Европейски омбудсман

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. *Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата* езикова политика и политика за превода [Връзка].

Решение по случай 2979/2008/VL - Твърдение за неправилна обработка на жалба за нарушение

Решение
Случай 2979/2008/VL - **Открит на** 15/12/2008 - **Решение от** 06/05/2010

Жалбоподателят е шведски гражданин, който живее в Обединеното кралство заедно със своята съпруга, която е гражданин на трета страна. Те предприемат пътуване до Испания, където съпругата му не е допусната, тъй като не притежава валидна виза за Шенгенското пространство. Жалбоподателят счита, че Испания не е приложила правилно член 5, параграф 2, от 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. Според разпоредбата не е необходима виза, ако засегнатото лице притежава валидна карта за пребиваване. Съпругата на жалбоподателя е имала този документ. Според испанското законодателство обаче се признават единствено карти за пребиваване, издадени от държави-членки, които участват изцяло в Шенгенското споразумение.

Жалбоподателят подава жалба за нарушение срещу Испания пред Европейската комисия.

В своя отговор от 17 ноември 2008 г. Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ („JLS“) посочва, че Испания „правилно е транспонирала“ Директива 2004/38/ЕО в своето национално законодателство.

Тогава жалбоподателят решава да подаде жалба до Европейския омбудсман, който започва проверка.

В своето становище Комисията пояснява, че е станала грешка и че на съответното място в писмото от 17 ноември 2008 г. следва да се чете „неправилно е транспонирала“ вместо „правилно е транспонирала“. Комисията отбелязва, че вече е писала до жалбоподателя

във връзка с тази грешка и че се е извинила. Тя пояснява, че според нея Испания не е транспонирала правилно съответната разпоредба на Директива 2004/38/ЕО.

В отговор на един от въпросите на омбудсмана Комисията пояснява, че е установила около 1100 проблемни въпроса във връзка с транспонирането на Директива 2004/38/ЕО от страна на държавите-членки. Ето защо е взела решение преди да започне процедура за нарушение да проведе двустранни срещи с държавите-членки. Комисията посочва, че има готовност да образува процедури за нарушение по отношение на всички въпроси, останали неразрешени по време на двустранните срещи.

Омбудсманът приветства факта, че Комисията е признала грешката си и се е извинила на жалбоподателя. Той определя подхода на Комисията по въпроса за разумен и заключава, че няма основания за по-нататъшна проверка. Ето защо случаят е приключен.

Омбудсманът обаче помоли Комисията да го държи в течение относно последващите действия по повдигнатия от жалбоподателя въпрос.

ОБСТОЯТЕЛСТВА, ПРЕДХОЖДАЩИ ЖАЛБАТА

1. Жалбоподателят е шведски гражданин, който заедно със съпругата си от Боливия пребивава в Обединеното кралство. Жалбоподателят и съпругата му пътуват до Испания, където на съпругата му е отказано влизане и е държана в килия през нощта, за да бъде депортирана на следващия ден. Според жалбоподателя испанските органи са заявили, че съпругата му не притежава валидна шенгенска виза и че тя не разполага с достатъчно финансови средства, за да ѝ позволи да влезе в страната. Жалбоподателят подчертава, че съпругата му има валидна карта за пребиваване като член на семейството, която е издадена от Обединеното кралство съгласно Директива 2004/38/ЕО [1] („Директива 2004/38“). Той добави, че те също имат със себе си заверено копие на валидно удостоверение за брак. Казаха им, че валидна шенгенска виза за съпругата може да бъде издадена само в Боливия.

2. На 4 септември 2008 г. жалбоподателят подава жалба за нарушение във връзка с този инцидент в Генералния секретариат на Европейската комисия. На 5 септември 2008 г. жалбата му е регистрирана и възложена на Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност„(наричана по-нататък „ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“). В писмото си до Комисията жалбоподателят изтъква, че съответните испански правила, а именно член 4, параграф 2 от Real Decreto 240/2007, не транспонират правилно член 5, параграф 2 от Директива 2004/38 в испанското национално право. Жалбоподателят насочи вниманието на Комисията към факта, че Real Decreto 240/2007 се отнася само до разрешенията за пребиваване, издадени от държавите членки, които прилагат Шенгенското споразумение.

3. Преводът на жалбоподателя на член 4, параграф 2 от Real Decreto гласи следното:

" *2. Членовете на семейството, влизащи в страната, които не са граждани на държава — членка на Европейския съюз, или на друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, трябва да притежават валиден паспорт и освен това съответната входна виза, когато това се изисква от Регламент (ЕО) № 539/2001 от 15 март 2001 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване. Тези визи се издават безплатно и се отдава предпочитание на обработването на визи за членове на семейството, които придружават или се присъединяват към гражданин на ЕС.*

Членовете на семейството на гражданин на ЕС, които представят валидно разрешение за пребиваване, издадено от една от държавите, прилагащи изцяло Шенгенското споразумение от 14 юни 1985 г. относно постепенното премахване на контрола по общите граници и правилата за неговото прилагане, се освобождават от изискването за получаване на входна виза и не се изисква паспортите им да бъдат подпечатани при влизане или напускане на страната [2] *".*

4. Член 5, параграф 2 от Директива 2004/38 гласи:

„ От членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, се изисква да притежават входна виза само в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 или, когато е целесъобразно, с националното право. За целите на настоящата директива притежаването на валидната карта за пребиваване, посочена в член 10, освобождава тези членове на семейството от изискването за виза.

Държавите членки предоставят на тези лица всички улеснения за получаване на необходимите визи. Тези визи се издават безплатно във възможно най-кратък срок и въз основа на ускорена процедура .

5. Член 10 от Директива 2004/38 предвижда, че държавите членки издават карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, който не е гражданин на ЕС, след като кандидатът представи необходимите документи, изисквани от директивата.

6. Въпреки че е държава — членка на ЕС, Обединеното кралство не участва в Шенгенското споразумение [3] .

7. На 17 октомври 2008 г. ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ изпрати отговор на жалбоподателя. В това писмо ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ се позовава на разпоредбата на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38, която изисква гражданин на трета страна, член на семейството на гражданин на Съюза, да притежава входна виза в съответствие с Регламент 539/2001 [4] . Той обаче добавя, че членове на семейството на ГТД, които се присъединяват или придружават гражданин на Съюза в държава членка, различна от тази, на която са граждани, могат съгласно същия член да бъдат освободени от изискването да представят виза, ако притежават валидна карта за пребиваване,

издадена от държава членка, както е предвидено в член 10 от Директивата. Освен това ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ потвърди, че картата за пребиваване, издадена от органите на Обединеното кралство, е трябвало да освободи съпругата на жалбоподателя от задължението да представи виза в други държави — членки на ЕС. ГД „Правосъдие, свобода и сигурност„счита обаче, че с Real Decreto 240/2007 „ *правилно транспонира член 5 от Директива 2004/38.* „ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ се позовава и на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, съгласно която държава членка не може да изпраща обратно гражданин на трета страна, който е женен за гражданин на държава членка и се опитва да влезе на нейна територия, без да притежава валидна лична карта или, при необходимост, виза, когато това лице е в състояние да докаже самоличността си и съпружеските си връзки. Комисията заяви, че испанските органи е трябвало да дадат възможност на съпругата на жалбоподателя да докаже самоличността си и семейните си връзки, преди да я изпратят обратно. С оглед на гореизложеното ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ предложи, че описаният от жалбоподателя инцидент най-вероятно е изолиран случай на неправилно прилагане на правото на Съюза, и го посъветва да се обърне към SOLVIT и да обмисли възможността за предявяване на иск за обезщетение за вреди на национално равнище.

8. На 18 октомври 2008 г. жалбоподателят отговори на писмото на Комисията от 17 октомври 2008 г. Той обяснява, че не е възнамерявал да подаде жалба относно личното си положение, а по-скоро да уведоми Комисията за неправилното прилагане на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38 в испанското право. Жалбоподателят посочи, че е знаел за други двойки, които са били изправени пред подобна ситуация, и че следователно това не е изолиран случай. Той също така информира Комисията, че е в процес на предприемане на правни действия на национално равнище срещу испанската гранична полиция. Той обаче повтори, че Испания не е транспонирала правилно Директивата и че следователно Real Decreto 240/2007, ограничавайки освобождаването до картите за пребиваване, издадени в Шенгенското пространство, изключва възможността за представяне на валидна карта за пребиваване в Обединеното кралство. Жалбоподателят повтори искането си до Комисията да проучи правилността на транспонирането на Директива 2004/38 от страна на Испания.

9. След като не получи отговор от Комисията, жалбоподателят подаде жалба до Европейския омбудсман на 5 ноември 2008 г.

ПРЕДМЕТ НА РАЗСЛЕДВАНЕТО

10. В жалбата си жалбоподателят изтъква следните две твърдения и следното твърдение:

Твърдения:
- ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ на Комисията не е разгледала правилно неговата жалба във връзка с неправилното транспониране на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО от Кралство Испания в Real Decreto 270/2004.

- *Комисията не отговори на второто му електронно писмо.*

Претенция:
- *Комисията следва надлежно да разгледа жалбата му.*

11. В Кодекса за добро поведение на администрацията на Комисията се предвижда, че отговорът на кореспонденцията трябва да бъде изпратен в срок от 15 работни дни. Жалбоподателят подава жалбата си на 5 ноември 2008 г., а именно преди изтичането на посочения срок по отношение на писмото му от 18 октомври 2008 г. Поради това омбудсманът счете, че няма достатъчно основания за включване на второто твърдение в разследването и от Комисията беше поискано да коментира само първото твърдение и искането.

ЗАПИТВАНЕТО

12. На 15 декември 2008 г. омбудсманът започна проверка и поиска становище от Комисията.

13. На 1 април 2009 г. Комисията изпрати становището си, което беше препратено на жалбоподателя за становище. Такива забележки не бяха представени.

14. На 7 септември 2009 г. омбудсманът поиска от Комисията да отговори на два въпроса относно разглеждането на случая.

15. На 15 декември 2009 г. Комисията изпрати своя отговор, който беше препратен на жалбоподателя за становище. Такива забележки не бяха получени.

АНАЛИЗ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ОМБУДСМАНА

А. Обявяване за неадекватно разглеждане на жалбата за нарушение на жалбоподателя и съответната жалба

Аргументи, представени на омбудсмана

16. В становището си Комисията се позова на писмото си от 14 ноември 2008 г., в което отговори на второто електронно писмо на жалбоподателя. ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ се извини за възникналото недоразумение и изясни позицията си по отношение на транспонирането от страна на Испания на член 5, параграф 2 от Директива 2004/38. Той потвърди, че Испания изглежда *не* е транспонирала правилно посочената разпоредба, тъй като е приела само карти за пребиваване, издадени от държавите членки, участващи в Шенгенското споразумение, въпреки факта, че директивата се отнася до карти за пребиваване, издадени от всички държави членки. В писмото си от 14

ноември 2008 г. ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ отбеляза, че предоставената от жалбоподателя информация ще бъде взета предвид при цялостната проверка на съответствието на националното законодателство с Директива 2004/38. Окончателният доклад относно това цялостно разглеждане трябваше да бъде представен на Европейския парламент и на Съвета през декември 2008 г.

17. В становището си Комисията обясни, че нейният отговор на писмото на жалбоподателя от 17 октомври 2008 г. е изготвен въз основа на предположението, че жалбоподателят желае да се оплаче от конкретния инцидент, възникнал във връзка със съпругата му, и че иска да бъде намерено практическо решение за положението, до което то е довело. Правният анализ в писмото на Комисията посочва факта, че съпругата на жалбоподателя е трябвало да бъде освободена от изискването за виза, тъй като е притежавала карта за пребиваване, издадена от органите на Обединеното кралство. Параграфът след този анализ обаче съдържа неволна грешка, като се има предвид, че думата „ *правилно* „е трябвало да се чете „ *неправилно* “.

18. Жалбоподателят не коментира становището на Комисията.

19. Омбудсманът разгледа становището на Комисията и поиска от нея да коментира два въпроса относно разглеждането на случая. По отношение на процедурните аспекти омбудсманът попита дали Комисията счита, че е спазила Съобщението относно отношенията с жалбоподателя във връзка с нарушения на правото на ЕС [5] („Съобщението“). Освен това Омбудсманът отбеляза, че докладът относно прилагането на Директива 2004/38, който Комисията представи на Европейския парламент и на Съвета през декември 2008 г. [6] , не посочва действията, които Комисията възнамерява да предприеме, за да отстрани нарушението на въпросната разпоредба. Поради това той поиска от Комисията да уточни какви действия е предприела или възнамерявала да предприеме по отношение на повдигнатия от жалбоподателя въпрос или, ако е необходимо, да обясни защо счита, че не е необходимо такова действие.

20. В отговора си Комисията най-напред повтори, че предоставената от жалбоподателя информация е взета предвид както при цялостна проверка на съответствието на националното законодателство с Директива 2004/38, така и в нейния доклад относно прилагането на директивата, приет на 10 декември 2008 г. В доклада се стига до заключението, че пет държави членки, една от които е Испания, не предвиждат освобождаване от изискването за виза за членове на семейството, притежаващи карта за пребиваване, издадена от друга държава членка [7] . Комисията подчерта, че е стигнала до това заключение, след като е разгледала информация от различни източници, включително индивидуални жалби. Една от тези жалби беше подадена от жалбоподателя.

21. Комисията подчерта, че вече е знаела за неправилното транспониране от страна на Испания на въпросната разпоредба от правото на ЕС, преди жалбоподателят да подаде жалбата си през септември 2008 г. Следователно жалбата му се разглежда като потвърждаваща съществуването на административна практика, която противоречи на

правото на Съюза.

22. Следователно Комисията не е регистрирала жалбата в централния регистър на жалбите. Комисията обаче призна, че не е информирала достатъчно жалбоподателя за причините, поради които не е направила това. Поради това на 14 октомври 2009 г. Комисията изпраща писмо до жалбоподателя, в което се позовава на констатациите от доклада и мерките, които възнамерява да предприеме, за да гарантира спазването от страна на Испания на правото на ЕС. В настоящото писмо ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ също така обясни защо не е регистрирала жалбата за нарушение на жалбоподателя, като се позовава на причините, изброени в съобщението. Цитираният от Комисията пасаж [8] предвижда, че кореспонденцията не може да бъде инвестирана като жалба от Комисията и следователно не се вписва в централния регистър на жалбите, ако в него се излагат оплаквания, по отношение на които Комисията е приела ясна, публична и последователна позиция, която се съобщава на жалбоподателя.

23. По отношение на втория въпрос на Омбудсмана Комисията подчерта, че ще увеличи усилията си, за да гарантира правилното транспониране и прилагане на директивата. В този контекст Комисията ще използва изцяло правомощията си по член 226 от Договора за ЕО (понастоящем член 258 от Договора за функционирането на ЕС) и ще започне производство за установяване на неизпълнение на задължения, когато е необходимо. С оглед на факта, че Комисията е установила приблизително 1100 въпроса, свързани с националните мерки за транспониране, които са счетени за проблематични, тя реши да се срещне с всички държави членки на двустранна основа, преди да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения. Тя уточнява, че срещата с испанските органи е предвидена за януари 2010 г. и че член 5, параграф 2 от Директива 2004/39 е един от въпросите, които трябва да бъдат обсъдени. Комисията заяви, че е готова да започне процедура за нарушение по всички въпроси, които остават нерешени след двустранната среща.

24. Комисията заключи, че счита, че е разгледала жалбата на жалбоподателя по разумен начин.

25. Жалбоподателят не представи никакви коментари по допълнителните коментари на Комисията.

Оценка на Омбудсмана

27. Що се отнася до процедурните въпроси, Омбудсманът отбелязва, че Комисията е признала, че нейният подход не съответства изцяло на нейното съобщение. Съгласно петата от причините, посочени в точка 3 от съобщението, жалбата не може да бъде подадена като жалба за нарушение и следователно не се регистрира като такава, ако „в нея се посочва оплакване, по отношение на което Комисията е приела ясна, публична и последователна позиция, която се съобщава на жалбоподателя“.

28. Омбудсманът не е убеден, че такава „ясна, публична и последователна позиция“ е

съществувала на 4 септември 2008 г., когато жалбоподателят е подал жалбата си до Комисията. В писмото си до жалбоподателя от 14 октомври 2009 г. и в своите изявления до омбудсмана Комисията се позова на доклада, приет от нея на 10 декември 2008 г., за да докаже, че вече е изразила позиция по въпроса. Поради това докладът се появи едва три месеца след като жалбоподателят първоначално се обърна към Комисията.

29. Все пак следва да се вземе предвид фактът, че жалбоподателят не критикува начина, по който Комисията е приложила своето съобщение в настоящия случай, а по-скоро същността на подхода на Комисията. Поради това омбудсманът счита, че не е необходимо да се разглеждат процедурните аспекти на случая.

30. Що се отнася до съществото на случая, омбудсманът приветства факта, че Комисията призна грешката, съдържаща се в писмото ѝ от 17 октомври 2008 г., и се извини на жалбоподателя. Той също така оценява факта, че Комисията е разгледала въпроса, повдигнат от жалбоподателя, и че е стигнала до заключението, че Испания неправилно е приложила член 5, параграф 2 от Директива 2004/38.

31. Когато бъдат открити такива нарушения на правото на Общността, Комисията, в ролята си на пазител на Договорите, може да образува производство за установяване на нарушение срещу съответната държава членка, което може да доведе до иск пред Съда на Европейските общности.

32. В отговора си на искането на Омбудсмана за допълнителна информация Комисията потвърди, че ще използва изцяло правомощията си съгласно Договорите и ще започне производство за установяване на неизпълнение на задължения, когато е необходимо. Комисията обаче обяснява, че е установила около 1100 въпроса, свързани с националните мерки за транспониране на Директива 2004/38, които са счетени за проблематични, и че поради това е решила да се срещне с всички държави членки на двустранна основа, преди да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения.

33. Омбудсманът счита, че подходът на Комисията е очевидно разумен. При тези обстоятелства той счита, че в настоящия случай не са необходими допълнителни проверки.

B. Заключение

Въз основа на своята проверка по тази жалба омбудсманът я приключва със следното заключение:

Омбудсманът счита, че в настоящия случай няма основания за по-нататъшни проверки.

Жалбоподателят и Европейската комисия ще бъдат информирани за това решение.

Омбудсманът обаче би оценил възможността Комисията да го информира до 30 септември 2010 г. за последващите действия във връзка с повдигнатия от жалбоподателя въпрос.

П. Никифорос Диамандурос

Съставено в Страсбург на 6 май 2010 година.

[1] Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета 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/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 3).

[2] Real Decreto 240/2007 е публикуван в BOE, 28 февруари 2007 г., № 51, стр. 8558. Оригиналният испански текст на член 4, параграф 2 от Real Decreto 240/2007 гласи следното:

"2. Los miembros de la familia que no posean la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo efectuarán su entrada con un pasaporte válido y en vigor, necesitando, además, el coriente visado de entrada cuando así lo disponga el Reglamento (CE) 539/2001, de 15 de marzo, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras externales y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La expedición de dichos visados será gratuita y su tramitación tendrá carácter preferente cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él.

La posesión de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, válida y en vigor, expedida por un Estado que aplica plenamente el Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión постепенно de los controles en las fronteras comunes, y su normativa de desarrollo, eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener el visado de entrada y, a la presentación de dicha tarjeta, no se requerirá la estampación del sello de entrada o de salida en el pasaporte."

[3] Шенгенското пространство обхваща 24 държави: 22 държави — членки на ЕС — Австрия, Белгия, Чешката република, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Испания и Швеция, както и Норвегия и Исландия.

[4] Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това

изискване (ОВ L 81, стр. 1).

[5] Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Европейския омбудсман относно отношенията с жалбоподателя във връзка с нарушения на правото на Общността (ОВ C 244, 2002 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 3, стр. 3).

[6] Доклад на Комисията до Европейския парламент и 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, COM(2008) 840/3. Той е достъпен на адрес http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf [Връзка].

[7] Пак там, раздел 3.2, стр. 5.

[8] Точка 3, втора алинея, пето тире от съобщението.