо обстоятелство по отношение на престъпление, извършено от гражданин на Съюза, или автоматично експулсиране при наказателна присъда;
6. отбелязва, че не всички държави-членки са въвели член 35 от Директива 2004/38/ЕО, който им позволява да приемат необходимите мерки за отказ, прекратяване или оттегляне на правото на свободно движение в случаи на злоупотреба с права или на измама, като фиктивни бракове, при условие, че тези мерки са съразмерни и недискриминационни и че са спазени процедурните гаранции, и обръща внимание на възможностите, предвидени в този член;
7. призовава Комисията да наблюдава спазването в практиката на член 24 от директивата относно еднаквото третиране и забраната за дискриминация, основана на националност, във връзка със съображения 20 и 31 и член 21 от Хартата за основните права, с който на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства при преместване в друга държава-членка се предоставя правото на еднакво третиране с граждани на тази държава-членка по всички въпроси, попадащи в полето на действие на Договора за ЕО, и призовава държавите-членки да

предприемат необходимите стъпки за преодоляване на недостатъците и прекратяване на нарушенията на правото на ЕС;

8. призовава за преразглеждане на преходния режим, които все още предвиждат определени ограничения на свободата на движение на граждани на държавите-членки, присъединили се към ЕС на 1 май 2004 г. и на 1 януари 2007 г., ограничения, представляващи съществена дискриминация между гражданите на ЕС¹;
9. призовава Комисията и държавите-членки да преразгледат предвидените в директивата ограничения и действащи срокове, свързани с правата на свободно движение, както е посочено в член 39 от Директива 2004/38/ЕО, и да анализират въздействието от премахването на съществуващата понастоящем дискриминация между гражданите на ЕС по отношение на пълното упражняване на предоставените им от Договора право на свободно движение и права, произтичащи от гражданството на ЕС;

Методология за гарантиране на изпълнението

10. подкрепя подхода, предложен от Комисията, който се основава на непрекъснатия и всестранен мониторинг на изпълнението на Директива 2004/38/ЕО, на подпомагането на държавите-членки за гарантиране на пълно и правилно прилагане на директивата чрез изготвяне през първата половина на 2009 г. на насоки и чрез започването на производства за нарушения срещу държавите-членки в случаите, когато националното законодателство е в противоречие с директивата;
11. призовава държавите-членки да започнат процедури по изпълнение на насоките до края на 2009 г., така че да приспособят националните законодателства и практики, призовава ги също така да предоставят насоките на всички компетентни органи и да наблюдават изпълнението им;
12. изисква от Комисията да определи краен срок за изпълнението на насоките, след който да се започват съответните производства за нарушения, изисква също така Комисията да се ангажира напълно и да се информира редовно относно развитието на процеса;
13. призовава Комисията да създаде система за взаимна оценка по отношение на свободното движение на хора, която оценка да се извършва от групи от експерти, определени от държавите-членки и от Парламента, подпомагани от Комисията и от Генералния секретариат на Съвета, на основата на посещения на място и без да се нарушават правомощията, предоставени на Комисията от Договорите;
14. призовава Комисията да изиска от държавите-членки данни във връзка със свободата на движение, например относно броя на случаите на експулсиране и причините за тях;

¹ Относно последната актуализация на преходния режим виж Бележка на Комисията/08/718 от 18 ноември 2008 г.: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/comunicati/2008/rapid181108.pdf>

15. приветства намерението на Комисията да повиши осведомеността на гражданите на ЕС относно техните права съгласно Директива 2004/38/ЕО и да разпространи опростен наръчник за гражданите на ЕС, като използва във възможно най-голяма степен интернет, и припомня на държавите-членки техните задължения съгласно член 34 от директивата да информират гражданите относно техните права във връзка със свободното движение; във връзка с това призовава държавите-членки да създадат офиси за информация и помощ във връзка с правото на свободно движение;

o

o o

16. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, както и на правителствата и парламентите на държавите-членки.