

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.2.2009
COM(2009) 90 окончателен

2009/0025 (CNS)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система

(представена от Комисията)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Основания на предложенията

Настоящо правно положение

Настоящите предложения имат за цел да улеснят движението в шенгенското пространство без вътрешни граници на гражданите на трети държави, които законно пребивават на територията на една от държавите-членки¹, въз основа на дългосрочна виза от тип „D“, издадена от съответната държава-членка.

Настоящите достижения на правото от Шенген позволяват на гражданин на трета държава, който притежава дългосрочна виза („виза от тип D“) за престой над три месеца, да пребивава само на територията на държавата-членка, която е издала визата, а член 18 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген (Шенгенската конвенция)², изменена с Регламент 1091/2001³, му позволява да премине транзитно през територията на другите държави-членки единствено с цел да влезе на територията на държавата, която е издала визата.

Затова съгласно настоящите разпоредби на правото на Общността на притежателите на виза от тип D не е позволено по време на техния престой да пътуват до другите държави-членки, нито пък им е позволено да преминават транзитно през другите държави, когато се завръщат в държавата си на произход, тъй като това не е предвидено в Шенгенската конвенция.

Текстът на спомената по-горе разпоредба от Шенгенската конвенция произтича от процедурата, която обикновено се е прилагала от държавите-членки към момента на приемането му, при която процедура визите от тип D се преобразуват в разрешение за пребиваване след влизане на територията. Въз основа на такова разрешение за пребиваване гражданите на трети държави могат впоследствие да се движат свободно в рамките на шенгенското пространство. Поради тази причина при сключването на Шенгенската конвенция държавите-членки не счетоха за необходимо да уредят въз основа на виза от тип D свободното движение и завръщането в държавата на произход или повторно транзитно пътуване към държавата-членка, която е издала визата от тип D.

Ето защо Шенгенската конвенция предвижда единствено принципа на еквивалентност между шенгенските разрешения за пребиваване и визите, които се използват в шенгенското пространство: разрешението за пребиваване, което е издадено от държава-членка, позволява на гражданин на трета държава — притежател на разрешение за пребиваване и на валиден пътен документ, да се движи свободно до три месеца на територията на другите държави-членки в рамките на своя престой (член 21 от конвенцията).

За престой, който не надвишава три месеца, член 5, параграф 1, буква б) от Регламент

¹ За целите на настоящото предложение понятието „*държави-членки*“ означава държави-членки на ЕС, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген.

² ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 1.

³ ОВ L 150, 6.6.2001 г., стр. 4.

(ЕО) № 562/2006 (Кодекс на шенгенските граници)⁴ също предвижда възможността гражданите на трети държави, които притежават валидно разрешение за пребиваване, издадено от държава-членка, да преминават външните граници на друга държава-членка без виза.

Практически проблеми

Все повече държави-членки не заменят визите от тип D с разрешения за пребиваване след влизането на гражданите на трети държави на тяхна територия или го правят със значително забавяне. Настоящото правно и практическо положение има сериозни отрицателни последици за свободното движение в шенгенското пространство на гражданите на трети държави, които пребивават на територията на държава-членка въз основа на виза от тип D. Тъй като тези лица трябва да продължат своя престой като притежатели на виза от тип D, от правна гледи точка те не могат нито да пътуват до другите държави-членки по други основателни причини (напр. работа, конференции, посещения) по време на своя престой, нито да преминават транзитно през територията на другите държави, когато се завръщат в държавата си на произход.

Виза от тип D+C — Регламент № 1091/2001

С цел поне частично да се реши проблемът със забавянето при издаване на разрешения за пребиваване след пристигането, визата от тип D+C бе въведена през 2001 г. от Регламент 1091/2001⁵ (по френска инициатива), в който се предвижда възможността притежателите на дългосрочна виза от тип D, издадена от държава-членка, да се движат свободно в шенгенското пространство през първите три месеца от срока на валидност на визата от тип D, при условие, че визата е издадена в съответствие с шенгенските правила за краткосрочни визи (включително извършването на проверка в Шенгенската информационна система (ШИС) за това дали лицето е включено в списъка с граждани на трети държави, които не могат да бъдат допускани).

На практика обаче явно повечето държави-членки или изобщо не издават визи от тип D+C, или издават много малък брой такива визи. В редица случаи бе отбелязано, че консулският персонал не познава добре или изобщо не познава този тип виза или условията за нейното издаване, поради което кандидатите за виза не биват информирани за съществуването на тази възможност. При това бе установено, че в много случаи националните програми за регистриране и обработване на молбите за издаване на визи дори не позволяват разглеждането на молби за такъв тип виза, нито отпечатването на визов стикер. Същевременно редица държави-членки позволяват на своите дипломатически мисии и консулски служби да издават направо разрешения за пребиваване, като така визите от тип D+C стават излишни.

Още повече, че след изтичането на срока от три месеца от началната дата на валидност на визата от тип D+C, на притежателите ѝ, които до този момент са пребивавали законно на територията на държавата-членка, издала визата, повече не им е позволено да се движат свободно на територията на всички държави-членки, ако междувременно визата от тип D+C не е била заменена с разрешение за пребиваване.

⁴ ОВ L 150, 13.4.2006 г., стр. 1.

⁵ ОВ L 150, 6.6.2001 г., стр. 4.

Съобразно Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета⁶ за тези лица съществува изискване да притежават краткосрочна виза, поради което, за да могат да пътуват до друга държава-членка, те трябва да кандидатстват за отделна краткосрочна виза от тип С в своята държава на местопребиваване. На практика обаче някои държави-членки отказват да издават шенгенски визи на лица, които вече пребивават в шенгенското пространство. Освен това съобразно тълкуването, което правят някои държави-членки, тези граждани на трети държави повече нямат право да кандидатстват за допълнителна краткосрочна шенгенска виза през тези шест месеца, тъй като те вече са пребивавали три месеца в шенгенското пространство въз основа на визата от тип D+C. По същата логика, когато тези граждани на трети държави, притежаващи виза от тип D+C или D, се завърнат в собствената си държава, на тях може да не им бъде позволено да пътуват през територията на другите държави-членки, тъй като 90-дневният срок на разрешен престой в рамките на шестмесечния срок вече е изтекъл.

Като се основава на посоченото по-горе, в предложението си за регламент за създаване на визов кодекс на Общността⁷ Комисията предложи визите от тип D+C да бъдат премахнати с цел опростяване на процедурите и от държавите-членки да бъде поискано да ускорят издаването на разрешения за пребиваване на гражданите на трети държави.

По различни причини повечето държави-членки обаче не желаят или не са в състояние да издават своевременно разрешения за пребиваване на граждани на трети държави, пребиваващи на тяхна територия. Затова Комисията предлага въвеждането на принципа на еквивалентност между дългосрочните и краткосрочните визи, издадени от държавите-членки, които прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, с цел да бъдат преодолените затруднения, с които понастоящем се сблъскват гражданите на трети държави, законно пребиваващи на територията на държава-членка въз основа на дългосрочна виза.

Въвеждането на еквивалентност между визите от тип D и C първоначално бе обмисляно от няколко държави-членки и Комисията по време на обсъжданията в рамките на неформалната работна група „Визи“ в Любляна на 21 и 22 януари 2008 г. и бе по-подробно проучено на заседанията на работна група „Визи“ на 26 и 27 март 2008 г. при обсъждането на визовия кодекс на Общността в контекста на премахване на визите от тип D+C.

Настоящите предложения са продиктувани и от редица оплаквания и въпроси, получени от държавите-членки и от граждани на трети държави, които пребивават на територията на държава-членка въз основа на виза от тип D+C или на виза от тип D.

Задължението за издаване на разрешения за пребиваване

Настоящите предложения нямат за цел да насърчат държавите-членки да не издават разрешения за пребиваване и да оставят гражданите на трети държави да пребивават на тяхна територия въз основа на дългосрочна виза. Напротив, това не би било съвместимо с редица директиви, които налагат на държавите-членки задължението да издават разрешения за пребиваване на някои категории граждани на трети държави.

⁶ ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1.

⁷ COM(2006) 403 окончателен.

Съобразно Директива 2005/71/ЕО на Съвета⁸ относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност решението по заявление за разрешение за пребиваване се взема във възможно най-кратки срокове и, когато това е целесъобразно, в рамките на ускорена процедура.

В Директива 2004/114/ЕО на Съвета⁹ относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност се предвижда задължение за издаване на разрешения за пребиваване на студентите, обхванати от тази директива, за срок най-малко една година (който е подновяем) или най-малко за времетраенето на учебно-образователния курс, ако той е по-кратък от една година. Решението по такова заявление се приема и оповестява на кандидата в срок, който не затруднява продължаването на съответната учебна дейност. При това могат да се въвеждат ускорени процедури за издаване на разрешения за пребиваване или визи за студенти чрез споразумения между учебните заведения и органите на държавите-членки, компетентни по въпросите на влизане и престой на територията.

С Директива 2003/86/ЕО на Съвета¹⁰ относно правото на събиране на семейството се установява задължението за издаване на разрешение за пребиваване за срок, не по-малък от една година, на членове на семейството на граждани на трети държави, които вече пребивават законно на територията на държава-членка.

Въз основа на Директива 2004/38/ЕО¹¹ относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки на членове на семействата на граждани на ЕС, които живеят съвместно с гражданин на Съюза повече от три месеца в държава-членка, различна от собствената държава-членка на гражданина на Съюза, следва да се издават карти за пребиваване не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Незабавно се издава удостоверение за подаване на молба за издаване на карта за пребиваване.

Директива 2003/109/ЕО на Съвета¹² относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни също е от значение, поради това, че при определени условия дългосрочно пребиваващият има право на пребиваване в другите държави-членки, които трябва да му издадат разрешение за пребиваване най-късно шест месеца след подаване на молбата.

Тези разпоредби не се засягат от настоящите предложения.

Съдържание на предложенията

Настоящите предложения предвиждат разширяването на принципа на еквивалентност между разрешението за пребиваване и краткосрочната виза към дългосрочните визи от тип D. Така по отношение на свободното движение в шенгенското пространство дългосрочната виза ще има същите правни последици, както разрешението за пребиваване.

⁸ ОВ L 289, 3.11.2005 г., стр. 15.

⁹ ОВ L 375, 23.12.2004 г., стр. 12.

¹⁰ ОВ L 251, 3.10.2003 г., стр. 12.

¹¹ ОВ L 229, 29.6.2004 г., стр. 35.

¹² ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44.

Гражданин на трета държава, притежаващ дългосрочна виза от тип D, издадена от държава-членка, ще може да пътува до другите държави-членки в рамките на три месеца на полугодие при условията, които важат за притежател на разрешение за пребиваване. Правилата за издаване на дългосрочни визи остават непроменени, както и в случая с правилата за издаване на разрешения за пребиваване при въвеждане на принципа на еквивалентност между разрешението за пребиваване и краткосрочната виза. Това би представлявало потвърждаване на основните принципи, които стоят в основата на шенгенското пространство без вътрешни граници, според които всяко лице, притежаващо документ за законно пребиваване в една държава-членка, може да пътува свободно в шенгенското пространство за кратки периоди на престой до три месеца на полугодие.

Съставени въз основа на член 62, параграф 2, буква а), член 62, параграф 3 и член 63, параграф 3, буква а) от ДЕО, предлаганите регламенти ще изменят:

- членове 18, 21 и 25 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. (между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници);
- член 5, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) относно условията за влизане на граждани на трети страни.

Поради съткновение между процедурите за вземане на решение, които са свързани с различните правни основания, Комисията трябваше да изготви две отделни предложения:

- Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген и на Регламент (ЕО) № 562/2006 по отношение на движението на лица с дългосрочни визи се основава на член 62, параграф 2, буква а) и член 62, параграф 3 от ДЕО и следва да бъде прието в съответствие с процедурата за съвместно вземане на решения.
- Предложението за Регламент на Съвета за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система се основава на член 63, параграф 3, буква а) от ДЕО и следва да бъде прието с единодушие от Съвета след консултации с Европейския парламент.

При съставяне на предложенията бе взет предвид настоящият текст на предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на визов кодекс на Общността (визов кодекс), който ще отмени разпоредбите относно визите от тип D+C. Предполага се, че визовият кодекс ще бъде приет до приемането на настоящите регламенти. Датата на първоначално прилагане на настоящите регламенти следва да бъде съобразена с датата на първоначално прилагане на визовия кодекс (шест месеца след неговото влизане в сила).

Аспекти на сигурността

Член 25 от конвенцията налага задължение на държавите-членки, които възнамеряват да издадат разрешение за пребиваване на гражданин на трета държава, да направят

проверка в ШИС. В случай, че съответният гражданин на трета държава е лице, за което има подаден сигнал за целите на отказ за влизане, държавата-членка предварително се консултира с държавата-членка, която е подала сигнала, и отчита нейните интереси. В такива случаи разрешението за пребиваване се издава само когато има сериозни основания, а именно такива от хуманитарен характер или произтичащи от международни задължения. Също така в случай, че срещу гражданин на трета държава, който вече притежава разрешение за пребиваване, издадено от друга държава, е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, държавата-членка, подала сигнала, се консултира с другата държава-членка, която е издала разрешението за пребиваване, с цел да се определи дали са налице достатъчно основания за оттегляне на разрешението за пребиваване.

Този член ще бъде изменен с Предложението за Регламент на Съвета за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система с добавянето на разпоредба, която ще има за последица, че задължението да се извърши проверка в ШИС и консултация с другите държави-членки ще се прилага и в случаите, когато държавите-членки възнамеряват да издадат дългосрочна виза на гражданин на трета държава или когато държавите-членки открият сигнал, подаден за гражданин на трета държава, притежаващ валидна дългосрочна виза.

Задължението за извършване на проверка в ШИС при обработване на заявленията за издаване на дългосрочни визи ще осигури упражняването на същия контрол над кандидатите за дългосрочна виза, какъвто се прилага понастоящем за притежателите на разрешение за пребиваване, издадено от държава-членка. Така свободното движение на притежателите на дългосрочни визи в другите държави-членки няма да представлява допълнителен риск за сигурността им в сравнение с рискът, който представлява движението на притежатели на шенгенски разрешения за пребиваване и на краткосрочни визи.

Освен това съобразно информацията, с която разполага Комисията, дългосрочните визи се издават от държавите-членки чрез използване на единен формат за краткосрочни визи с високо ниво на сигурност, посочен в Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета от 29 май 1995 г. за определяне на единен формат за визи¹³.

¹³ ОВ L 164, 14.7.1995 г., стр. 1.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 63, параграф 3, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Комисията,

като взе предвид становището на Европейския парламент,

като има предвид, че:

- (1) Настоящият регламент, като изменя Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген¹⁴, определя по нов начин дългосрочните визи и установява мерки за допълване на Регламент (ЕО) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от [...] г. за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген и Регламент (ЕО) № 562/2006 по отношение на движението на лица с дългосрочни визи.
- (2) Като се основава на сегашната практика на държавите-членки настоящият регламент налага задължението държавите-членки да издават дългосрочните визи в единния визов формат, посочен в Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета.
- (3) Правилата за извършване на проверка в Шенгенската информационна система и консултация с другите държави-членки в случай на сигнал при обработването на заявление за издаване на разрешение за пребиваване следва да се прилагат и при обработване на заявленията за издаване на дългосрочни визи. Ето защо свободното движение на притежателите на дългосрочни визи в другите държави-членки не следва да представлява допълнителен риск за сигурността на последните.
- (4) Предвид това, че целта на настоящия регламент, а именно установяването на правила по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система, не може да бъде постигната достатъчно добре от

¹⁴ ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 1.

държавите-членки и следователно може да бъде по-успешно постигната на общностно равнище, Общността може да приема мерки в съответствие с принципа на субсидиарност от член 5 от Договора. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тези цели.

- (5) Настоящият регламент зачита основните права и съблюдава принципите, които са възприети от Хартата за основните права в Европейския съюз. Той следва да се прилага в съответствие със задълженията на държавите-членки по отношение на международна закрила и принципа за неотблъскване.
- (6) Настоящият регламент представлява развиване на достиженията на правото от Шенген в съответствие с протокола за интегриране на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз съгласно посоченото в приложение А към Решение 1999/435/ЕО на Съвета¹⁵ от 20 май 1999 г. относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген.
- (7) По отношение на Исландия и Норвегия настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, което попада в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета¹⁶ от 17 май 1999 г. относно определени условия за прилагането на посоченото споразумение.
- (8) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹⁷, което попада в областта, посочена в член 1, букви Б и В от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета¹⁸ от 28 януари 2008 г.
- (9) По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно асоциирането на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, което попада в приложното поле, посочено в член 1, букви Б и В от Решение

¹⁵ ОВ L [...], [...] г., стр. [...].

¹⁶ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31.

¹⁷ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

¹⁸ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1.

1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/261/ЕО на Съвета¹⁹ от 28 януари 2008 г.

- (10) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокола за позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Дания не участва при приемането на настоящия регламент, не е обвързана от него и не го прилага. Като се има предвид, че настоящият регламент цели да развие достиженията на правото от Шенген съгласно разпоредбите на дял IV от трета част на Договора за създаване на Европейската общност, Дания следва, в съответствие с член 5 от посочения протокол, да реши в срок от шест месеца след датата на приемане на настоящия регламент, дали ще го въведе в националното си право.
- (11) В съответствие с член 1 от Протокола относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност, Обединеното кралство и Ирландия не участват при приемането на настоящия регламент и следователно, без да се засяга член 4 от посочения протокол, не са обвързани от него и не го прилагат.
- (12) По отношение на държавите-членки, които все още не прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, настоящият регламент представлява акт, който доразвива достиженията на правото от Шенген или е свързан по друг начин с тях по смисъла на член 3, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2003 г. и член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г.,

ПРИЕ НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген се изменя както следва:

- (1) Член 18 се заменя със следното:

„Член 18

Визите за престой над три месеца са национални визи, издадени от една от държавите-членки в съответствие с националното ѝ законодателство или правото на Общността. Тези визи се издават в единния формат за визи, посочен в Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета от 29 май 1995 г. за определяне на единен формат за визи²⁰, като се указва от кой тип е визата чрез вписване в заглавието на буквата „D“.“

- (2) В член 25 се добавя параграф 3:

„3. Параграфи 1 и 2 се прилагат и в случай на дългосрочни визи.“

¹⁹ ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 3.

²⁰ ОВ L 164, 14.7.1995 г., стр. 1.

Член 2

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Той се прилага от датата на първоначално прилагане на Регламент (ЕО) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от [...] г. за създаване на визов кодекс на Общността (визов кодекс).

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите-членки в съответствие с Договора за създаване на Европейската общност.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател