

## УВОД

Свободното движение на хора е една от четирите свободи на движение, гарантирани в Европейския съюз, която според Съда на ЕС не може да бъде тълкувана стеснително или ограничавана по друг начин. Свободното движение на хора е понятие, което обхваща всички физически лица, които се намират на територията на ЕС, а не само неговите граждани.

Свободното движение на хора обаче се тълкува разширено и обхваща не само гражданите, но и физическите лица, които търсят работа (така наречените работници), както и юридическите лица (фирми и други), които трябва задължително да са граждани на една от държавите - членки на ЕС.

На юридическите и физическите лица „свободата на движение“ им предоставя „свобода на установяване“ и „свобода на предоставяне на услуги“.

Терминът „лице“ обхваща широк кръг от юридически и физически лица - гражданите на ЕС и гражданите на трети държави; работници; фирми, клонове и дъщерни дружества и други<sup>1</sup>.

Правото на ЕС се прилага само за дейности, засягащи Съюза като цяло (така наречените трансгранични дейности в неговите рамки), а не за чисто национални дейности, които засягат само една държава членка.

### **1. Развитие на правната регламентация на свободното движение на хора в ЕС**

Уредбата на свободното движение на хора започва от създаването на Европейската общност и продължава да се развива като един от фундаментите на Единния пазар и европейската интеграция като цяло. Редица нормативни актове са прекратили своето действие и са заменени с по-актуални, но някои норми все още са действащи. Първоначално нормативното уреждане е предвидено в Римския договор, учредяващ Европейската икономическа общност (ЕИО) (който впоследствие е доразвит от допълващите и изменящите го договори), но също така няколко разпоредби са включени и в Договора за Европейската общност за атомна енергия (ДЕОАЕ), които на по-късен етап стават основа за развитие на вторичното законодателство.

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457>

Римският договор, учредяващ Европейската общност (ЕО), влиза в сила през 1958 г., но впоследствие е изменян многократно, като най-значими са измененията съгласно Единния европейски акт (1986г.), Маастрихтския договор (1992г.), Амстердамския договор (1997г.) и Лисабонския договор от 2007г.

Преамбюлът на Договора за създаване на ЕО (ДЕО) не съдържа изрична разпоредба относно свободите на движение, но някои текстове засягат тази материя.

В част първа на ДЕО са включени принципите, върху които се базира<sup>2</sup>.

Договорът за създаване на ЕО в чл. 2 определя задачата на ЕС посредством създаването на общ пазар да подпомага хармоничното, балансирано и устойчиво развитие на икономиката, високото равнище на заетостта, социалната закрила, повишаването на жизнения стандарт, качеството на живот и т.н. в държавите членки.

В чл. 3 на ДЕО с оглед на постигането на целите са посочени дейностите на ЕС, които включват<sup>3</sup>:

- вътрешен пазар, характеризиращ се с отмяната на пречките за свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали между държавите членки;
- мерки, отнасящи се до влизането и движението на лица (визи, убежище, имиграционна и други политики, отнасящи се до свободното движение на лица);
- сближаване на законодателствата на държавите членки до степен, необходима за функционирането на общ пазар.

Съгласно чл. 4 на ДЕО дейностите на държавите членки и Общността ще включват приемането на икономическа политика, която се осъществява в съответствие с принципа за откритата пазарна икономика, при свободна конкуренция.

Общността действа съгласно предоставените ѝ правомощия в съответствие с чл. 5, ал. 1 на ДЕО, но съгласно ал. 2 на този член предприема действия в съответствие с принципа за субсидиарността в области, които не са от нейната изключителна компетентност. В чл. 7, ал. 1 е посочено, че задачите, възложени на Общността, се осъществяват от Европейски парламент, Комисия, Съд, сметна палата. Те ще действат в рамките на договорните правомощия, като Съветът и Комисията ще бъдат подпомагани от Икономически и социален комитет и от Комитета за регионите в качеството на консултативни органи.

Общо задължение за държавите членки произтича от текста на чл.10, съгласно който те трябва да предприемат всички необходими мерки, за да осигурят

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:BG:PDF>

<sup>3</sup> Пак там

изпълнението на задълженията, постигането на задачите, а също така и въздържането от действия, които биха могли да застрашат постигането на целите на Договор за създаване на ЕО.

Съгласно чл. 11 на ДЕО държавите членки, възнамеряващи да установят помежду си по-тясно сътрудничество, могат при определени условия да използват институциите, процедурите и механизмите, ако сътрудничеството<sup>4</sup>:

- не засяга гражданството на Съюза и не осъществява дискриминация по отношение на гражданите на държавите членки;
- не представлява дискриминация или ограничаване на търговията между държавите членки и не изкривява условията на конкуренцията между тях.

Общоприетият принцип, установен в чл. 12, предвижда, че при прилагането на Договора, без да се нарушават специфичните разпоредби, се забранява всякаква дискриминация на основание националност. В съответствие с текста на чл. 13 на ДЕО Съветът с единодушие, по предложение на Комисията, след консултиране с Европейския парламент може да предприеме действия, за да се противопостави на дискриминацията, основаваща се на пол, на расов или етнически произход, на религия или на убеждение, на инвалидност, възраст или сексуална ориентация.

В чл. 14 на ДЕО са предвидени мерки с цел създаването на вътрешен пазар, който да обхваща пространство без вътрешни граници, в което е осигурено свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали, като Съветът, по предложение на Комисията, определя основните насоки и условията, необходими за осигуряването на балансиран напредък.

В този текст се определя обхватът на вътрешния пазар - пространство без вътрешни граници, в което се предвижда гарантирането на четирите свободи на движение в рамките на ЕС. Тоест премахва се контролът по границите между държавите членки, което не е само премахване на физическия контрол, тъй като свободното движение на хора надхвърля тяхното физическо движение, свързано с пресичането на границите на една чужда държава, а е равно на предвижването и установяването, както това се прави в собствената родина.

В част втора на ДЕО се уреждат въпросите, свързани с гражданството на Съюза. Определя се кои са граждани в ЕС, посочва се, че това гражданство допълва, а

---

<sup>4</sup> Пак там