

ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Том II

Правен режим
на гражданството на ЕС
и свободното движение



Библиотека
Студии по Европейско право

*Посвещавам на брат си Младен Семов
заради споделения изследователски ентузиазъм
и съдействието при проучването на съдебната практика*

*2013 година –
Европейска година на гражданите*

Доц. д.ю.н. АТАНАС СЕМОВ
катедра „Жан Моне“

**ПРАВА
НА ГРАЖДАНИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Том II

**Правен режим
на гражданството на ЕС
и свободното движение**

София • 2013
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

© 2013, Атанас Марков Семов

© 2013, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

© 2013, Институт по Европейско право (www.eubg.eu)

Редактор *Александър Бацов*

ISBN 978-954-07-3490-3

Въведение на том II

ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС В УНИКАЛНАТА ПРАВНА КОНСТРУКЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Европейската интеграция е процес на обединяване на държави и граждани в името на най-висши ценности. Тя обхваща преди всичко пространство на споделени ценности – висшите ценности на мира, справедливостта и хуманизма.

Европейският съюз е територията на „универсалните ценности, на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правовата държава“¹. На „принципите на свободата и демокрацията и зачитането на правата на човека и основните свободи и на правовата държава“². Най-сигурното убежище на „основните социални права“³. На „солидарността между европейските народи при зачитане на тяхната история, култура и традиции“⁴. Стабилната основа за „икономически и социален напредък на народите, ...на засилено единство и защита на околната среда“⁵. Ключов фактор за „укрепване на европейската идентичност и нейната независимост с цел насърчаване на мира, сигурността и напредъка в Европа и света“⁶. Правна рамка и гарант за „безопасността и сигурността на своите народи“, реално и устойчиво „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“⁷.

Поради това Европейският съюз е единствената организирана структура в света – държавна, международна или „*sui generis*“... – която „се основава на човешкото достойнство,

¹ Преамбюл на Договора за Европейския съюз (след Лисабон), второ съображение – виж в: **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.), Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари**, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 317.

² Четвърто съображение, пак там.

³ Пето съображение, пак там.

⁴ Шесто съображение, пак там.

⁵ Девето съображение, пак там.

⁶ Единадесето съображение, пак там.

⁷ Дванадесето съображение, пак там.

на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, принадлежащи към малцинствата. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“⁸. Обединените в ЕС държави са „твърдо решени да насърчават развитието на възможно най-високо ниво на познание за техните народи“⁹.

И поради това Европейският съюз вече цели 60 години „насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи“¹⁰, което е негова основна цел, предназначение, истинският *raison d'être*!

„Днес Европейският съюз се възприема като специфичен ансамбъл, в рамките на който държавите-членки споделят определени ценности, които съставляват общо наследство и които той цели да утвърждава и налага.“¹¹

Гражданството на Европейския съюз е единственият правен институт, който фокусира всички тези най-висши ценности и цели и сякаш ги олицетворява – всекидневно и чрез 500 милиона горди европейци, които са смисълът на европейската интеграция. Този правен институт събира в едно всички най-важни за всекидневието на европейеца правни аспекти на европейското

⁸ Чл. 2 на ДЕС, пак там, стр. 319.

⁹ Преамбюл на Договора за функциониране на Европейския съюз, девето съображение, пак там, стр. 356.

¹⁰ Чл. 3 на ДЕС, пак там, стр. 319.

¹¹ **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, № 41(2), avr.-juin 2005, p. 261-262. Проф. Флоранс Беноа-Ромер не пропуска да уточни обаче: „Перспективата на присъединяването на Турция определено повлия на дебатите в рамките на Конвента за бъдещето на Европа и Междуправителствената конференция (за приемането на Конституцията за Европа през 2004 г., б. м., А. С.) при определянето на ценностите, на които се основа ЕС. Тези ценности бяха определени на основата на фундаменталните принципи, които структурират конституциите на държавите-членки и присъстват, дори преди Договора от Маастрихт, в Общностното право, така, както ги тълкува Съдът на Европейските общности“ – пак там.

единство. Обединявайки всички права и задължения на гражданите на държавите-членки в качеството им на граждани на Европейския съюз, той се превръща в основа, в ключов елемент на изграждането на ЕС като „съюз на държави и граждани“. Той е и в основата на днешната уникална правна постройка, натоварена с власт и същевременно съставена от интегрирани суверенни държави, поради това определяна от някои автори като „многонационална федерация в процес на създаване“¹², която обаче не прераства в самостоятелна държава.

Без да представлява класическо гражданство, този институт несъмнено е съществен елемент от „материалната конституция“ на ЕС. В преамбюла на Договора за Европейския съюз (ДЕС) изрично се посочва решимост за „създаване на общо гражданство за гражданите на държавите-членки“. Тази формулировка обаче не трябва да подвежда – това не прави ЕС нито федерална държава, нито държавоподобно формирание, нито дори свидетелства за тенденция за трансформирането на интеграционния правопорядък в държавност. ЕС не е носител на суверенитет (и затова не може да има „формална“ конституция) и идеята за общо гражданство по никакъв начин не цели заместването на националното гражданство на всяка държава-членка – това е прогласено ясно и в самите Учредителни договори¹³. Става дума по-скоро за една силна политическа воля за изграждане на институт, който да кодифицира основните права на гражданите, произтичащи от интеграционния правен ред, и да им придаде тежест чрез оформянето им в единен и базово значим правен институт.

Всъщност точно такава е разбирането, което се чете във второто съображение на преамбюла на Хартата на основните

¹² Виж подробно в: **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционно право на Европейския съюз* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право*, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 231, както и в **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010.

¹³ Изрично в чл. 9 на ДЕС и още веднъж в чл. 20 на ДФЕС.

права на ЕС, която след Лисабонския договор е част от първичните правни източници („конституционния корпус“): ЕС **„поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза“**.

Приетата от Европейския съвет на 4 май 2010 г. стратегическа рамка Стокхолмска програма „Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“¹⁴ определя категорично за първостепенна задача на ЕС в периода 2010-2014 г. „утвърждаване на гражданските права и на основните права: **европейското гражданство трябва да стане осезаема реалност**. Пространството на свобода, сигурност и правосъдие трябва преди всичко да бъде единно пространство, в което са защитени основните права и свободи“.

Европейският съюз е „правова общност“¹⁵ с ясно очертан наднационален характер. Противно на една международна организация, „нейни субекти са не само суверенните държави-членки, но и техните граждани“¹⁶. Правният ред на тази правова общност е предназначен да урежда пряко обществени отношения с гражданско участие – „долу“, в рамките на общия пазар. Това е правопорядък, естествено предназначен за гражданите. Нещо повече – доколкото не попада в нито една от познатите правни категории (не е нито федерална държава или държавоподобна организация по смисъла на международното право, нито международна организация),

¹⁴ **ОВ**, 4.5.2010, С 115/1.

¹⁵ **СЈСЕ**, 1991, *Espace économique européenne*, Avis C-1/91, Rec. I-6079, р. 2; на бълг. език виж в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007, стр. 302, нататък *55 най-важни решения...*; **СЈСЕ**, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, 90-91/63, Rec. 1220. Тук и навсякъде подчертаването мое.

Повече за ЕС като „правова общност“ виж у нас в: **Иван БОЕВ**, *Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 73-80, и **Атанас СЕМОВ**, *Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 37-72.

¹⁶ Според знаковата формулировка в историческото решение по дело **СЈСЕ**, 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1, на бълг. език виж в: *55 най-важни решения...*, стр. 13.

ЕС, ако непременно трябва да се квалифицира, може да се разглежда като **уникално („sui generis“)** **„обединение (съюз) на държави и граждани“**.

Някои автори¹⁷ използват понятието *„федерация“*. Не бих твърдял, че това е неправилно, но си позволявам да го определя като ненужно, ако не и неуместно. Убеден съм, че интеграционната правна конструкция се чувства неудобно в тесните и непригодни за нея дрехи на повечето от класическите понятия – както на конституционното, така и на международното право (дори по отношение на процесуалните понятия – на терминологията на националното процесуално право, още повече предвид някои различия). Самото понятие¹⁸ „гражданство на ЕС“ е принципно различно от самата идея за гражданството на една държава и има само и единствено свое съюзно (интеграционно) съдържание. Най-просто казано (както става ясно по-нататък), *гражданството на ЕС не е „гражданство“*...

Така и ЕС като *„федерация на държави и граждани“* не е „федерация“... Понятието *„федерация“* е натоварено с конституционноправно съдържание и носи внушение (или поне усещане) за държавност, което е непригодно за Европейския съюз. Че ЕС не е федерация, е ясно очертано в писаните правни източници, особено тези, които са създадени от държавите: Учредителните договори декларативно (и многократно, до степен на излишно повторение – виж преамбюла, чл. 1 и 3 и най-вече чл. 4 и 5 на ДЕС) отричат каквато и да тенденция за превръщането му във федерация. Дори с категоричната резерва за „своеобразност“ („sui generis“), понятието *„федерация“* придава на интеграционната конструкция съдържание, каквото тя няма. ЕС не е федерация от какъвто и да било тип, не е суверенно формиро-

¹⁷ Виж напр. **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010, и редица други.

¹⁸ Това е категорично и постоянно разбиране и на самия интеграционен съд. По отношение на понятието за *„работник“* по смисъла на чл. 45 на ДФЕС например той еднозначно определя: „Понятието „работник“ има общностно измерение и не трябва да се тълкува рестриктивно“ – пост. практика: СЈСЕ, 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Rec. 2121; СЈСЕ, 2004, *Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02; СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. I-7573, и др.

вание – а се основава на суверенни държави, които изцяло запазват властта си над съществуването и компетенциите му. Поради това смятам за уместно за ЕС просто да не се говори като за каквато и да федерация. Той е обединение (евентуално „съюз“, което също носи донякъде излишна политическа натовареност) – и същественото е, че е обединение именно на държави (суверенни) и граждани (в това им качество).

Така гражданинът на ЕС, от една страна, е субект на правото на ЕС именно и само в качеството си на гражданин на една от съставляващите го държави, но, от друга страна, е негов самостоятелен субект, цел и смисъл на интеграцията, смисъл на осъществяването на този уникален процес¹⁹. Според Хартата на основните права на ЕС (второ съображение в преамбюла) ЕС „поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие“²⁰.

Европейската интеграция се създава от държавите, но е предназначена за гражданите: тя обслужва „не отношенията между държавите, а отношения, чиито субекти са и гражданите“ (*Van Gend en Loos*²¹) и именно поради това представлява нов правен ред (*Costa c/ ENEL*²²), а Учредителните договори могат и трябва да се разглеждат именно като „конституционна харта на една правова общност“ (*Avis C-1/91, Espace économique européenne*²³), а не като международни договори!

По тази причина през 2001 и отново през 2002 г. Съдът на ЕС е категоричен: статусът на европейски гражданин **има**

¹⁹ Според комисаря на ЕС по гражданството и правата на човека Вивиан Рединг „ЕС съществува заради своите граждани и за да им служи“ (изказване през 2012 г. по повод обявяването на 2013 г. за Европейска година на гражданите).

²⁰ За Хартата виж най-подробно в том I: **Атанас СЕМОВ, Права на гражданите на ЕС. Том I. Правен режим на защитата на правата на човека в Европейския съюз**, УИ „Св. Кл. Охридски“, стр. 2013.

²¹ СЈСЕ, 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 3, на бълг. език виж в: 55 *най-важни решения...*, стр. 13.

²² СЈСЕ, 15. 7. 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141, на бълг. език виж в: 55 *най-важни решения...*, стр. 109.

²³ СЈСЕ, 14. 12. 1991, *Espace économique européenne, Avis C-1/91*, Rec. I-6079, § 2, на бълг. език виж в: 55 *най-важни решения...*, стр. 302.

призванието да бъде фундаментален статус на гражданите на ДЧ (2001 г., *Grzelczyk*²⁴). През 1996 г. по делото *Boukhalfa* генералният адвокат Пол Леже заключава, че „изведена докрай, концепцията за гражданството на ЕС трябва да позволи да достигнем до пълно уподобяване на гражданите на ЕС, независимо от тяхното национално гражданство. Това уподобяване трябва да се осъществява по същия начин, както това се прави между гражданите на една и съща държава-членка“²⁵! Това разбиране позволява последиците на гражданството на ЕС да се проявят както в някои считани за „изцяло вътрешни ситуации“, така и в такива, които изглеждат „външни за правото на Съюза“.

Не случайно дори в най-ново време (2010 г.) Стокхолмската стратегия определи категорично като основни ценности на ЕС „уважението към личността и човешкото достойнство, както и спазването на другите права, установени в Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“. Върховният политически орган на ЕС заявява, че „**през следващите години ще бъде от първостепенно значение да се съсредоточи вниманието върху интересите и нуждите на гражданите.** Предизвикателството ще се състои в това да се гарантира зачитането на основните права и свободи и неприкосновеността на личността“. За целта той прогласява еднозначно и по безпрецедентен начин, че „упражняването на тези права и свободи... трябва да бъде запазено отвъд националните граници...“, а „на гражданите на Съюза трябва да се гарантира пълноценно упражняване на конкретните им права в рамките на и дори, според обстоятелствата, извън Съюза“.

Политическото ръководство на ЕС е категорично: „**Всички предприемани в бъдеще действия следва да поставят на централно място гражданите на Съюза!**“! От своя страна ЕК взе решение да обяви 2013 г. за „Европейска година на гражданите“.

Така въпросът за собственото (вътрешно) гражданство на ЕС добива особено съществена значимост. Редом с практическата

²⁴ CJSE, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193, p. 31; CJSE, 2001, *Hoop*, C-224/98, Rec. I-6191.

²⁵ CJSE, 1996, *Boukhalfa*, C-214/94, Rec. I-2253, concl. Léger, p. 63.

необходимост за националните юристи (а и за всички граждани) институтът на гражданството на ЕС да се познава добре, нова научна провокация представлява изискването на Европейския съвет „мерките в областта на правоприлагането и мерките за защита на личните права и на правовия ред и международните правни норми за защита да вървят ръка за ръка в една и съща посока и да се подсилват взаимно.“ Съществуният нов проблем е едновременното прилагане на Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Той поражда цяла серия съществени нови практически въпроси (разгледани изчерпателно в Том I) и прави познаването на особеностите на института на гражданството на ЕС **въпрос от първостепенно значение за националния юрист.** „Следва също да се подобри обучението и сътрудничеството между юристите в публичната сфера“, декларира Стокхолмската стратегия...

Наистина, силните академични спорове по съществуването на института са рядкост. В литературата по европейско право институтът на гражданството на ЕС е сравнително слабо разработен²⁶. Неговото цялостно изследване е сериозно научно предиз-

²⁶ Значим, макар и по-скоро практически ориентиран, отколкото предимно научен, е трудът на именития белгийски адвокат и професор Жан-Ив Карлие – **Jean-Yves CARLIER**, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, 2007.

Виж относително кратко в основните европейски съчинения по Право на ЕС: **Jean BOULOUIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6 éd.;

Mark BREALEY, **Mark HOSKINS**, *Remedies in EC Law*, Sweet & Maxwell, 2 ed., 1998;

Jean-Claude GAUTRON, *Droit européen*, Dalloz, 8 éd., Paris, 1997;

Trevor C. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, 4 ed., 1998;

Guy ISAAC, **Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8 éd.;

Jean-Paul JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2001;

Dominik LASOK, *Law and Institutions of the European Union*, Butterwords, London, 6 ed., 1994;

Koen LENAERTS, **Piet VAN NUFFEL**, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999;

Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, 6 éd., Perspectives européennes, OPOCE, Luxembourg, 1993;

викателство – дори само уникалната природа на европейското гражданство, което принципно се отличава от националното, все още е спорна и изисква сериозен научен анализ.

В българската правна или популярна литература този въпрос до неотдавна все още се разглеждаше относително кратко²⁷ или само в отделни аспекти²⁸.

Philippe MANIN, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pédone, 3 éd., 1997;

Pierre PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de Liège, 1975;

Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005;

Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2009, 6 éd.;

Denis SIMON, *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, 3 éd., Paris, 2001.

²⁷ Виж като типичен пример популярния сборник „От А до Я за Европа и младежта“, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2000, стр. 28-30.

Такъв е подходът и в основните съчинения на български език:

Жасмин ПОПОВА, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005;

Юлия ЗАХАРИЕВА, *Общностно право – в: Ингрид ШИКОВА (ред.), Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С., 2003;

Ружа ИВАНОВА (ред.), *Основни на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С., стр. 1988;

Марияна КАРАГЪЗОВА, *Основните принципи на върховенство на правото и на пропорционалност и изграждането на европейския конституционен ред – в: Конституция, външна политика и европейско конституционно пространство*, Фондация „Фридрих Еберт“ и Институт за политически и правни изследвания, С., 2004;

Денчо ГЕОРГИЕВ, *Европейската икономическа общност. Международно-правна характеристика*, Изд. на БАН, С., 1986.

Виж на български език също:

Жан-Клод ГОТРОН, *Европейско право*, Институт по Европейско право и УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2006;

Жан-Пол ЖАКЕ, *Институционно право на ЕС*, Институт по Европейско право и УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2007.

Неясно е виждането в: Орлин БОРИСОВ, *Право на Европейския съюз*, Арго пбблишинг, С., стр. 2005.

²⁸ По-внимателно въпросът е разгледан за първи път в: Юлия ЗАХАРИЕВА, *Европейското гражданство. I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за европейско гражданство*, и **Атанас СЕМОВ**, *Свободното движение на лицата като част от*

Във всички случаи обаче безспорно е, от една страна, че

гражданството на ЕС – в: *Трудове по международно право*, том V, Българска асоциация по международно право, С., 2000, стр. 243, респ. стр. 253.

Първото колективно издание по въпроса е през 2006 г. и включва:

Атанас СЕМОВ, *Гражданството на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, стр. 2006, стр. 170-280;

Иван БОЕВ, *Гражданството на Европейския съюз – съществено проявление на идеята за Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 156-170;

Яник ДАВИД, *Хартата на основните права на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 95-156 и др.

Специално внимание заслужават също:

Флоранс БЕНОА-РОМЕР, *Хартата и другите източници на основните права – хармонизиране или конфликт* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 193-210;

Иван БОЕВ, *Към защита на малцинствата в конституционния договор? ...* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст. и ред.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 211-233;

Слободан МИЛАЧИЧ, *Демократичната идея в проекта за Конституция за Европа: бележки относно развитието на демократичното начало и липсата на концептуална яснота*, пак там, стр. 179-193;

Силвен ЛОРАН, *Гражданството на Съюза и Конституцията за Европа: между политическия компромис и юридическия лаксизъм*, пак там, стр. 517-553.

Основни аспекти на въпроса са разгледани и в:

Флоранс БЕНОА-РОМЕР, *Европа на правата на човека* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на ЕС. Том I – Институционно право*, Юридически факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 137-187;

Флоранс БЕНОА-РОМЕР, *Правата на човека в Европа и механизми за тяхната защита* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право*, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 137-187;

гражданството на ЕС засяга пряко всички национални граждани – и като такива и всички българи, а от друга страна – че това е проблем с изключително широко и всекидневно практическо приложение. Поради това неговото изучаване, познаване и правилно разбиране са от несъмнена важност.

Настоящият труд също не може сам да се справи с тази задача. Навярно той може да се разглежда като детайлно въведение в изненадващо обширната и, смее да твърдя, изненадващо научно интересна материя на гражданството на Европейския съюз и съставляващите го права, особено като се вземе предвид концепцията за свободното движение на лицата като неделима част от този институт, както смятам, че той трябва да се разглежда, и както подхождам в това изследване.

Затова относително широкообхватно и със стремеж за практическа полезност трудът обхваща основните правни аспекти на института на гражданството на ЕС: Първа част прави кратък, но необходим прочит на вътрешната логика и историческото развитие на идеята за европейското гражданство, неговите особености и правна уредба, за да може след това да се проследят по-подробно неговото съдържание, включващо политическите (с политически акцент и по-предно място в правната уредба) и икономическите (като първи по време и по важност – **Втора част**) права на европейските граждани, произтичащи от интеграционния правопорядък.

Този Том II е предшестван в **Том I** от детайлен, изчерпателен и критичен анализ на правния режим на правата на човека в ЕС след Лисабонския договор (проблемите на при-

Етиен КРИКИ, *Европейската интеграция – историческа ретроспектива* – въвв: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР**, **Жан-Пол ЖАКЕ**, **Жан-Клод ГОТРОН**, **Жоел РИДО**, **Етиен КРИКИ**, **Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“*, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, С., 2009, стр. 137-187;

Атанас СЕМОВ, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерство на външните работи, С., 2007.

Първият в България опит за по-цялостно проследяване на проблематиката бе направен през 2008 г.: Атанас СЕМОВ, *Гражданството на Европейския съюз*, сп. „Право без граници“, бр. 1/2007, самост. притурка.

лагането на Хартата на основните права на ЕС и на присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека)²⁹. Приемам, че правният режим на правата на човека е част от режима на гражданството на ЕС, което обяснява пряката връзка между проблемите, изследвани в двата тома.

Този втори том е допълнен с три особено важни правни акта и две **библиографски справки** (само в Том II) и пълна справка на използваната и цитираната литература в цялата материя (в двата тома) с общо над 400 цитирани съдебни решения, с което се надявам трудът да добие наистина висока практическа полезност, най-вече за българските магистрати. Разбира се, решенията на СЕО/СЕС се посочват на френски език като език на доктрината по Европейско право. С оглед прецизност на анализа използвам както „Съда на ЕО“ (СЕО, когато той се е произнасял преди 1 декември 2009 г.), така и „Съда на ЕС“ (СЕС), както се нарича съюзната юрисдикция след влизането в сила на Лисабонския договор.

Използвам понятията „общностно“, „интеграционно“ и „съюзно“ право като взаимозаменяеми или, условно, като синоними и не приемам разбирането, че с прекратяването на Европейската общност понятието „общностен“ е загубило смисъл. То остава валидно най-малкото предвид разбирането, че „съюзът упражнява компетенциите си по общностен (т.е. интеграционен – б. м., А. С.) начин“, както изрично прогласяваше още чл. I-1 на Конституцията за Европа³⁰.

Позоваванията на Учредителните договори са направени по официалната версия на български език, въпреки понякога изключително съществените слабости на превода, по възможност отбелязвани...

Накрая се чувствам длъжен да изразя благодарността си за подкрепата на редица от моите колеги от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“,

²⁹ Въз основа на този критичен подход (ако не и само затова...) имам честта периодично да бъда канен като „гост-професор“ във Франция...

³⁰ **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 240.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

който остава най-елитният оазис на духовност в системата на висшето юридическо образование в България. Поднасям и израз на признателност към колегите от адвокатската общност, които оцениха практическата полезност на двутомника и подпомогнаха издаването му в добър вид.

Пожелавам успех и споделям пълна готовност за подкрепа на по-младите изследователи, които проявяват интерес и значим потенциал за следващи, още по-детайлни изследвания на тази истински важна материя...

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Първа част

ОСОБЕНОСТИ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС

„Ние не коалираме държавите – ние обединяваме хората!“
Жан Монне³¹

³¹ Цит. по **Pascal FONTAINE**, *L'Europe des citoyens – dans : 12 leçons sur l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 44.

Още през 1950 г., по повод създаването на първата Европейска общност, без да формулира идеята за уреждане на европейско гражданство, *Бащата на Европа* Жан Моне дава посока³², към която да се насочат мислители, политици и... противници. Само две десетилетия по-късно идеята изглежда узряла – и през 1974 г., годината на смелия подем в европейската интеграция, в Париж, първата ѝ столица, ръководителите на членуващите вече 9 държави натоварват една експертна работна група със задачата да проучи „условията, при които на гражданите на... държавите-членки могат да се дадат социални права като членове на Общността“³³.

Година по-късно докладът „Към европейско гражданство“ предлага уреждането на „специални права“ за гражданите на държавите-членки – политически и социални права. Ръководената от Лео Тиндеманс работна група предлага разгърнат и задълбочен анализ, останал в историята като „Докладът „Тиндеманс“. Всъщност този доклад се опитва да се справи с един очертал се като съществен проблем на тогава вече 20-годишната интеграция – неучастието в нейната конструкция на тези, за които всъщност тя е предназначена и които са субекти на нейното функциониране – хората...

През 2001 г. интеграционният съд в Люксембург постановява едно от най-важните с оглед общите принципи на правото в контекста на съюзното гражданство решения – по делото *Grzelczyk*³⁴. В него той изрично прогласява, че **статусът на европейския гражданин има призиванието да бъде фундаментален статус на гражданите на ДЧ.**

³² Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, „Планът на Жан Моне“ като гениално политическо прозрение и далновидна интеграционна програма – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Правни въпроси за журналисти*, Фондация „Отворено общество“ и др., С., 2001, стр. 144.

³³ *Bull. EC*, 12-1974, 7, item 11.

³⁴ *CJCE*, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

Глава 1

ПРЕДИСТОРИЯ И ЛОГИКА НА ИДЕЯТА ЗА „ЕВРОПЕЙСКОТО ГРАЖДАНСТВО“

1. Предистория

Официалното начало на уреждането на особен правен режим за „гражданите на общността“ е поставено още в първите две десетилетия. Споровете „за“ и „против“ и още повече „дали“ и „как точно“ са енергични и плодотворни, продължават десетилетия³⁵ – и най-ярко разкриват уникалната същност на интеграционния процес: властово обединение на суверенни държави в интерес на техните граждани и в духа на „слети интереси“³⁶.

1.1. През лятото на 1979 г. европейците за първи път гласуват за... международен орган. Наистина не особено активно, без неударим ентузиазъм – но реално. Първите пряко избрани европейски депутати са овластени да представляват „европейските народи“ в управлението на Европейските общности. Активно или не, убедено в историческото значение на акта или не – **европеецът вече става пряк участник в европейското изграждане.**

1.2. През юни 1990 г. **Европейският съвет (ЕСв)** в Дъблин вече може смело да постави същностния въпрос: „Как Съюзът да включи и разшири понятието за общностно гражданство в контекста на гарантирането на специфични права (хуманитарни, политически, социални, право на пълна свобода на движение и престой и т.н.) за гражданите на държавите-членки?“³⁷

³⁵ Не се спирам подробно на историческите аспекти, тъй като са изследвани достатъчно добре в: **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Европейското гражданство. I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за европейско гражданство* – в: *Трудове по Международно право*, том 5, Българска асоциация по Международно право, С., 2000, стр. 243.

³⁶ По изумителната за времето си формула на Моне и Шуман от 1950 г.

³⁷ *Заседание на Европейския съвет*, Дъблин, 2-26 юни 1990 г., Приложение I относно политическия съюз – в: *Conclusions of the Sessions of the European Council*, 1990.

1.3. Само след няколко месеца ЕСв вече е готов да посочи липсващата дотогава връзка между дефинирането на европейското гражданство и **демократичната легитимация на Съюза**. На заседанието си в Рим през декември 1990 г. той еднозначно заключава:

„Европейският съвет отбелязва със задоволство консенсуса между държавите-членки относно необходимостта от разработване на концепцията за европейското гражданство. Той се обръща към Междуправителствената конференция³⁸ да намери начин за включване в бъдещия договор с оглед изпълване със съдържание на тази концепция на следните права:

– *граждански права: участие в изборите за Европейски парламент в държавата по местопребиваване и възможно участие в местните избори там;*

– *социални и икономически права: свобода на движение и пребиваване независимо от стопанската дейност; равни условия и еднакво третиране за всички общностни граждани;*

– *съвместна защита на общностните граждани във и извън границите на Съюза.*

Необходимо е да се помисли за възможното създаване на механизъм за защита на правата на гражданите по отношение на Общностите (създаване на омбудсман). Специално внимание се обръща на необходимостта от отчитане на особеностите във всяка отделна държава-членка“³⁹.

Понятието „общностен гражданин“ се използва по подразбиране – без каквото и да било дефиниране, небрежно, сякаш естествено...

1.4. Инициативата е подета енергично. Испанското председателство изготвя бързо нов документ – **„Към Европейско гражданство“**, в който констатира, че така направените предложения не надхвърлят представата за „привилегирован статус на чужденец“ и е необходима по-сериозна крачка. Затова предлагат европейското гражданство да се дефинира

³⁸ ...Която трябва да подготви новия договор, подписан след по-малко от 2 години в Маастрихт.

³⁹ Виж *Conclusions of the Sessions of the European Council, Rome, 1990.*

като „персонален и неотчуждим статус на гражданите на държавите-членки, които по силата на членството на държавите в Съюза имат специални права и задължения, които са уредени на съюзно равнище и се упражняват и гарантират в неговите рамки, включително и предвид възможността за черпенето на права от европейското гражданство и извън границите на Съюза“.

Испанският проект предвижда пет групи права:

– централно място да заемат пълната свобода на движение, избор на местопребиваване и участие в политическия живот на това място;

– овластяване на Общността в областите на социалните отношения, здравеопазването, образованието, културата, околната среда, защитата на потребителите и др. с оглед предоставяне на европейските граждани на специфични права в тези области;

– предоставяне от държавите-членки на засилена дипломатическа и консулска защита в чужбина на гражданите на другите държави-членки;

– улесняване и стимулиране на достъпа до институциите, най-вече чрез въвеждането на право на петиции до ЕП и въвеждането на Европейски омбудсман за защита на специфичните права на европейските граждани и други (например относно алтернативната военна служба и т.н.).

2. Мълчаливата концепция за „европейско гражданство“ отвъд оковите на суверенитетите

2.1. Очевидно се очертава една неотменна и до днес двупосочност на концепцията за европейското гражданство. От една страна, то поставя разграничение в рамките на Съюза между „европейските“ граждани и „не-европейските“, непритежаващите новия статус и поради това нямащи достъп до всички произтичащи от него права. Това разграничение е частично преодоляно в Договора от Маастрихт, който „отва-

ря“ някои от правата и за всички други лица, пребиваващи на законно основание на територията на Съюза (виж нататък в Глава 6). Същността на разграничението обаче се запазва.

От друга страна, въпреки демонстрираната пряка връзка между националното⁴⁰ и европейското гражданство (второто е възможно само на основата на първото и само го „допълва, а не го замества“ ...) се прокарва ясно разграничение: гражданството на ЕС предоставя и гарантира нови права, каквито националното гражданство не може да предостави и гарантира. Така лицата освен права и задължения по отношение на държавите, на които са граждани, вече имат (отделни!) права и задължения по отношение на Съюза, на който... са граждани. Иначе казано, европейското гражданство, макар и функционално подчинено на националното, поставя „европейския гражданин“ в по-различно положение от националния...

Нещо повече – ако тази линия на разсъждение бъде дръзко продължена и се мине през очертаното през годините разгърнатото съдържание на гражданството (социални права, политически права, лични и широк каталог други права, гарантирани от интеграционните механизми за защита на правата на човека – зачитането на ЕКПЧ, новата Харта на основните права на Съюза и т.н.), всъщност може да се достигне до **идеята за самостоятелно и пълнокръвно гражданство**. Така едно лице на основата на правата, гарантирани му от гражданството на ЕС, фактически притежава много от правата (поне видовете права), които едно национално гражданство би му предоставило – което прави възможна мисълта за самостоятелно функциониране (придобиване?) на европейско гражданство дори въвн от националното. Това пък още по-нататък, в условията на придобит и разгърнат правен персоналитет на самия Съюз, може да доведе до възможност да се мисли за предоставяне на европейско гражданство, без да се

⁴⁰ Тук и навсякъде използвам „национално гражданство“ като синоним на „гражданство на ДЧ“, без какъвто и да било нюанс по отношение на сложното понятие за „нация“. Изчерпателно за него виж в: **Марко СЕМОВ**, *Българска народопсихология. Избрани съчинения – том I*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010.

изисква притежаването на национално гражданство на една ДЧ. Защо, след като бе възможна конституция без държава (Договорът за Конституция за Европа от 2004 г.), да не е възможно и гражданство без държава – е, не съвсем идентично с националното, но поне... своеобразно? Разбира се, днес подобно разбиране все още е твърде прибързано и без достатъчно правно основание...

Всъщност отговорът на въпроса възможно ли е и ще имаме ли самостоятелно европейско гражданство зависи отново само от един критерий – има ли **достатъчно силни икономически фактори**, които да доведат до появата и закрепването на такова самостоятелно европейско гражданство... Позволявам си да предположа, че ако Съюзът продължи по очертаната с римската Конституция за Европа от 2004 г. тенденция (може би само условно или временно заб(р)авена с Лисабонския договор от 2007 г.), отговорът ще е положителен. Както и ако доведат до значим конкретен резултат („нов договор“ според германския канцлер Ангела Меркел, „европейска федерация“ според председателя на ЕК Жозе Барозу) новите концептуални търсения на модел за разрешаване и предотвратяване на икономически кризи, станали наложителни през 2012 г. заради дълговите кризи в еврозоната...

2.2. Разбира се, **първоначално процесът тръгва в точно обратната посока:** уреждане на европейско гражданство в условията на тясна и демонстративна обвързаност с националното гражданство и при декларирано запазване на водещата роля на суверенната държава при предоставянето и отнемането на европейското гражданство (почти като атрибут на националното).

2.3. Нещо повече – за да е ясно на всички каква е идеята, респ. каква е обвързаността на европейското гражданство (а именно и само с националното), създателите на ЕС прилагат **към Договора от Маастрихт от 1992 г.** изрична и красноречива (макар и кратка) **декларация:**

„Конференцията декларира, че когато в Договора за създаване на Европейската общност се използва понятието „граждани на държавите-членки“, въпросът дали дадено лице притежава гражданството на държава-членка се урежда само въз основа на националното законодателство на съответната държава-членка. За сведение държавите-членки могат да обявят кои лица следва да бъдат считани за техни граждани за целите на Общността посредством декларация, която внасят в Председателството и която могат да изменят, когато е необходимо.“⁴¹

Заслужава да се отбележи, че макар текстът да е категоричен, това се оказва недостатъчно за някои от държавите-членки. Чрез самостоятелни декларации някои от тях разширяват или стесняват разбирането за националните основи на европейското гражданство с оглед на нуждите си: Обединеното кралство ограничава кръга на лицата, които ще се считат за негови граждани по смисъла на съответните разпоредби на ДЕО; Германия, обратно, разширява обхвата на европейското гражданство и по отношение на гражданите на бившата ГДР. С изрична декларация излиза и Дания...

2.4. Въпреки това се налага да се произнесе и ЕСв – на заседанието в Единбург само 10 месеца след подписването на Маастрихтския договор (декември 1992 г.) той заключава: *„Въпросът дали едно лице притежава гражданство на държава-членка ще се решава единствено от националното право на съответната държава“⁴²*. Както ще видим по-надолу обаче, извън неговия тесен нормативен контекст въпросът добива друго измерение – и притежаването на европейско гражданство се оказва предпоставка или катализатор на придобиването, респ. изгубването на национално гражданство.

Това заключение на ЕСв обаче се разминава с разбирането на Съда на ЕО, заявено само няколко месеца преди това

⁴¹ **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 226.

⁴² *Conclusions of the Sessions of the European Council*, Edinburgh, 11-12 dec. 1992, Part B, Annex 1, p. 53.

по делото *Micheletti*⁴³. Верен на неизменната си линия на тълкуване на Договорите в светлината на тяхното функционално предназначение и директна адресираност към частните лица, СЕО отхвърля всяко разбиране за неограниченост на националната компетентност в областта на гражданството (дори и националното): „*Определянето на условията за придобиване и загубване на националното гражданство според Международното право е в компетентността на всяка държава-членка – компетентност, която трябва да се упражнява при зачитане на Общностното право. Следователно не може националното законодателство да ограничава последиците от притежаването на гражданство на друга държава-членка чрез поставяне на допълнителни условия за признаването на това гражданство с оглед упражняването на основните свободи, предвидени в Договора*“.

2.5. Следвайки стремежа си за успокояване на суверенистките реакции срещу Договора от Маастрихт и създадената от него нова конструкция, включително относно „твърде дрзкото наднационално европейско гражданство“, ДЧ се решават да направят още една демонстративна нормативна крачка – **Договорът от Амстердам** допълни чл. 8-а на ДЕО (след преномерирането чл. 17, днес чл. 20 на ДФЕС) с категорично второ изречение: „*Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя*“... Можем без колебание да установим, че това не е типичният подход на общностния конституционен законодател – вмъкването в базовите разпоредби на европейската правна конструкция на текстове, които нямат нито пряка връзка с останалите, нито юридическа обосновка и приложимост, е неприсъщо. Нищо в Част II относно „Гражданството на ЕС“, още по-малко сред другите разпоредби на договора не предполага, че европейското гражданство може „да замести“ националното, а в теорията вече ясно е очертана неговата роля именно на „допълващо“ националното...

⁴³ СЈСЕ, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, р. 27, на бълг. език виж: 55 най-важни решения, стр. 299, подчертаването мое, А. С.

2.6. Разпоредбата обаче е факт. Нещо повече – текстът на Част II на ДЕО „Гражданство на Съюза“ е възпроизведен без изменения по същество в Дял II на Част I на **Конституцията за Европа**, озаглавен „Основни права и гражданство на Съюза“ (чл. I-10 на КЕ)⁴⁴.

Лисабонският договор повтаря разпоредбата в чл. 20 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС, бившият ДЕО). Така въпреки условното еманципиране на Съюза от ДЧ (чрез превръщането му в самостоятелно юридическо лице на мястото на Европейската общност и закрепването на гласуването с мнозинство като основно правило, а изискването за единодушие – като сравнително рядко изключение) неговото гражданство остава демонстративно привързано към зачитането на държавния суверенитет. Разбира се, подобни декларативни обвързвания могат да се четат и като знак за силата именно на обратната тенденция (в контекста на разгледаната по-горе теоретична възможност за пълно обособяване на европейското гражданство)...

След ревизията от Лисабон обаче Римският договор (вече „Договор за функциониране на ЕС“) включва редица допълнителни декларативни норми (някои от които очевидно повтарящи се...), предназначени, от една страна, да „засилят демократичното начало и приближат Съюза до гражданите“, а от друга – да дадат гаранции за не-превръщането на ЕС във „федерална държава“.

Според чл. 4, § 2 на ДЕС (след ЛД) „Съюзът зачита ... националната идентичност на държавите-членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури“.

Според чл. 6, § 1 на ДЕС „Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС от 7 декември 2000 г., приета на 12 декември 2007 г. в Страсбург...“. И, разбира се, „Разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите компетенции на Съюза“ (подробно виж по-нататък).

⁴⁴ Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., стр. 242.

Чл. 6, § 2 на ДЕС декларира (най-сетне...) категоричната воля на ЕС „да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“. Но, разбира се, „това не променя компетенциите на Съюза“. Нито е предвиден срок за изпълнение на това „задължение“ – поради което вече повече от 2 години след влизането в сила на ЛД то остава неизпълнено...

Чл. 6, § 3 закрепва изведената в практиката на Съда на ЕО (след ЛД „Съд на ЕС“, СЕС) концепция, според която „основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.

Чл. 9 на ДЕС декларира, че „във всички свои дейности Съюзът зачита равенството между гражданите, които се ползват с еднакво внимание от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза“.

Същата разпоредба (чл. 9 на ДЕС) закрепва и правната основа на гражданството на ЕС: „Всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя“. Разбира се, тази разпоредба е повторена дословно след това и в чл. 20 на ДФЕС...

Според чл. 10 на ДЕС „Функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация. В рамките на Съюза гражданите се представляват пряко в Европейския парламент“. Закрепвайки един формално нов принцип („представителна демокрация“, но без никакви внушения за „народен суверенитет“, присъщ на държавността), този нов текст е по-редната декоративна политическа декларация, уж допринасяща за „приближаването на Съюза до гражданите“...

Следват и още декларативни норми, които ще разгледам по-нататък.

Като цяло може да се приеме, че Лисабонският договор не внася никакви изменения по същество в института на гражданството на ЕС. Въпросът за изясняването на характера на Съюза и респ. на неговото гражданство остава отворен – ка-

къвто всъщност е от самото начало преди 6 десетилетия. Негов отговор се опитва да предложи следващият анализ...

3. Икономическа и политическа логика на гражданството на ЕС

Много преди да се заговори за „европейско/общностно гражданство“ и да се закрепят нормите за „гражданството на ЕС“, в редица текстове на Учредителните договори присъстват разпоредби (които вдъхновяват правни идеи), отнасящи се пряко до „народите“, „гражданите“, „отделните лица“ и т.н.

Развитието на правната система на ЕО и особено създаването от 1 ноември 1993 г. на Европейския съюз придават разгърнат и относително цялостен вид на стремежите за пряко свързване на европейските интеграционни процеси с отделния гражданин.

Още в самото определение за ЕС в чл. 1 на ДЕС се посочва, че той следва да бъде „съюз, в който решенията се вземат колкото е възможно по-близо до гражданите“. В чл. 3 на ДЕС (стар чл. 2 на ДЕО), определящ подробно целите на Съюза, като една от основните цели на Съюза недвусмислено се посочва все по-пълната защита на правата на гражданите и като средство за постигане на тази цел се определя „създаването на гражданство на Съюза“.

В осъществяване на тази цел в ДЕО (с Договора от Маастрихт) се въвеждат нови разпоредби (тогава номерирани като член 8-а до 8-е, след преномерирането с ДА чл. 17-22, днес след ЛД чл. 20-25 на ДФЕС, както и ще ги посочвам по-надолу), посветени изцяло на създаването на гражданство на ЕС. Първоначалната редакция на чл. 6 на ДЕС ясно посочва изискването за пълна защита на основните права и свободи на гражданите съобразно Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), с което допълва разпоредбите на чл. 17-22 на ДЕО. Съдът на Европейските общности (СЕО), ангажиран в процедурата по предварително становище относно съвместимостта на предстоящ международен договор на ЕО с нейното собствено

право, се произнася отрицателно относно присъединяването на Европейската общност като такава като страна по ЕКПЧ⁴⁵. За удовлетворително се приема разрешението, препращащо към „основните принципи на правото, общи за конституционните традиции на държавите-членки“.

Договорът от Амстердам допълни разпоредбите за европейското гражданство. Лисабонският договор пък добави в чл. 6 на ДЕС и препращане към Хартата на основните права на ЕС и закрепил присъединяването на ЕС към ЕКПЧ⁴⁶. Така бе очертана ясна връзка между икономическите и политическите права на гражданите на ЕС и бе изградена концепцията за съюзно гражданство като „основен статус“, поставящ на основата на единен правен институт съвкупността от правата и задълженията, произтичащи от интеграционния правен ред. Така бе потвърдено, че естествената тенденция в развитието на интеграционния процес не е от икономическа интеграция към „гражданска“, както не е вярно, че тенденцията е от „икономическа“ към „политическа“ интеграция. Те се съществуват във взаимовръзка, допълват се и само заедно могат да гарантират стабилност на съюзната конструкция.

Подробното разглеждане на уредбата и съдържанието на гражданството на ЕС изисква ясно разбиране за неговото формиране и неговите два взаимосвързани основни аспекта – икономически и политически.

3.1. Икономическа логика

Нито създателите на Учредителните договори, нито изследователите на интеграционното право някога са криели икономическата логика и основа на европейската интеграция. Нещо повече – именно тази логика се изтъква като водеща, за да се преодолеят силните и до днес страхове в отделни обществени среди или правителства (най-силни, разбира се, във Великобритания), че интеграцията води до политическа зависимост и обвързване и загуба на национален суверенитет.

⁴⁵ CJCE, 1996, *Avis 2/94 (Adhésion de la communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)*, Rec. I-1759.

⁴⁶ Виж много подробно в Том I.

Верни на тази логика, ранните разпоредби на Договора за ЕИО са ориентирани изцяло към подчиняването на създадените „свободи на движение“ на водеща стопанска мотивация. Тъкмо поради това най-важните разпоредби на ДЕО относно свободата на движение и установяване (чл. 39 и сл., днес чл. 45 и сл. на ДФЕС) са под заглавие „Свободно движение на работници“.

Редно е, преди да разгледаме материята подробно, да се посочи, че, навярно подведени от тази формулировка, българските автори на общи съчинения по Право на ЕС не включват разпоредбите на чл. 39 (днес чл. 45 на ДФЕС) в обхвата на правата, съставляващи плътта на гражданството на ЕС, и разглеждат като такива единствено онези, които са уредени в чл. 17-22 (днес чл. 20-25 на ДФЕС) и са онасловени именно „Гражданство на ЕС“⁴⁷. Обратно, преведеното на български език помагало на д-р Кристиян Цакер⁴⁸ отдели значително внимание на „гражданството на ЕС“ и не пропусна да отбележи подробно неговите икономически параметри.

В изучаването на правото на ЕО и ЕС в Европа обаче, макар и с огромно многообразие на подходи и дори на концепции, на икономическите права на гражданите се отделя значител-

⁴⁷ Можем дори да установим своеобразно „пренебрежително“ отношение на българските автори към въпроса за „гражданството на ЕС“ – както в колективните издания на ЦЕИ и СУ, така и в иначе обемните трудове на проф. Жасмин Попова (**Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005) и на проф. Орлин Борисов (**Орлин БОРИСОВ**, *Право на Европейския съюз*, изд. „Арго пбблишинг“, С., 2005).

Различен подход виж в: **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Европейското гражданство. I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за европейско гражданство* – в: *Трудове по Международно право*, том 5, Българска асоциация по Международно право, С., 2000, стр. 243, и **Атанас СЕМОВ**, *Европейското гражданство. II. Правото на свободно движение на лицата като част от института на гражданството на Европейския съюз* – в: *Трудове по Международно право*, том 5, Българска асоциация по Международно право, С., 2000, стр. 253. Виж същия подход и в: **Атанас СЕМОВ**, *Какво трябва да знаем за Европейския съюз. Наръчник за работа с европейските институции и прилагането на Правото на ЕС*, Институт по Европейско право, С., 2008.

⁴⁸ **Кристиян ЦАКЕР**, *Европейско право*, под редакцията на Ружа Иванова, изд. „СибИ“, С., 1998.

но по-голямо внимание. Поради това смятам, че от решаващо значение е да се разбере, че **повечето от предоставените на гражданите на ЕС политически права имат значение и предназначение на права, допълващи икономическите!**

Икономическите права на гражданите на ЕС са първи по време и първи по важност – именно създаването на свободен пазар на труда е една от първите цели на европейската интеграция, а неговият успех – ключова гаранция за нейното разгръщане. Политическите права, закрепени 4 десетилетия по-късно (с ДЕС от 1993 г.), в основната си част са пряко свързани с икономическите, допълват ги и представляват гаранция за тяхната пълна реализация, като някои от тях изобщо нямат самостоятелна функция (напр. правото на участие в местни избори или избори за ЕП в друга ДЧ е свързано именно и само с правото на труд, респ. на пребиваване след прекратяването на трудовата дейност в другата ДЧ). В хода на европейския интеграционен процес се очертава ясно, че „новите“ политически права имат за първа задача да подкрепят реализацията на „по-старите“ икономически права на движение, да ги допълнят или улеснят, най-просто – да подпомогнат мотивацията на мигриращия работник, като премахнат дискриминационните проявления във всички измерения. За да може да се реализира в нов контекст старото римско социално правило *Ubi bene – ibi patria* (Където ти е добре – там ти е родината)...

В това изследване аз ще следвам именно този подход: правото на придвижване и пребиваване във всички държави-членки или правото на глас (активно или пасивно) например трябва да се разглеждат като функция от правото на труд в друга ДЧ. И ако на политическите права в самите Учредителни договори привидно (заради по-предното им място в ДФЕС) се придава по-голямо значение, то е по-скоро заради търсения ефект на стимулиране и на политическата интеграция. Проф. Жан-Клод Блуман е категоричен: „Свободата на придвижване и пребиваване (по чл. 21 на ДФЕС) е само венец на професионалната свобода“⁴⁹ по чл. 45 на ДФЕС.

⁴⁹ **Louis DUBOUIS, Jean-Claude BLUMANN**, *Droit matériel d l'Union européenne*, 4 éd., Montchrestien, 2006, p. 42.

Разбира се, вярно е и обратното: **правата по чл. 21 на ДФЕС са предпоставка за осъществяване на правата по чл. 45** – едно лице може да упражни правата си като работник само защото и доколкото има право да влезе и да пребивава на територията на друга ДЧ, на която не е гражданин.

Ето защо в този Втори том на изследването на правата на гражданите на ЕС разглеждам съдържанието на гражданството на ЕС първо в контекста на уредбата по чл. 18-25 на ДФЕС (най-общо „политически права“), след което подробно проследявам неговото икономическо съдържание (чл. 45 и др. на ДФЕС).

3.2. Политическа логика

За европейско гражданство се говори още от 80-те години на ХХ век по повод създаването на пряка връзка между националните граждани и европейските институции чрез преките избори за Европейски парламент от 1979 г. насетне. То е съпроводено с разширяването на кръга на отношенията между гражданите и общностните институции и усилията за преодоляване на демократичния дефицит.

3.2.1. Изричното нормативно закрепване на гражданството в УД през 1993 г. е доказателство, че европейската интеграция надхвърля своето първоначално икономическо измерение. Всъщност истината е, че още в Плана на Моне, известен като „Декларация на Робер Шуман от 9 май 1950 г.“, изрично се предвижда постепенното изграждане на политически съюз („...което може да доведе до създаването на федерация“). Поставената в чл. 1, ал. 2 на ДЕС формулировка за европейската интеграция като процес на „изграждане на един все по-тесен съюз между народите на Европа“ ясно очертава излизането извън тясно икономическата перспектива на европейското обединение.

Нещо повече, същата ал. 2 на чл. 1 на ДЕС ясно формулира **водещата роля на демократичната легитимност в интеграционния процес** – в този съюз „решенията се вземат колкото е възможно... по-близо до гражданите“! Следователно гражданите са не просто субект на правото на Общностите (Съюза),

нито само ползватели на благата, създадени от това право или в неговите рамки – те са негов център, негов смисъл и редом с това негов реален участник. Затова в третата алинея на чл. 1 на ДЕС (преди ДЛ, който отмени този текст като излишен) организирането (по единен и солидарен начин) на отношенията между народите беше поставено наравно с отношенията между държавите-членки като пряка задача и предназначение на самия съюз, като негово основание за съществуване.

Специалната Програма на ЕС „Европа за гражданите“ определя за своя цел да запознае хората с техните права и „да подхрани чувството за европейска идентичност“...

3.2.2. Нормативната уредба на гражданството на ЕС разкрива още някои принципни политически особености, които трябва да се отчитат. Още в Преамбюла на Договора за Европейския съюз държавите-членки декларират своята решимост да създадат „общо гражданство“ за своите граждани.

Тази декларация е предшествана от още няколко, за които може се приеме, че всъщност подготвят тази за гражданството. Държавите-членки:

- потвърждават своята привързаност към принципите на свободата, демокрацията, *зачитането на правата на човека и основните свободи*, както и на правовата държава;

- потвърждават своята привързаност (и) *към основните социални права*, уредени в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и в Общностната харта на основните социални права на работниците от 1989 г.;

- желаят да *задълбочат солидарността между своите народи...*, като използват при това инструменти – като гражданството, – които постепенно могат да доведат до създаването на един европейски народ, първоначално чрез създаване на единен европейски изборителен корпус – на съюзно равнище чрез гласуването за ЕП в друга ДЧ, но и на национално равнище чрез участието в местни избори на граждани на друга държава-членка; единен европейски трудов корпус – на основата на единен и свободен пазар на труда; единен европейски социален корпус – на основата на пълното премахване на дискриминационно третиране по отношение на социалните

права, придобити в друга ДЧ; единен европейски образователен корпус – на основата първо на взаимното признаване на дипломите и професионалната квалификация, сетне на сближаването и постепенното уеднаквяване на изискванията и механизмите на образованието и на разгърнатите европейски програми за обмен на студенти и преподаватели и т.н.;

– желаят да засилят демократичния характер... на институциите, важен инструмент за което са: разширяването на практическото упражняване на правото на пряко избиране на ЕП редом с последователното увеличаване на неговата (респ. на гражданите, които пряко го избират) роля в общностния нормотворчески процес; достъпът до институциите, вкл. чрез пълен езиков плурализъм; пълен достъп до документацията им и съдебен и извънсъдебен (Омбудсманът) контрол над техните актове и действия (бездействие).

Прочитът на Преамбюла на ДЕС от 1992 г. през призмата на (тогава бъдещото) гражданство на Съюза трябва да бъде продължен и по-нататък – след решимостта за създаване на такова гражданство ДЧ правят и още две декларации с несъмнено отношение към него:

– Те са „решени да улеснят свободното движение на лицата...“ – което ще намери ясно изражение в разширяването на свободата на движение от „работниците“ (по смисъла на първоначалната уредба по ДЕИО) към всички граждани на... Съюза, макар и, разбира се, при определени условия. Тази воля намира проявление и в последващото вторично законодателство, предназначено наистина именно „да улесни“, а то ще рече да гарантира, пълната реализация на свободата на движение на лицата;

– ДЧ редом с това заявяват (още веднъж, тъй като по-горе вече изразиха желанието си за задълбочаване на солидарността между своите народи) решимост „да продължат процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа“... Тази решимост не е просто декларативна, нито само една от движещите идеи на интеграционния проект – тя всъщност засяга сърцевината на новия съюжен проект! Още чл. 1 на новия договор (от 1992 г.), имащ задачата (макар и очевидно не-

изпълнена...) да обясни какво всъщност представлява новият съюз, постановява, че неговият смисъл и природа са именно в „създаването на един по-тесен съюз между народите на Европа“ – като при това извежда като негов основен императив максималната му „близост до гражданите“.

Така погледнато, „гражданството“, уредено в разпоредби на Маастрихтския договор, със систематично място далеч преди принципно новите разпоредби относно т. нар. „Втори“ и „Трети стълб“, има не само своята логична и закономерна поява, но и водещо значение. Нещо повече: неговата уредба, въведена чрез този договор, намира място не в самия договор, създаващ новия (но натоварен с твърде съществени политически и най-вече юридически неясноти) съюз, а в договора, уреждащ функционирането на икономическата по характер, но реално работеща и с ясна правна природа европейска общност (ЕИО) – защото именно там новосъздаденото гражданство може да намери смисъл, ефективни гаранции и действителна практическа реализация, както ще проследя по-надолу. И всичко това – въпреки наглед странното положение „гражданството на Съюза“ да има уредба не в договора за Съюза, а в договора за една от Общностите (ДЕО), в който при това никъде другаде не се споменава какъвто и да било „съюз“ (?!)...

Картината става още по-пълна, макар и не по-малко сложна, с прочитането на трета алинея на този ключов чл. 1 на Маастрихтския договор – при създаването си новият Съюз „се основава“ на общностите, но има „задача да организира *по единен и солидарен начин* отношенията между държавите-членки и отношенията между техните народи“. Няма как тогава сред основните цели на Съюза, уредени в чл. 2, да не присъства „усилване на защитата на правата и интересите на гражданите на държавите-членки (разбирай гражданите на Съюза) чрез установяване на гражданство на Съюза“.

Не случайно ЕК разработва през 2011 г. Програмата на ЕС „Европа за гражданите“, която „има за цел да запознае хората с техните права и да подхрани чувството за европейска идентичност“.

Гражданството е може би най-типичният съвременен⁵⁰ инструмент за постигането или израз на постигането на „единството и солидарността“ на един народ. И макар, разбира се, европейският учредителен законодател да не го посочва (и не би могъл!) изрично, един по-ясен прочит е напълно възможен: създава се „европейски“ съюз с единно „европейско“ гражданство, което предполага един „европейски“ народ – очевидно извън тясната дреха на строгото разбиране за държавен суверенитет...

⁵⁰ Можем без особен риск да потърсим политическа аналогия с инструмента на единната религия, използван в Средновековието навярно с държавостроителна функция по най-ярък начин от българския Цар Борис I Покръстител...

Глава 2

ПРАВНА УРЕДБА НА ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС

Институтът на гражданството на ЕС е въведен с Договора за Европейския съюз от Маастрихт (ДМ). Неговият преамбюл (10-о съображение) изрично посочва „общо гражданство“, а чл. 2 предвижда „създаването на гражданство на Съюза“ като средство за постигането на неговите цели. Тези две разпоредби следва да се разглеждат като основа или рамка на уредбата на гражданството на ЕС – тъй като именно „създаването“ на това гражданство е предмет на разпоредбите, вмъкнати през 1993 г. от ДМ в новата Част II на ДЕО.

За доброто прилагане на правата на гражданите се създава специална Агенция на ЕС за основните права, а и за първи път в историята на ЕК е назначен комисар по гражданството на ЕС (разбира се, заедно с основните права и правосъдието⁵¹). Агенцията на Европейския съюз за основните права е орган на ЕС със седалище във Виена, създаден по силата на Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г.⁵² Тя е правоприемник на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията. Агенцията е независима при осъществяване на своята дейност и си сътрудничи с национални и международни институции и организации, особено със Съвета на Европа, както и с организации на гражданското общество. Основната цел на Агенцията е да оказва съдействие на институциите и органите на Общността и държавите-членки в сферата на основните права и да ги насърчава да спазват тези права при предприемането на мерки и политики в съответните области от тяхната компетентност. Агенцията координира Европейската информационна мрежа по проблемите на расизма и ксенофобията, която се състои от национални координатори във всяка държава – членка на ЕС.

⁵¹ При това с ранг на заместник-председател на ЕК – г-жа Вивиан Рединг.

⁵² ОВЕС, 22. 2. 2007 г., L 53/1.

Нещо повече: в Стокхолмската програма ЕСв „приканва институциите на Съюза да използват пълноценно експертния опит на Агенцията на ЕС за основните права, да се консултират с нея относно разработването на политики и законодателство с последици в областта на основните права, както и да я използват при огласяването сред гражданите на въпросите от областта на правата на човека, които ги засягат във всекидневие им“.

Систематичното място на основните разпоредби е знаково. Традиционно се приема, че гражданството на ЕС е уредено в самото начало на ДФЕС – чл. 20-25 (стари чл. 18-21 на ДЕО). Това е разбираемо – тези разпоредби съставляват не просто самостоятелен и обособен нормативен текст, а изпълват съдържанието на обособената самостоятелно Част II на договора. Това в известен смисъл е озадачаващо – кратките разпоредби относно политическото съдържание на гражданството на ЕС са равнопоставени (самостоятелна част на договора) на всички близо 200 разпоредби относно политиките на общността (Част III) и над 100 разпоредби относно институциите (Част VI)... Може убедено да се твърди, че съдържанието и редакцията на чл. 20-25 на ДФЕС позволява те да бъдат включени и в Част I, която, макар и озаглавена „Принципи“, всъщност съдържа норми с различно съдържание (но със сигурност далеч не само принципи!), които спойно биха могли да бъдат допълнени с шестте разпоредби относно гражданството...

Няма да е пресилено, ако се твърди, че от практическа гледна точка същинската уредба на гражданството се намира... другаде в ДФЕС, а и в ДЕС. Впрочем рамковата (програмна) разпоредба на чл. 20 на ДФЕС го посочва ясно в своя § 2: „Гражданите имат правата и задълженията, предоставени от Договорите“ – а не само във въпросната Част II на ДФЕС. Следователно е не просто възможно, а задължително съдържанието на института на гражданството на ЕС да се търси във всички разпоредби на УД – т.е. не само в петте текста на Част II на ДФЕС и дори не само в самия ДФЕС.

1. Уредбата по ДЕС

1.1. Още в **Преамбюла на ДЕС** (10-о съображение) се декларира решимост за „създаване на общо гражданство за гражданите на държавите-членки“.

1.2. Тази декларация е въплътена в разпоредбата на **чл. 9 на ДЕС**, която следва да се разглежда като базова норма, макар редакцията ѝ да не е безупречна: без да споменава самото гражданство на ЕС, чл. 9 на ДЕС урежда, че „всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза се добавя към националното гражданство и не го заменя.“ Тази разпоредба е доразвита (всъщност просто повторена...) в чл. 20 на ДФЕС...

1.3. Редом с това ДЕС съдържа **редица други разпоредби**, имащи пряко или косвено отношение към института на гражданството на ЕС (или към правата на гражданите, за които се приема, че са съставна част от този институт):

– **чл. 1** относно разбирането за европейската интеграция като процес на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат съгласно принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите;

– **чл. 2**, закрепващ базовите ценности на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и зачитането на правата на човека, вкл. правата на малцинствата – като общи ценности в условията на плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между мъжете и жените;

– **чл. 9** относно базовия принцип за недискриминация на основание на гражданството (макар и неформулиран изрично тук), доразвит в чл. 18 на ДФЕС, и относно съществуването на гражданството на ЕС;

– **чл. 10** относно принципа на представителната демокрация (доразвит основно в чл. 14, § 2 на ДЕС). Тези два текста са поставени в новия Дял II на ДЕС „Разпоредби относно демократичните принципи“;

- **чл. 11** относно прякото участие на гражданите на ЕС в демократичния живот на Съюза, вкл. и чрез новата пряка гражданска инициатива;

- **чл. 6, § 1** относно Хартата на основните права на ЕС;

- **чл. 6, § 2** относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ;

- **чл. 6, § 3** относно основните права, гарантирани от ЕКПЧ или произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки;

- **чл. 3** относно „предоставянето на гражданите“ на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което е гарантирано свободното движение на лицата⁵³;

- **Редица разпоредби на ДЕС засягат пряко гражданите на ЕС, без да ги споменават изрично: чл. 3, § 3, ал. 2** (борба срещу социалното изключване и дискриминацията (във всички форми! – б. м., А. С.), социалната справедливост и закрила, равенството между мъжете и жените, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето); **чл. 3, § 5** (защита на интересите на гражданите в отношенията с „останалата част на света“); **чл. 4, § 3** (зачитане на конституционната идентичност на ДЧ, респ. на правата и задълженията на гражданите, произтичащи от националния конституционен ред на всяка ДЧ); **чл. 7** (възможност за защита на конституционните права на гражданите при опасност от накърняване от страна на ДЧ);

- Разпоредбите на **Дял III на ДЕС**, според които институциите служат на интересите на гражданите на ЕС (чл. 13), прякото представителство на гражданите в ЕП (чл. 14), достъпа на граждани до съюзно правосъдие (чл. 19, § 3), а условно могат да бъдат посочени и редица други разпоредби (като чл. 49 относно приемането на нови държави и др.);

- Петото съображение в преамбюла на ДЕС изрично препраща към **Европейската социална харта**, подписана в Тори-

⁵³ Тук, както за съжаление и на много други места, официалният превод на български език е опасно неточен – в него се говори за „движение на хора“, докато оригиналната версия говори за „persons“ (англ.) и „personnes“ (фр.), което означава „лица“ и включва както физическите, така и юридическите лица, видно ясно от детайлната уредба на 4-те свободи...

но на 18 октомври 1961 г., и **Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г.** Така тези два акта следва да се разглеждат като основни правни източници на уредбата на гражданството на ЕС редом с уредбата в УД и производните правни източници.

2. Хартата на основните права на ЕС

Специално внимание заслужава **Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС)**, която, макар по форма да е междуинституционно споразумение (сключено между ЕП, Съвета и ЕК на 12 декември 2007 г., един ден преди подписването на Лисабонския договор), съгласно чл. 6 на ДЕС **има същата сила** като ДЕС и ДФЕС (т.е. е част от Учредителните договори, респ. от първичните източници на правото на ЕС).

Хартата съдържа общо 53 разпоредби, обединени в 7 дяла („Достойнство“, „Свободи“, „Равенство“, „Солидарност“, „Гражданство“, „Правосъдие“ и Общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата), някои от които точно възпроизвеждат разпоредби на ДЕС и на ДФЕС, но други са напълно нови (виж приложената таблица). Проблемите относно съдържанието, действието и особеностите на Хартата анализирах изчерпателно в Том I.

3. Базова уредба в ДФЕС

3.1. Общи разпоредби

– Преамбюлт на ДФЕС потвърждава волята за създаване на „все по-тесен съюз между народите на Европа“ за „подобряване на условията на живот и труд на народите“, за „насърчаване на развитието на възможно най-високо ниво на познание за народите чрез широк достъп до образование и чрез непрекъснатото му осъвременяване“ (изключително съществено нововъведение, доразвито в чл. 9 и другаде – виж по-нататък);

– Чл. 10 (старият чл. 13 на ДЕО) доразвива подробно принципа за забрана на всякаква дискриминация – на основание

на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация;

- Чл. 15 доразвива принципа на откритост в работата на институциите, органите, агенциите и службите, вкл. достъпа на гражданите до техните документи;

- Чл. 16 закрепва защитата на личните данни;

- Чл. 17 гарантира (за първи път) статуса на църквите и религиозните сдружения или общности, на философските и неконфесионалните организации;

- Изброените за първи път изрично и изчерпателно области на компетентност (чл. 3-6 на ДФЕС) в по-голямата си част всъщност пряко засягат всекидневния или професионалния живот на гражданите;

- Чл. 8 закрепва като трансверсална (обхващаща всички политики на ЕС) дейност на Съюза премахването на неравенството (във всички форми) и насърчаването на равенството между мъжете и жените;

- Чл. 9 определя за трансверсална дейност и насърчаването на висока степен на заетост, адекватна социална закрила, борба срещу социалното изключване и постигането на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве;

- Чл. 11 гарантира защитата на околната среда, а чл. 12 – защитата на потребителите.

3.2. Базова уредба на принципа на недискриминация и на института на гражданството на ЕС

Част II на ДФЕС вече е озаглавена „Недискриминация и гражданство на Съюза“⁵⁴ и съдържа основните разпоредби, доразвиващи чл. 1 и 2 и специално чл. 9 на ДЕС. Трябва още веднъж да се повтори – макар и базова, уредбата по Част II на ДФЕС далеч не изчерпва правата, съставляващи гражданството на ЕС.

Разпоредбите на чл. 18-24, съставляващи Част II на ДФЕС, ще разгледам много подробно в следващите глави.

⁵⁴ В Конституцията за Европа бе само „Основни права и гражданство на ЕС“ ...

Аналитична таблица относно действието на разпоредбите
на Харта на основните права на ЕС*

Член на ХОПЕС	Относно	Право или свобода	Принцип	Смесена	Не-определена
1	<p>ДЯЛ I. ДОСТОЙНСТВО</p> <p>Човешко достойнство</p> <p>Право на живот</p> <p>Право на неприкосновеност на личността</p> <p>Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание</p> <p>Забрана на робството и на принудителния труд</p>	X			
2		X			
3		X			
4		X			
5		X			
6	<p>ДЯЛ II. СВОБОДИ</p> <p>Право на свобода и сигурност</p> <p>Защитане на личния и семейния живот</p> <p>Защита на личните данни</p> <p>Право на встъпване в брак и право на създаване на семейство</p> <p>Свобода на мисълта, съвестта и религията</p> <p>Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация</p> <p>Свобода на събранията и сдруженията</p> <p>Свобода на изкуствата и науките</p> <p>Право на образование</p> <p>Свобода при избор на професия и право на труд</p> <p>Свобода на стопанската инициатива</p> <p>Право на собственост</p> <p>Право на убежище</p> <p>Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране</p>	X			
7		X			
8		X			
9		X			
10		X			
11		X			
12		X			
13		X			
14		X			
15		X			
16		X			
17		X			
18		X			
19		X			

20	<p>ДЯЛ III. РАВЕНСТВО</p> <p>Равенство пред закона</p> <p>Недискриминация</p> <p>Културно, религиозно и езиково многообразие</p> <p>Равенство между жените и мъжете</p> <p>Права на детето</p> <p>Права на възрастните хора</p> <p>Интеграция на хората с увреждания</p>	<p>X</p> <p>X</p>			<p>X</p>	
21						
22						
23						
24						
25						
26	<p>ДЯЛ IV. СОЛИДАРНОСТ</p> <p>Право на информиране и консултиране на работниците в предприятието</p> <p>Право на колективни преговори и действия</p> <p>Право на достъп до услугите за намиране на работа</p> <p>Защита при неоснователно уволнение</p> <p>Справедливи и равни условия на труд</p> <p>Забрана на детския труд и защита на работещите младежи</p> <p>Семеен и професионален живот</p> <p>Социална сигурност и социална помощ</p> <p>Закрила на здравето</p> <p>Достъп до услугите от общ икономически интерес</p> <p>Опазване на околната среда</p> <p>Защита на потребителите</p>					<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>
27						
28						
29						
30						
31						
32						
33						
34						
35						
36						
37						
38						

* Цитат от **Jean-Yves CARLIER**, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larquier, 2007, p. 220.

39	ДЯЛ V. ГРАЖДАНСТВО Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент	X		
40	Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори	X		
41	Право на добра администрация	X		
42	Право на достъп до документи	X		
43	Европейски омбудсман	X		
44	Право на петиции	X		
45	Свободно движение и пребиваване	X		
46	Дипломатическа и консулска закрила	X		
47	ДЯЛ VI. ПРАВОСЪДИЕ Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес	X		
48	Презумпция за невинност и право на защита	X		
49	Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието	X		
50	Право на всеки да не бъде съден или наказан два пъти за едно и също престъпление	X		

3.3. Други норми на ДФЕС, закрепващи права, които се включват в обхвата на института на гражданството на ЕС:

- На първо място, разбира се, чл. 45 и сл. (стари чл. 39 и сл. на ДЕО) относно свободното движение на работници, към които в най-голяма степен препраща общата уредба по чл. 20 на ДФЕС;

- Чл. 49 и сл. (стари чл. 43 и сл. на ДЕО) относно свободата на установяване, чл. 56 и сл. (стари чл. 49 и сл. на ДЕО) относно свободата на предоставяне на услуги;

- Чл. 227 (стар чл. 194 на ДЕО) относно правото на петиции до ЕП;

- Чл. 228 (стар чл. 195 на ДЕО) относно Европейския омбудсман;

- Чл. 263 и 265 и свързаните (стари чл. 230 и 232 и др.) относно достъпа на гражданите до Съда на ЕС.

3.4. Други права на гражданите, уредени в ДФЕС. Това са права, които, без да са изрично предвидени за „гражданите на ЕС“ или „гражданите на държавите-членки“, обективно представляват права, които те могат да черпят пряко от УД и другите източници на правото на ЕС⁵⁵ и като такива представляват нов кръг права, допълващи правата, които съставляват националното гражданство.

3.4.1. Тук трябва да се имат предвид правата, които могат да бъдат черпени от ДФЕС от физическите лица („гражданите“ в тесен смисъл), но и от юридическите лица на частното право (които нерядко попадат в обхвата на разбирането за правата на гражданите в широк смисъл). Тези права, респ. разпоредбите, които ги уреждат, трудно могат да бъдат изброени – може да се приеме разбирането, че тук се включват всички разпоредби на ДФЕС, предвиждащи права (възможности), които могат да бъдат упражнявани от частните лица. Такива са например разпоредбите на чл. 28 и сл. (стари чл. 23 и сл. на ДЕО) относно свободното движение на стоки;

⁵⁵ Подробно за източниците на интеграционния правопорядък виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

чл. 63 и сл. (стари чл. 56 и сл. на ДЕО) относно свободното движение на капитал и плащания; чл. 38 и сл. (стари чл. 32 и сл.) относно общата селскостопанска политика; разпоредбите на Дял IX (чл. 145-150) относно заетостта; Дял X (чл. 151-161) относно социалната политика; Дял XI (чл. 162-164) относно Европейския социален фонд; Дял XII (чл. 165-166) относно образованието, професионалната квалификация и младежта; Дял XIV (чл. 168) относно общественото здраве; Дял XV (чл. 169) относно защитата на потребителите; Дял XX (чл. 191-193) относно околната среда; Дял XXIII (нов, след ЛД, чл. 196) относно гражданската защита и т.н.

Могат да бъдат посочени и разпоредбите на ДФЕС, за които СЕС изрично е установил, че като разпоредби с директен ефект предоставят пряко на частните лица в държавите-членки права, защитими пред национален съд. С оглед предназначението им те са най-много в Част III на ДФЕС „Вътрешни политики и дейности на Съюза“ – именно те отразяват в най-голяма степен икономическата същност и логика на интеграционната общност, подчертана от СЕО през 1964 г. Така според изричното произнасяне на СЕО редица разпоредби на ДЕО (днес на ДФЕС) имат ограничен (вертикален) или пълен директен ефект (виж нататък в Глава 5 относно „други неикономически права“).

3.4.2. Специално внимание следва да се отдели на разпоредбите, които уреждат права на гражданите в отношенията им с институциите, които, макар да не са норми с директен ефект, засягат пряко частните лица⁵⁶. Извън онези относно правото на петиции, достъпа до документи, правото на информация и т.н., общи за основните институции, и тези, които са свързани с ЕП, на които се спирам подробно по-нататък, следва да се имат предвид например и разпоредбите,

⁵⁶ Относно особеностите на директния ефект на съюзните правни норми виж напр. в: **Атанас СЕМОВ**, *Директният ефект в правото на Европейския съюз*, сп. „Европейска интеграция и право“, Министерство на правосъдието, бр. 4, 2006 г., и по-подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007.

уреждащи достъпа на гражданите на ЕС до общностното правосъдие. Такива са разпоредбите на чл. 230, ал. 4 и свързаните относно правото на иск срещу актове на институциите; чл. 232, ал. 3 и свързаните относно правото на иск срещу противоправно бездействие на институциите; чл. 235 във връзка с чл. 288 относно извъндоговорната отговорност; чл. 236 относно делата на служителите на Общността; чл. 238 относно делата въз основа на арбитражна клауза.

3.5. Декларации към УД. Към ДЕС и ДФЕС след ревизията от Лисабон са приложени няколко декларации, чието пряко или косвено отношение към института на гражданството на ЕС ми се струва несъмнено. Макар сами по себе си да не представляват правопораждащи актове, декларациите към УД следва да се разглеждат като тълкувателен източник, разкриващ съдържанието и действието на УД и като такива – като правен източник⁵⁷.

3.5.1. Декларация № 1 относно Хартата на основните права.

3.5.2. Декларация № 19 по чл. 8 на ДФЕС относно премахването на неравенството между жените и мъжете и борбата с всички форми на домашно насилие.

3.5.3. Декларация № 21 относно защитата на личните данни в областта на съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси и полицейското сътрудничество.

3.5.4. Декларация № 52 на държави-членки относно символите на ЕС, които „ще продължават да бъдат символи на общата принадлежност на гражданите към ЕС и на тяхната връзка с него“.

3.5.5. Декларации на отделни държави (№ 53 на Чешката република, № 61 на Република Полша) относно Хартата на основните права или относно понятието „граждани“ (№ 63 на Обединеното кралство).

⁵⁷ **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 75 и сл.

4. Уредба в производните източници

Редица от посочените по-горе разпоредби на Учредителните договори са доразвити в актове на вторичното интеграционно законодателство. Те са изключително многобройни, поради което тук ще посоча по-скоро като пример само някои от най-важните сред тях, имащи пряко отношение към упражняването на основното право по Част II на ДФЕС – правото на движение и пребиваване. Неговата уредба е „разхвърляна“ в богато и динамично (с множество изменения) производно законодателство – множество правни инструменти, сред които с най-голямо практическо значение са следните:

- **Регламент 1612/68** на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно свободата на движение на работници в рамките на Общността⁵⁸;

- **Директива 2004/38** на ЕП 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-членки, за изменение на Регламент 1612/68 и отменяща Регламент 1251/70 и директиви 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 и 93/96. Тази директива е своеобразна кодификация на цялата предходна уредба (вкл. релевантната съдебна практика) и често бива наричана „directive refonte“⁵⁹;

- **Регламент 635/2006** на Комисията от 25 април 2006 г. за отмяна на Регламент 1251/70 относно правото на работници да останат на територията на държава-членка, след като са били наети в същата държава⁶⁰;

⁵⁸ **ОВ**, 19. 10. 1968 г., L 257/1.

⁵⁹ Според официалния сайт на ЕС тази директива „обединява в отделен инструмент цялото законодателство относно правото на влизане и пребиваване за гражданите на ЕС, състоящо се от два регламента и девет директиви. Това опростяване има за цел да улесни не само широката общественост, но и публичните власти при упражняването на техните права. Тя цели също да сведе до минимум формалностите, които гражданите на ЕС и членовете на техните семейства трябва да изпълнят, за да упражнят своето право на местожителство“ (http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/l33152_bg.htm).

⁶⁰ **ОВ**, 26. 4. 2006 г., L 112/1.

• **Регламент 539/2001** на Съвета 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 изискване⁶¹;

• **Регламент 883/2004** на ЕП и на Съвета от 29 април 2004 г. относно координирането на социалноосигурителните системи⁶²;

• **Регламент 562/2006** на ЕП 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)⁶³;

• **Регламент 1049/2001** на ЕП и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията⁶⁴;

• **Регламент 45/2001** на ЕП и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни⁶⁵ и **Решение 1247/2002** на ЕП, на Съвета и на Комисията от 1 юли 2002 г. относно регламентите и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на Европейския наблюдател за защита на данни⁶⁶;

• **Директива 2003/109** на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статуса на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, за разширяване на тяхното право на свободно движение, въз основа на чл. 63, § 4⁶⁷;

• **Директива 2003/86** на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството⁶⁸;

• **Директива 2004/114** на Съвета от 13 декември 2004 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на

⁶¹ **ОВ**, 21. 3. 2001 г., L 81/1.

⁶² **ОВ**, 7. 6. 2004 г., L 200/1.

⁶³ **ОВ**, 13. 4. 2006 г., L 105/1.

⁶⁴ **ОВ**, 31.5.2001 г., L 145/43.

⁶⁵ **ОВ**, 12. 1. 2001 г., L 008/1.

⁶⁶ **ОВ**, 12. 7. 2002 г., L 183/1.

⁶⁷ **ОВ**, 23. 1. 2004 г., L 16/1.

⁶⁸ **ОВ**, 3. 10. 2003 г., L 251/1.

трети страни с цел образование, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност⁶⁹;

- **Директива 2005/36** на ЕП и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации⁷⁰;

- **Директива 2005/71** на Съвета от 12 октомври 2005 г. относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност⁷¹;

- **Директива 2006/100** на Съвета от 20 ноември 2006 г. за адаптиране на някои директиви в областта на свободното движение на хора поради присъединяването на България и Румъния⁷²;

- **Регламент 1430/2007** на Комисията от 5 декември 2007 г. за изменение на приложения II и III към Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации⁷³;

- **Директива 93/109** на Съвета от 6 декември 1993 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейския парламент от граждани на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани⁷⁴;

- **Директива 94/80** на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на подробните условия, при които гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани, упражняват правото си да избират и да бъдат избирани по време на общински избори⁷⁵;

- **Шенгенските споразумения**⁷⁶ (които, макар да са не производни актове на институциите на ЕС, а международни

⁶⁹ **ОВ**, 23. 12. 2004 г., L 375/1.

⁷⁰ **ОВ**, 30. 9. 2005 г., L 255/1.

⁷¹ **ОВ**, 3. 11. 2005 г., L 289/1.

⁷² **ОВ**, 20. 12. 2006 г., L 363/1.

⁷³ **ОВ**, 6. 12. 2007 г., L 320/1.

⁷⁴ **ОВ**, 30. 12. 1993 г., L 329/34.

⁷⁵ **ОВ**, 31. 12. 1994 г., L 368/38.

⁷⁶ Споразуменията относно постепенната отмяна на контрола по общите граници, подписани от някои държави-членки на Европейския съюз в Шенген на 14 юни 1985 г. и на 19 юни 1990 г., както и свързаните с тях споразумения и разпоредбите, приети въз основа на тези споразумения, целящи да се засили

договори, се приемат в изпълнение на ДФЕС) за отварянето на границите и уреждането на граничния контрол между ДЧ и по границите с трети страни. За тях Протоколът относно включването на „Акѝ Шенген“ в обхвата на Европейския съюз, приет с ДА и приложен към ДЕС и ДЕО (днес изцяло в обхвата на новата компетентност – пространство на свобода, сигурност и правосъдие, чл. 4, § 2, б. „й“ на ДФЕС⁷⁷), са „приложими само ако и доколкото са съвместими с правото на Европейския съюз и Общността“⁷⁸.

В исторически план съществена роля изиграват няколко отменени по-късно акта, които трябва да се имат предвид, тъй като заемат важно място в съдебната практика от съответния период:

– Директива 68/360 на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно премахването на ограничения за движението и пребиваването на работниците от държавите-членки и техните семейства в рамките на Общността;

– Директива 64/221 относно координирането на мерки във връзка с движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основаващи се на обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве;

– Регламент 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работниците да останат на територията на държавата-членка, след като са работили в тази държава (отменен от Регламент 635/2006);

– Директива 90/364 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване;

европейската интеграция. Страни по тези споразумения са всички ДЧ на ЕС, с изключение (при определени условия) на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия и Ирландия, оправдаващи своето неучастие с „островните си географски особености и произтичащите от това затруднения“ ...

⁷⁷ Използваният в българския превод израз „споделена компетентност“ трябва да се възприема като проява на неуместно поетично вдъхновение на преводния екип; единствено правилният термин е „поделена компетентност“ ...

⁷⁸ Виж *Учредителните договори...*, цит. съч., стр. 213.

- Директива 90/365 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на работници и на лица със свободни професии, прекратили своята трудова дейност;

- Директива 90/366⁷⁹ от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на студенти. Приемането на трите директиви през 1990 г. бе „много важен етап в развитието на правото на свободно движение и пребиваване. До този момент правото бе ограничено само за работниците и техните семейства, а с тези три директиви то се признава на всички европейски граждани при спазване на съответните условия... В оценките на ЕК обаче се изтъкваше колко много са проблемите, свързани с приложението на тези директиви...“⁸⁰ и през май 2001 г. ЕК внася предложение за консолидирана директива относно правата на гражданите на Съюза и техните семейства за свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите-членки и предложение за изменение на Регламент 1612/68;

- Нова Директива 93/96 на Съвета от 29 октомври 1993 г. относно правото на пребиваване на студенти⁸¹ и др.

Извън това ориентиловъчно изброяване възприетият по-горе подход изисква да се имат предвид и всички други производни или други източници на Правото на ЕО и ЕС⁸², които уреждат права, достъпни за гражданите на ЕС именно в това им качество, доколкото чл. 17, ал. 2 на ДЕО⁸³ определя, че

⁷⁹ ЮСЕ, 1990, L 180/30.

⁸⁰ **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 6-7.

⁸¹ ЮСЕ, 1993, L 317/59. СЕО отменя директивата за студентите от 1990 г. като издадена на порочно правно основание, но санира настъпилите последици (СЈСЕ, 1992, *Parlement c/ Conseil*, С-295/90). През 1993 г. Съветът приема директива със същото съдържание. Всички тези актове биват отменени от кодифициращата Директива 2004/38.

⁸² Накратко относно различните източници на Правото на ЕО и ЕС и тяхното действие виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Източници на Правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*, Министерство на правосъдието, С., 2005.

⁸³ **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005, стр. 16.

„гражданите на Съюза имат правата и задълженията по настоящия договор“, а това означава и по всички актове, приети въз основа и в приложение на неговите разпоредби.

5. Юриспруденцията на Съда на ЕС

5.1. Нейната **роля** като източник на Правото на Европейския съюз, както е известно, е **особено съществена**⁸⁴. По отношение на разширяването или разкриването на съдържанието на гарантираните от него права на гражданите тя е особено фундаментална. В огромно изобилие от дела СЕС дава тълкувания или прилага норми и по конкретни поводи извежда принципи, които се прилагат като общо правило по отношение на всички граждани. Практиката е особено изобилна и е почти непосилно да бъдат изброени всички важни решения на съюзните съдии – което обаче не отменя изискването за практикуващите юристи и най-вече за националните съдии да ги познават...⁸⁵

5.2. Като **основополагащо** за схващането за „общностно гражданство“ (по-късно „гражданство на ЕС“) трябва да се разглежда решението на Съда на ЕО от 1963 г. по делото *Van Gend en Loos*⁸⁶. В него за първи път еднозначно се посочва, че частните лица сами се явяват субекти на Общностното право и могат да черпят права директно от него. Така изведеният принцип на „директния ефект“ на нормите на правото на ЕС се оказва решаващ за разгръщането на идеята за „европейско гражданство“, а и „превръща националния съдия в съюстен съдия“.

⁸⁴ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, стр. 284 и сл., и **Станислав КОСТОВ**, *Актовете на Съда на ЕС и техните правни последици*, изд. „Сиби“, С., 2011.

⁸⁵ На български език виж напр. в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007. По-долу е приложена кратка аналитична справка за най-важните решения на СЕО/СЕС, свързани с гражданството на ЕС.

⁸⁶ СЈСЕ, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Рес. 3, виж също в: *55 най-важни решения...*, стр. 13.

5.3. В продължение на вече 4 десетилетия интеграционният съд в Люксембург постановява особено изобилна практика (това е материята, заемаща най-голямо място в интеграционната юриспруденция): стотици решения, свързани с правата на гражданите на ЕС (гражданите на ДЧ), които имат пряко отношение към института на гражданството на ЕС (разбира се, предимно по отношение на правото на свободно движение).

5.4. Сред тях като особено важни (знакови) могат да бъдат посочени поне десетина дела, които ще представя съвсем накратко⁸⁷.

o Решението по делото *Van Gend en Loos*⁸⁸ не случайно се определя като „историческо“. В него интеграционният съд за първи път еднозначно и категорично прогласява, че интеграционният правопорядък е „нов правен ред“, чиито субекти са не само държавите (страни по Учредителните договори), но и техните граждани. **Интеграционното право е предназначено за частните лица** – урежда отношения, в които те участват, и директно (независимо от последващата воля на ДЧ) им предоставя субективни права. Това решение е основата на доктрината за директния ефект на интеграционните правни норми – то обявява националните граждани за общностни (съюзни), а националните съдии – за съдии по интеграционното право.

o Още преди това обаче – през 1962 г. по делото *Bosch*⁸⁹ – съдът прогласява, че всички разпоредби, установяващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от ефект в отношенията между частните лица – техният смисъл се проявява най-вече в тези отношения.

o По историческото дело *Grzelczyk*⁹⁰ (2001 г.) вече в наши дни СЕС завършва концепцията, като еднозначно проглася-

⁸⁷ Виж подробно представяне в: **Атанас СЕМОВ**, *Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно гражданството на ЕС и правата, които го съставляват* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007, стр. 345.

⁸⁸ СЈСЕ, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 3, виж също в: *55 най-важни решения...*, стр. 13.

⁸⁹ СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97.

⁹⁰ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

ва, че **статусът на европейския гражданин има призвание-то да бъде фундаментален статус на гражданите на ДЧ.**

о По делото *Garcia Avello*⁹¹ през 2003 г. интеграционният съд отива още по-нататък: той прогласява приложимост на режима на гражданството на ЕС и по отношение на ситуации, наглед „изцяло вътрешни“ за една ДЧ, ако обратното би лишило гражданин на ЕС от възможността да упражни свое основно право. ДЧ не могат да ограничават с вътрешни правни норми последиците от притежаването на гражданството на ЕС.

о Решението по делото *Rotman*⁹² съвсем неотдавна (2010 г.) внесе изключително съществени уточнения относно придобиването и загубването на национално гражданство и последиците за гражданството на ЕС.

о През 1992 г. по делото *Micheletti*⁹³ съдът категорично определя, че притежаването на двойно гражданство или на гражданство и на трета страна не е пречка за пълноценното упражняване на правата, произтичащи от (съставляващи) гражданството на ЕС. Една ДЧ не може да ограничава последиците от притежаването на гражданството на друга ДЧ. Притежаването от един гражданин на ЕС и на гражданство на трета страна е ирелевантно и не може да препятства упражняването на правата му като гражданин на ЕС във всяка ДЧ.

о Съдът в Люксембург е категоричен: забраната за дискриминация (по чл. 12 на ДЕО, днес чл. 18 на ДФЕС) е норма с пълен директен ефект⁹⁴.

о С историческа значимост са множество решения, според които с директен ефект (предоставящи субективни права на гражданите на ЕС) са редица разпоредби на УД⁹⁵. СЕО е категоричен, че това са разпоредби, които „по самия си характер

⁹¹ CJCE, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613.

⁹² CJ, 2010, *Rotman*, C-135/08.

⁹³ CJCE, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, виж също в: *55 най-важни решения...*, стр. 299.

⁹⁴ CJCE, 1993, *Phil Collins*, C-186/87, Rec. I-5154.

⁹⁵ Напр. CJCE, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455; CJCE, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337; CJCE, 2000, *Angonese*, C-218/98, Rec. I-4139; CJCE, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631.

са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица⁹⁶.

○ По делото *Brian Francis Collins*⁹⁷ през 2004 г. СЕО изгражда цялостна концепция за правата на членовете на семейството на гражданин на ЕС в друга ДЧ.

○ По делото *Zhu et Chen*⁹⁸ СЕО прогласява засилена защита на семейния живот и правата на членовете на семейството на гражданин на ЕС и недопустимост на изискване за възраст; право на родител на дете, гражданин на ЕС, който сам не е гражданин на ЕС, да пребивава заедно с него, за да осъществява родителските грижи.

○ По делото *Ibrahim*⁹⁹ е прогласена специална засилена защита на правото на образование: гражданин на ЕС, работещ в друга ДЧ, запазва права дори когато престане да работи, ако трябва да остане в друга ДЧ, за да се грижи за своето дете, което трябва да продължи обучението си там.

○ Същото разбиране се потвърждава и по делото *Baumbast*¹⁰⁰: правото на образование е автономно и специфично право със специална защита и позволява право на пребиваване, независимо от (автономно по отношение на) правата на родителите.

○ Разбирането за автономност на правата на гражданите е развито в наши дни по делото *Teixeira*¹⁰¹ – упражняването на правата на родителите е възможно независимо от неспазването на изискванията за достатъчно средства или здравна осигуровка.

○ Особено интересно е решението на СЕО по българското дело *Kadzoev*¹⁰² от 2009 г. за тълкуване на Директива 2008/115/ЕО на ЕП и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни¹⁰³.

⁹⁶ Пост. практика: СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97; СЈСЕ, 1974, *BRT c/ SABAM*, 127/73, Rec. 51; СЈСЕ, 1980, *Marty*, 31/79, Rec. 2491.

⁹⁷ СЈСЕ, 2004, *Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02.

⁹⁸ СЈСЕ, 2002, *Zhu et Chen*, C-200/02.

⁹⁹ СЈ, 23. 2. 2010, *Ibrahim*, C-310/08.

¹⁰⁰ СЈСЕ, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091.

¹⁰¹ СЈ, 23. 2. 2010, *Teixeira*, C-480/08.

¹⁰² СЈСЕ, 30. 9. 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Rec. I-11189.

¹⁰³ ОВ, L 348/98.

Глава 3

ОСНОВНИ ОСОБЕНОСТИ НА ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС

*„Макар и закрепено в Договорите, гражданството на ЕС
все още изглежда по-скоро като „имагинерна концепция“
Жак Бард, комисар по правосъдието, 2009 г.*

Повечето изследователи¹⁰⁴ отхвърлят израза „европейско гражданство“ като ненаучен и предпочитат да се придържат към легалния термин „гражданство на ЕС“. Макар закрепен в УД именно като такъв, той обаче също не е изчерпателно точен. Могат да се открият редица **същностни различия** между „гражданството“ в тесен смисъл (гражданството на суверенна държава) и създаденото през 1993 г. „гражданство на ЕС“¹⁰⁵. Гражданството на ЕС има много съществени особености, без познаването на които е практически невъзможно прилагането на правата, съставляващи правния институт.

1. Гражданството на ЕС като „квази-гражданство“

1.1. Институтът на гражданството на ЕС не трябва да се разглежда на плоскостта на теорията за института на гражданството в конституционното право. Докато „класическото“ (държавното) гражданство се представя като „правно-политическа връзка на едно физическо лице с една държава“¹⁰⁶, то гражданството на ЕС очевидно **не може да бъде представено по същия начин.**

¹⁰⁴ И сред тях на първо място големият французин Жан Булои, виж **Jean BOULOIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6 éd.

¹⁰⁵ Силен анализ виж у **Margot HORSPOOL**, *The Concept of Citizenship in the European Union* – in: **Hermann-Josef BLANKE**, **Stelio MANGIAMELLI**, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, p. 279.

¹⁰⁶ Виж **Стефан СТОЙЧЕВ**, *Конституционно право на Република България*, изд. „Сиела“, 2002, стр. 198 и сл.

1.1.1. От едната страна на връзката наистина стоят физически лица. Редом с тях обаче редица от правата, съставляващи гражданството на ЕС, са предоставени и на юридическите лица – именно поради факта, че Правото на ЕС урежда правоотношенията в рамките на един общ пазар, то е „бизнес-правопорядък“.

1.1.2. От другата страна на връзката обаче не стои държава. ЕС не е държава, дори федерална, нито държавоподобна формация. Нещо повече: при създаването на института на гражданството ЕС не беше и правен субект (чак до 1 декември 2009 г., когато влезе в сила Договорът от Лисабон). Отсъства не само типичната за националното гражданство връзка с държавността, но и нейното ключово съдържание: знакът за принадлежност към суверенна държава. Обратното, Лисабонският договор внесе множество ясни декларации за непревръщането на ЕС във федерална държава (някои от които очевидно излишни или поне повтарящи се...):

– чл. 4, § 1 на ДЕС: „Всички компетенции, които не са предоставени на Съюза чрез Договорите, принадлежат на държавите-членки“;

– Чл. 4, § 2 на ДЕС: „Съюзът зачита... националната идентичност на държавите-членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури...“;

– Чл. 5, § 1 на ДЕС: „Принципът на предоставена компетентност определя границите на компетентност на Съюза“ (ЕС няма „пълната компетентност“ или „компетентност за компетенциите“, присъща на суверенната държава);

– Чл. 5, § 2 на ДЕС: „...Съюзът действа единствено в границите на предоставена компетентност, която ДЧ са му предоставили с Договорите, с оглед постигането на поставените в тези Договори цели (ограничаване чрез принципа на целесъобразност – б. м., А. С.). Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите-членки“ (добре, че не е повторено и четвърти път...);

– Чл. 5, § 4 на ДЕС: „...съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на цели-

те на Договорите“ (ограничаване чрез принципа на пропорционалност);

- Чл. 6, § 1 ал. 2 на ДЕС: „Разпоредбите на Хартата на основните права на ЕС по никакъв начин не разширяват определените в Договорите области на компетентност на Съюза“. Същото е потвърдено неколкократно в декларациите към ЛД – Декларация № 1 относно Хартата на основните права; Декларация № 53 на Чешката република, Декларация № 62 на Република Полша и т.н.;

- Декларация № 24 (приложена чрез ЛД към ДЕС и ДФЕС) относно юридическата правосубектност на ЕС потвърждава, че „фактът, че ЕС има юридическа правосубектност, по никакъв начин не го оправомощава да законодателства или да действа извън областите на компетентност, които държавите-членки са му предоставили в Договорите“ (това може да се брой за четвърто повторение...).

Възможността ЕС да се разглежда като „федерация на държави и граждани“¹⁰⁷ (което очевидно няма общо с понятието за федерална държава според конституционното право) не променя това разбиране.

1.1.3. Доколкото съществува правно-политическа връзка, тя не е непосредствена, а точно обратното – категорично опосредена: гражданин на ЕС е само този, който е гражданин на ДЧ и само докато запазва това си качество.

1.1.4. Гражданството на ЕС е уредено в рамките и за нуждите на една интеграционна конструкция. То не се подчинява – а в отделни свои елементи отчетливо се разграничава – от разпоредбите или понятията относно националното гражданство. При това в продължение на 16 г. се наблюдаваше един нормативен парадокс: наречен „гражданство на ЕС“, институтът, макар въведен с ДЕС, бе уреден в Договора за ЕО (специална нова Част II „Гражданство на Съюза“ на ДЕО), но без в същия договор изобщо другаде да се споменава какъвто и да било „съюз“, т.е. формално изобщо не се определяше

¹⁰⁷ Виж например **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010.

гражданството на кой съюз е уредено в Договора за Европейската общност (причината разгледах по-горе)...

1.1.5. Редица от правата, съставляващи гражданството на ЕС, са предоставени и за други физически или юридически лица, които нямат националност на нито една ДЧ, т.е. изобщо нямат „политико-правна“ връзка с ЕС, а просто пребивават (действат) на законно основание на територията му.

1.1.6. Затова гражданството на ЕС трябва да се разглежда като квази-гражданство: то заимства елементи на традиционното гражданство, без да представлява такова и без да се стреми да го уподобява, поне не напълно. Принципно различна е неговата политико-правна логика, освободена от национална обусловеност, историческа формална устойчивост и най-вече наситена с прагматично, икономическо съдържание – а, поне засега, напълно лишена от каквото и да било емоционално съдържание (усещане за принадлежност към общ европейски народ, още по-малко нация, централни в разбирането за национална идентичност¹⁰⁸)...

1.2. Така, независимо от многото възможни и немалкото съществуващи интерпретации, може да се счита за общоприето, че гражданството на ЕС **не е гражданство по смисъла на конституционното право**, а е **своеобразно гражданство** („*sui generis*“ – любим на европейското право израз за бягство от класическите концепции за познати правни институти...), което има своята правна основа, съдържание и реализация само и изцяло в рамките на Европейския съюз и неговата правна система. Поради това въпросът дали гражданството на ЕС е „истинско гражданство“ или не, е непродуктивен и непрактичен въпрос – то не е и не претендира по никакъв начин да бъде „истинско“ (национално) гражданство и в същото време то е „гражданство на ЕС“ и трябва да се разглежда именно и само като такова.

Ако трябва да се формулира просто, гражданството на ЕС не е „гражданство“, то е „гражданство на ЕС“.

¹⁰⁸ Подробно виж в: **Марко СЕМОВ**, *Българска народопсихология. Избрани съчинения – том I*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009.

2. Гражданството на ЕС е съвкупност от права и задължения

Подобно на класическото, гражданството на ЕС се изразява чрез съвкупност от права и задължения, произтичащи за отделния гражданин на държава-членка на ЕС именно от факта на членството на неговата държава в ЕС. Тези права са уредени в Учредителните договори, по които неговата държава е страна, респ. в производните източници, и той може директно да черпи правата си на „гражданин на ЕС“ от тези източници.

2.1. Правата, съставляващи гражданството на ЕС, могат условно да бъдат разделени на *лични, политически и икономически*, като се имат предвид и множеството права (и принципи), закрепени след 1 декември 2009 г. със силата на първичен правен източник на ЕС в Хартата на основните права на ЕС (виж Том I).

2.2. Задълженията, съставляващи гражданството на ЕС, могат условно да бъдат разделени на *основно* (задължението, закрепено в чл. 20, § 2 на ДФЕС за спазване на правото на ЕС) и *материални* (задължения, уредени в нормите с хоризонтален директен ефект, закрепени в различни разпоредби на УД и производни източници във връзка с осъществяването на Вътрешния пазар, към които всъщност препраща чл. 20, § 2, виж по-нататък).

2.3. Разпоредбите, уреждащи правния режим на гражданството на ЕС, **имат директен ефект**¹⁰⁹. Правата и задълженията на гражданина на ЕС са с директен ефект – те са приложими пред национален съд.

2.3.1. „Хоризонтален директен ефект“ имат тези интеграционни правни норми (закрепени в първичен, производен или друг източник на правото на ЕС), които възлагат правни задължения на частни лица. Още през 1962 г. Съдът на ЕО ясно установява, че всички разпоредби, закрепващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от дирек-

¹⁰⁹ С малки изключения, виж по-нататък.

тен ефект – техният смисъл е най-вече в отношенията между частните лица¹¹⁰.

2.3.2. По-нататък в практиката си СЕО установява, че „пълен директен ефект“ имат напр. разпоредбите относно:

– забраната за дискриминация (чл. 12 на ДЕО, днес чл. 18 на ДФЕС)¹¹¹;

– еднаквото третиране на половете по отношение на заплащането за еднакъв труд (чл. 141 на ДЕО, днес чл. 157 на ДФЕС)¹¹²;

– както, разбира се, най-типичните разпоредби с пълен директен ефект: относно свободното движение на лицата (чл. 39 на ДЕО, днес чл. 45 на ДФЕС)¹¹³;

– и свободата на установяване (чл. 43 на ДЕО, днес чл. 49 на ДФЕС¹¹⁴; чл. 49 на ДЕО, днес чл. 56 на ДФЕС¹¹⁵, и чл. 50 на ДЕО, днес чл. 57 на ДФЕС¹¹⁶).

Това са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“¹¹⁷.

3. Гражданството на ЕС е допълнително, акцесорно гражданство

3.1. То няма самостоятелно съществуване, а „допълва националното гражданство“ (чл. 20, § 1, изр. 3-о на ДФЕС). Без гражданството на една ДЧ е невъзможно придобиване на гражданство на ЕС. То е „основен статут на гражданите на ДЧ“.

¹¹⁰ СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97.

¹¹¹ СЈСЕ, 1993, *Phil Collins*, C-186/87, Rec. I-5154.

¹¹² СЈСЕ, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455.

¹¹³ СЈСЕ, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337; СЈСЕ, 2000, *Angonese*, C-218/98, Rec. I-4139.

¹¹⁴ СЈСЕ, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631.

¹¹⁵ СЈСЕ, 1974, *Walrave*, 36/74, Rec. 1405.

¹¹⁶ СЈСЕ, 1974, *Van Bingsbergen*, 33/74, Rec. 1244.

¹¹⁷ Пост. практика: СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97; СЈСЕ, 1974, *BRT c/ SABAM*, 127/73, Rec. 51; СЈСЕ, 1980, *Marty*, 31/79, Rec. 2491.

3.2. Изгражда се **изцяло и само на основата** на националното гражданство и пряко зависи от него. Двете са неотделими: всеки, който е гражданин на една ДЧ, е гражданин на ЕС – и обратното. Тази връзка не зависи от волята на лицата, нито на държавите.

3.3. Наличието на национално гражданство е **пряка и безусловна предпоставка** както за притежаването на гражданството на ЕС, така и за практическото упражняване на повечето от включените в гражданството на ЕС права (напр. избирателните, правото на придвижване и др.) – докато гражданството на ЕС няма пряко отражение върху придобиването или загубването на национално гражданство (макар да има видимо косвено отражение – виж по-долу т. 10).

3.4. Нещо повече – Европейският съвет в Единбург през 1992 г. трябваше да се справи с големия проблем, породен от негативния референдум в Дания и свързаните с него датски резерви относно Договора от Маастрихт, не на последно място по отношение на създаването на европейско гражданство. В Заключенията си ЕСв изрично посочва: „Разпоредбите на Част II на Договора за създаване на Европейската общност относно гражданството на ЕС предоставят на гражданите на държавите-членки **допълнителни права и защита**, както е предвидено в Част II“¹¹⁸.

3.5. Разпоредбата на чл. 20 на ДФЕС урежда непосредствена и обуславяща **връзка на интеграционното гражданство с притежавано от лицата национално гражданство** на техните държави.

3.5.1. Текстът на чл. 20, § 1 ясно определя, че гражданин на ЕС е всяко лице, което има гражданство на една от държавите-членки на Съюза. Макар тази разпоредба да изглежда ясна, възникват множество опасения и тревоги, че този текст

¹¹⁸ *Conclusions of the Sessions of the European Council, Edinburgh, 11-12 dec. 1992, Part B, Annex 3, p. 57-59.*

нахлува в сферата на националния суверенитет и силно накарнява междудържавния характер на ЕС.

3.5.2. Съдебната практика еднозначно доразвива принципа, уреден в чл. 8-а на ДЕО (след ДА чл. 17, § 2 на ДЕО, днес след ЛД чл. 20, § 1 на ДФЕС), според който придобиването и изгубването на националното гражданство става изцяло според вътрешното право на съответната държава. Това разбиране бе закрепено изрично в *Декларацията към Договора от Ница относно гражданството на държава-членка*, според която „конференцията декларира, че когато в ДЕО се използва понятието „граждани на държавите-членки“ (респ. и относно гражданите на ЕС – б. м., А. С.), въпросът дали дадено лице притежава гражданство на държава-членка се урежда само въз основа на националното законодателство на съответната държава-членка. За сведение държавите-членки могат да обявят кои лица следва да бъдат считани за техни граждани за целите на Общността посредством декларация, която могат да изменят, когато е необходимо“.

3.5.3. Това се оказва недостатъчно и се налага в *Договора от Амстердам* да се предвиди изрично допълнение на чл. 17, § 1, според което „гражданството на ЕС“ е едно гражданство в „надграждане“, в допълнение към националното. Новият текст изрично потвърждава, че то „само допълва националното гражданство, а не го замества“! За правната мисъл този текст не предлага нищо ново – той само легализира на ниво Учредителни договори схващането за „допълнителност“ на „гражданството на ЕС“.

3.5.4. Декларацията към Договора от Ница относно гражданството на държава-членка не бе възпроизведена с *Договора от Лисабон*. Към него бе приложена само *Декларация № 63 на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия относно определянето на понятието „гражданин“*, която потвърждава декларацията от 31 декември 1982 г. относно гражданите на Британските отвъдморски територии.

4. Гражданството на ЕС е *надстроечно гражданство*

То **допълва с нов кръг права** и задължения правата и задълженията, предвидени в националното законодателство и съставляващи националното гражданство, и се основава на тях (надгражда се над тях).

От една страна, като правен институт то „допълва“ националното гражданство, от друга страна, притежаването на някои права по националното право е пряка предпоставка за упражняването на някои от правата, предоставени от Общностното право (напр. притежаването на право на глас в националната държава е абсолютна предпоставка за упражняването на предоставеното с ДФЕС право на глас в друга ДЧ – в местни избори или в изборите за ЕП).

5. Няма предвиден собствен механизъм за придобиване и загубване на гражданството на ЕС

5.1. То се придобива **автоматично**, на основата на придобиването от едно ФЛ на гражданство на ДЧ или на основата на присъединяването на една държава, на която лицето е гражданин, към ЕС.

5.2. Правото на ЕС не предвижда **никакви условия**: кой, при какви предпоставки и как придобива, упражнява или загубва националното гражданство на една ДЧ и заедно с него гражданството на ЕС се определя единствено и свободно от законодателството на всяка ДЧ. Съдът на ЕС има изобилна практика, потвърждаваща еднозначно, че условията за придобиване и загубване на гражданството са от компетентността единствено на държавите-членки¹¹⁹.

¹¹⁹ Виж напр. CJCE, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, на бълг. език виж в: *55 най-важни решения...*, цит. съч., стр. 299; CJCE, 1999, *Mesbah*, C-179/98, Rec. I-7955, р. 29, както и CJCE, 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, Rec. I-9925, р. 37.

6. Притежаването на двойно гражданство е ирелевантно

Ако едно физическо лице притежава двойно гражданство – било на две ДЧ на ЕС, било на ДЧ на ЕС и на трета страна, – това *не е пречка* за придобиването или упражняването на гражданството на ЕС. За да има едно лице статуса, респ. правата и задълженията на гражданин на ЕС, е достатъчно да е гражданин на ДЧ на ЕС, без значение дали същевременно е гражданин и на трета, нечленуваща в ЕС страна.

Така в историческото си решение от 1992 г. по делото *Micheletti*¹²⁰ СЕО констатира, че свободата на установяване (т.е. на осъществяване на самостоятелна стопанска или професионална дейност от гражданите на ЕС в „друга“ ДЧ) не допуска дадена ДЧ да откаже това право на гражданин на друга ДЧ, който обаче притежава едновременно и гражданство на трета страна, само защото приемащата държава го счита за гражданин на третата страна. СЕО декларира, че гражданските права съществуват самостоятелно и обективно (стига всички предпоставки да са налице), независимо какво определя вътрешното законодателство на отделните ДЧ. Обективното изискване е лицето да притежава качеството „гражданин на ДЧ“. Това качество самò по себе си води до придобиване на съюзното гражданство. Без значение е, че държавата по произход позволява на лицето да има едновременно с нейното и гражданство на трета страна и както и че други ДЧ във вътрешното си право разглеждат това лице като гражданин на третата страна. Така това решение на СЕО прогласява еднозначно **автономния характер на института** на гражданството на ЕС.

Определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство, ясно признато и от съюзния правен ред, принадлежи на компетенциите на всяка отделна ДЧ. И **друга ДЧ не може да ограничава ефекта от придобиването** на такова национално гражданство, като въвежда допълнителни критерии

¹²⁰ СЈСЕ, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, на бълг. език виж в: 55 *най-важни решения...*, цит. съч., стр. 299.

за признаването му или като ограничава произтичащите от него основни права, предвидени в Учредителните договори. Това би нарушило равнопоставеността не само между отделните граждани, но и между отделните ДЧ, което е немислимо в рамките на интеграционния съюз като „правова общност“.

В конкретния случай италианският гражданин Микелети, притежаващ и аржентинско гражданство, е лишен от право да упражнява професията си (зъболекар) в Испания, която го третира не като гражданин на Италия, а само като гражданин на Аржентина. По конкретния случай СЕО заключава, че е недопустимо тълкуване на чл. 43 и 49 на ДЕО (чл. 49 или 56 на ДФЕС), позволяващо ДЧ да подчинят признаването на качеството гражданин на Съюза на един гражданин на ДЧ, притежаващ гражданство и на трета държава, на изискване за постоянно пребиваване на територията на тази ДЧ, чийто гражданин също е.

7. Гражданството на ЕС не създава правната фигура на двойно гражданство

Не съществуват никакви правни (писани или в юриспруденцията) или политически основания да се счита, че с придобиването на гражданството на ЕС възниква правната фигура на двойното гражданство. Гражданите на ЕС не са лица с двойно (национално и „европейско“ или „съюзно“ гражданство), макар нерядко да се мисли именно така¹²¹. Те имат своето (едно или повече) национално гражданство и редом с него, като допълнение към него, гражданство на ЕС, което **не е „второ“ гражданство**, дори само защото не е „истинско“ гражданство.

¹²¹ Типичен пример: „В известен смисъл гражданите на държавите-членки на ЕС се сдобиват с двойно гражданство...“ – което, макар и с уговорката „в известен смисъл“, просто не е вярно – виж в: **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА, Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи**, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 7.

8. Гражданството на ЕС е функционално гражданство

8.1. То има *персонална всеобхватност, но практическа ограниченост*. „Граждани на ЕС“ по смисъла на ДФЕС са **всички** вече над 500 милиона граждани на 27-те (днес...) държави-членки на ЕС. Те неограничено могат да се ползват от правата, съставляващи гражданството на ЕС, **навсякъде** по неговата територия, вкл. и в собствената си държава, а някои от тях (напр. правото на дипломатическа или консулска защита) **и** във всяка държава **извън ЕС**. „Например правото на отправяне на петиции и сезиране на европейския омбудсман засяга всеки гражданин, където и да се намира той. ...Освен това сред правата, които не са открито изразени като атрибути на европейското гражданство, има и някои, които се упражняват независимо от миграцията, например равенството между половете, екологичните права, правата за защита на потребителите.“¹²²

8.2. Трябва да се отчита обаче, че в обикновения живот на огромната част от европейците гражданството на ЕС няма особено широко приложение. То остава преди всичко едно *функционално гражданство* – ориентирано, имащо смисъл и намиращо реализация именно и основно по отношение на движението на работната сила между отделните ДЧ.

8.3. Поради това **теоретичният аспект** на изучаването на гражданството на ЕС неизбежно се подчинява на неговата отчетлива функционална предназначеност – европейското гражданство е функция, атрибут, *conditio sine qua non*, на европейския общ пазар и на неговите четири крайъгълни свободи на движение. Именно поради това е от особено съществено значение разглеждането му точно в контекста на предоставените права и тяхната отчетлива практическа приложимост и предназначеност в рамките на икономиче-

¹²² Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 9. Това разбиране е съвсем точно.

ско-правната конструкция на европейските интеграционни организации.

9. Отделните права са във връзка помежду си

Много често гражданите на ЕС упражняват едновременно няколко от правата си като граждани на ЕС. От друга страна, някои от правата представляват естествено необходимо условие за упражняването на други основни права на гражданина на ЕС – правото на образование в учебно заведение на друга ДЧ например би било немислимо без правото на свободно придвижване и пребиваване. Същата постановка засяга и редица социални права на гражданина на Съюза и, разбира се, правото на глас в друга ДЧ (за избори за местни органи или ЕП). Най-очевидна е връзката между общото (основното) право на свободно движение с конкретните права (на пребиваване, на труд и т.н.).

Обща рамка на целия институт на гражданството на ЕС – и основен принцип на целия интеграционен правен ред – е принципът на недискриминация (равно третиране), който разглеждам подробно по-нататък (в увода на Втора част, т. 4).

10. Гражданството на ЕС оказва косвено влияние върху придобиването и изгубването на национално гражданство и създаването на „европейски народ“

Макар да може да се определи като „страничен“, трябва да се отбележи интересният и сложен въпрос за ролята на правото на ЕС и неговите разпоредби за „гражданството на ЕС“ в процеса на **придобиване и изгубване на национално гражданство**. Без, нека повторим, да имат директно въздействие, тези норми и произтичащите от тях права се оказват годни да въздействат върху отделните лица в посока на придобиване или изгубване на национално гражданство. Не може да не се отчита, че гражданството на ЕС създава условия (напр. след

продължително законно пребиваване, вкл. трудова дейност, брак и т.н. в една ДЧ) едно лице може да отговори на предвидените в нейното вътрешно законодателство условия за придобиване на националното гражданство на тази ДЧ.

10.1. Създадената още през 1952 г. с чл. 48 на ДЕИО (чл. 39 на ДЕО, днес чл. 45 на ДФЕС) възможност за свободно движение и установяване за работа в друга страна, допълнена от уреденото от чл. 19 на ДЕО (днес чл. 22 на ДФЕС) право на един чуждестранен гражданин (разбира се, само от друга ДЧ) да гласува и дори да бъде избран в местни избори, създават предпоставки за установяването на **трайна и относително пълноценна връзка на едно лице с друга държава**. Редица страни (Люксембург, Великобритания, Белгия) предвиждат изисквания за определен период на живеене в страната като предпоставка за упражняване на политически права (виж по-долу Директива 94/80). Така предоставените **избирателни права** значително облекчават и способстват за изпълняването на изискването за продължително пребиваване за получаване на национално гражданство на приемащата ДЧ.

10.2. От друга страна, законодателствата на някои страни (като Гърция) предвиждат **възможност за лишаване от национално гражданство** на лица, които осъществяват определени дейности в чужди държави (напр. в чужди армии). Отварянето на огромен кръг публични длъжности за граждани на ЕС (виж по-долу относно чл. 45, ал. 4) дава възможност за осъществяването и на такъв публичноправен състав, което води до загубване на националното гражданство.

10.2.1. Тук е нужно по-подробно да се разгледа един особено важен въпрос. Дори дадена материя да е в запазената компетентност на държавите-членки, по въпроси, които попадат в обхвата на действието на правото на ЕС, не е възможно каквато и да е национална норма да не е в съответствие с него. Така в обхвата на интеграционното право може да попадне ситуация, при която в резултат на решение за отмяна на натурализация дадено лице е поставено в положение, което може да доведе до

загубване на предвидения в чл. 20 на ДФЕС статус на „гражданин на ЕС“ и на свързаните с него права, на което СЕС и до днес се противопоставя категорично¹²³. Според него при упражняването на компетентността си в областта на гражданството всяка ДЧ трябва да спазва правото на Съюза¹²⁴.

10.2.2. По делото *Rotman*¹²⁵ СЕС се обявява за компетентен да се произнесе по поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси относно условията, при които поради загубването на своето гражданство гражданин на Съюза може да загуби качеството си на гражданин на Съюза и следователно да бъде лишен от свързаните с това качество права. И въпреки резервата, че е в компетенцията на всяка отделна ДЧ сама да определи дали едно лице е неин гражданин или не, по отношение на гражданите на Съюза упражняването на тази компетентност, доколкото засяга предоставените и защитени от правния ред на Съюза права, какъвто именно е случаят с решението за отмяна на натурализация, подлежи на съдебен контрол за съобразеност с правото на Съюза.

10.2.3. Въпреки това, както изтъкват няколко правителства, представили становища пред СЕС по делото *Rotman*, когато решението за отмяна на натурализация, като разглежданото в главното производство, се основава на измама, извършена от заинтересуваното лице в производството за придобиване на съответното гражданство, това решение би могло да е в съответствие с правото на Съюза. Така в конкретния случай решението за отмяна на натурализация поради измама отговаря на съображение от общ интерес и ще е оправдано ДЧ да иска да защити особеното отношение на солидарност и лоялност между нея и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията, които са в основата на гражданство-

¹²³ CJ, 2010, *Rotman*, C-135/08 (по това дело СЕС се произнася по въпроси, свързани с условията за придобиването и загубването на национално гражданство, евентуалните последици и възможността едно лице вследствие на тази загуба да се окаже апатрид и по пропорционалността на мярката).

¹²⁴ Пост. практика: CJCE, 1999, *Mesbah*, C-179/98, Rec. I-7955, p. 29; CJCE, 2001, *Kaur*, C-192/99, Rec. I-1237, p. 19; CJCE, 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, p. 37.

¹²⁵ CJ, 2010, *Rotman*, C-135/08.

то. Това е „общ интерес“, чието съблюдаване СЕС признава за по-висша ценност.

10.2.4. Този извод относно принципната законосъобразност на решението за отмяна на натурализация, взето при условия като разглежданите, се потвърждава от релевантните разпоредби на *Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство*. Всъщност нейният чл. 8, § 2 предвижда, че едно лице може да бъде лишено от гражданството на договаряща страна по Конвенцията в случаите, когато гражданството е било получено чрез заблуда или измама. Също така чл. 7, § 1 и 3 от *Европейската конвенция относно гражданството* не забранява на държава, страна по конвенцията, да лиши дадено лице от гражданство, дори ако по този начин то се превръща в лице без гражданство, когато това гражданство е придобито чрез измама, чрез невярна информация или укриване на някакъв относим факт от страна на това лице.

Споменатият извод е в съответствие и с общия международноправен принцип, че никой не може да бъде произволно лишен от гражданство, като този принцип е възпроизведен в чл. 15, § 2 от *Всеобщата декларация за правата на човека* и в чл. 4, б. „в“ от Европейската конвенция относно гражданството. Всъщност, когато държава лишава дадено лице от гражданство поради извършена от него измама, установена със законови средства, такова лишаване не може да се счита за произволен акт.

Тези съображения относно принципната законосъобразност на решението за отмяна на натурализация поради измама поначало се прилагат и когато вследствие на подобна отмяна освен гражданството на държавата-членка по натурализация съответното лице загубва и гражданството на Съюза.

10.2.5. В такъв случай обаче съдът, отправящ тълкувателно запитване до СЕС, трябва да провери дали в разглежданото в главното производство решение за отмяна е зачетен принципът на пропорционалност на националните мерки по отношение на последиците му за положението на съответното лице от гледна точка на правото на Съюза, наред с евентуал-

ната преценка на пропорционалността на това решение от гледна точка на националното право.

10.2.6. Съдът признава принципната допустимост на такава мярка, но не признава автоматичния ѝ характер. Дори нарушението да е тежко, то трябва да бъде съпоставено с ред други обстоятелства. Националната юрисдикция следва да прецени с оглед на всички релевантни обстоятелства дали, за да се спазва принципът на пропорционалност на националните мерки, е необходимо, преди решението за отмяна на натурализацията да влезе в сила, на заинтересуваното лице да се предостави разумен срок, за да може да направи опит да му бъде възстановено гражданството на неговата държава-членка по произход.

С оглед на това СЕС приема, че правото на Съюза, и по-конкретно чл. 20 на ДФЕС, допуска ДЧ да лиши гражданин на Съюза от гражданство, придобито по натурализация, когато е придобито с измама, при условие че с решението за отмяна на натурализацията се спазва принципът на пропорционалност на националните мерки.

10.2.7. В тази част на своето решение Съдът подчертава няколко изключително важни критерия, които всяка ДЧ трябва да спазва, дори когато упражнява вътрешните си компетенции в областта на гражданството. На практика СЕС дава и указания, които националният съдия следва да спазва. Защото такъв въпрос, макар и вътрешноправен, е вече въпрос със съюзно значение. Установената равнопоставеност между гражданите на ДЧ, забраната на дискриминация, основана на гражданството, и ред други интеграционни принципи налагат доста по-деликатен подход от страна на отделните ДЧ, когато засягат правния статус на лицата, дори когато приемането на такъв вътрешнодържавен акт самò по себе си не противоречи на правото на ЕС. И на първо място: спазването на принципа на пропорционалност на санкцията, която иначе и по международните конвенции, и по съюзното право е допустима, спрямо търсения резултат. На второ място, като се отчита евентуалната пропорционалност на една такава санкция, дали все пак тя е обоснована с оглед правата на чле-

новете на семейството на даденото лице и техния статус. Защитата на правото на семейния живот е един от най-висшите императиви на съюзното право в тази област и винаги когато се говори за рестриктивни мерки спрямо дадено лице – гражданин на Съюза, трябва да се вземат предвид отрицателните изменения, които ще настъпят в семейния му живот (доколко и как семейството се е установило в дадена ДЧ, доколко се е асоциирало с обществото и т.н.).

Трябва да се взема предвид и периодът между придобиването на статус на гражданин и акта на отнемането му. Защото с евентуалната продължителност на този период се свързват всички настъпили в живота на гражданина събития, степента на интегриране в обществото, социалната функция, която всяка отделна личност осъществява, и т.н. Като подчертава индиректно значимостта на качеството гражданин, СЕС приканва националната юрисдикция да дава разумен срок, преди да отмени натурализацията, за да може съответното лице да направи необходимото за възстановяване на гражданството си по произход.

Така предвид значението, което първичното право придава на статуса на гражданин на Съюза, е необходимо при разглеждането на решението за отмяна на натурализация компетентните национални власти, респ. при оспорване – компетентният национален съд, да отчитат: пропорционалността на санкцията; възможните последици; дали лишаването е обосновано с оглед на тежестта на извършеното нарушение, на изтеклия период между решението за натурализация и решението за отмяна, както и на възможността на съответното лице да бъде възстановено гражданството по произход.

По-нататък ще разгледам и няколко други решения, които отдават изключително значение на правата на членовете на семейството дори когато самите те не са граждани на Съюза.

10.2.8. Вторият въпрос, поставен на Съда по същото дело, е дали когато по отношение на гражданин на Съюза, намиращ се в положение като това на жалбоподателя в главното производство, е постановено решението за отмяна на натурализация, което може да доведе до загубване на статуса му

на гражданин на Съюза, правото на Съюза, и по-конкретно чл. 20 на ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че ДЧ по неговото първоначално гражданство е длъжна да тълкува своята национална правна уредба така, че да не допусне загубването на съюзни субективни права и да позволи това гражданство да му бъде възстановено?

Съдът на ЕС отказва да се произнесе, защото въпреки отмяната на натурализацията родната страна на лицето (Австрия), от чието гражданство лицето се е отказало в процедурата по натурализация в другата ДЧ, не се е произнесла по статуса му.

В заключение СЕС приема (т. 56), че само националните (австрийските) органи са тези, които евентуално следва да приемат решението за това дали на жалбоподателя в главно-то производство да бъде възстановено гражданството по произход, а националните (австрийските) юрисдикции са тези, които евентуално следва да преценят редовността на това решение, когато то бъде прието, с оглед на произтичащите от решението на СЕС принципи.

10.2.9. За съжаление запитването по делото не обхваща и въпроса дали един евентуален отказ от австрийска страна за възстановяването на гражданство би довел лицето до положение на апатрид. И въпреки това с оглед на всички по-горе изложени съображения на СЕС можем да заключим, че такава ситуация, ако не невъзможна, би била трудно допустима с оглед правото на ЕС. Въпреки че гражданството на ЕС не съществува самостоятелно, а възниква в резултат на националното, веднъж възникнало, то включва собствена съвкупност от права и задължения, които се ползват със засилената защита.

Със сигурност можем да очакваме подобни дела занапред, тъй като, както видяхме в началото на прегледа на това дело, Съдът обяви своята компетентност да разглежда дела, свързани с вътрешната компетентност на ДЧ да предоставят и отнемат национално гражданство. Още повече, че евентуално произволните действия в тази материя на една или друга ДЧ несъмнено следва да бъдат предмет на контрол от СЕС.

10.3. Гражданството на ЕС е функционална предпоставка за създаване на „европейски народ“.

10.3.1. „Европейският народ“ все още е едно напълно условно понятие¹²⁶. То трябва да се разбира:

– първо като европейски електорат, избирателен/политически корпус,

– сетне като съвкупност от равнопоставени субекти – граждани, в един единен субект – Съюза.

Това обаче не е нито негова цел, нито негова естествена последица – а само една от възможните странични последици от съществуването му, макар и последица, на която понякога се обръща голямо внимание. Гражданството на ЕС трябва да се разглежда само като възможна фактическа, житейска (функционална) предпоставка за постепенното (и зависещо и от редица други фактори) създаване на европейски народ.

10.3.2. Към въпроса за формирането и същността на „гражданството на ЕС“ може да се отнесе и разпоредбата на чл. 10, § 4 на ДЕС (стар чл. 191 на ДЕО), според която „политическите партии на европейско равнище допринасят за формирането на европейско политическо съзнание¹²⁷ у гражданите на ЕС“¹²⁸. Нещо повече – по реда на производството за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите на ЕС по чл. 263 на ДФЕС могат да бъдат атакувани и актове на Европейския парламент, пораждащи правни последици за „трети лица“ – и като такива са се конституирали неведнъж напр. отделни парламентарни групи в Европейския парламент.

10.3.3. За такова съзнание става дума и в Декларация № 52 на държави-членки относно символите на ЕС, които „ще

¹²⁶ Виж подробно в: **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010.

¹²⁷ Каквото и да означава това... Преди ЛД редакцията на текста гласеше: „...те допринасят за формирането на европейско съзнание“, което, разбира се, също не беше по-красноречиво... – виж чл. 191 на ДЕО, *Учредителните договори на ЕО и ЕС...*, цит. съч., стр. 91.

¹²⁸ Първоначалната редакция на този текст определяше и че политическите партии на европейско равнище „са важни като фактор за интеграцията в Съюза“ – виж чл. 191 на ДЕО, *Учредителните договори на ЕО и ЕС...*, цит. съч., стр. 91.

продължават да бъдат символи на общата принадлежност на гражданите към ЕС и на тяхната връзка с него“.

11. Гражданството на ЕС е съществена предпоставка за европейска/съюзна уредба на правата на човека

Без гражданството на ЕС Хартата на правата на човека навярно (чисто теоретично, предвид десетилетните спорове...) би била възможна, но при неговото съществуване тя е логична, естествена и... очаквана. Така погледнато, гражданството на ЕС е необходим елемент за дооформянето на конституционния корпус на ЕС – един типичен конституционен елемент, без който УД не са достатъчно близко до идеята за конституционен акт/текст (макар и само като „материална“, не и като „формална“ конституция¹²⁹). Няма конституция без гражданство. И няма гражданство без конституция. Очевидно е възможно без държава – но не без конституция. Така дори ако ЕС не се разглежда като държавоподобно образувание, то УД са със сигурност конституционноподобен нормативен корпус, „конституционна харта на една правова общност“¹³⁰...

¹²⁹ Виж в: **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционният договор – очертаване на една нова форма на политическа организация* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с доклади на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 19-30, и **Жоел РИДО**, *Конституцията за Европа и националните конституции* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 31-45.

¹³⁰ **СЈСЕ**, 1991, *Espace économique européenne*, Avis C-1/91, Rec. I-6079, p. 2; на бълг. език виж в: 55 най-важни решения..., стр. 302.

12. Гражданството на ЕС изразява разширяването на европейската интеграция извън тясно икономическите материи

Именно уреждането на института на наднационалното гражданство в рамките на Договора за Европейската икономическа (дотогава) общност е едно от основанията¹³¹ да се счита, че неговият (респ. нейният) обхват се разширява и тя престава да бъде *чисто* икономическа, поради което се налага преименуването ѝ с отпадането на квалифициращото (и ограничаващо) прилагателно „икономическа“ (направено с Договора за ЕС от Маастрихт, в сила от 1 ноември 1993 г.). Това не променя нейната същност и по никакъв начин не ограничава съдържанието на икономическите права, които вече са предоставени на европейските граждани (макар и без да се считат за „граждани на ЕС“).

13. Ключовата роля на Съда на ЕС

Много съществена, както и по отношение на повечето други институти на правото на ЕС (но с много по-изобилна практика), е **ролята на Съда на ЕС за утвърждаване и доразвиване на института**, според който единствената предпоставка за придобиване на „гражданство на ЕС“ е притежаването на гражданство на някоя от държавите-членки. В своето забележително решение *Micheletti*¹³² от 1992 г. Съдът на ЕС (тогава СЕО) посочва, че никоя страна не може да лиши едно лице от правата, произтичащи за него от статуса му на „гражданин на ЕС“, ако е налице единствената изискуема предпоставка – притежаване на гражданство на една от държавите-членки.

Достатъчно е тук да припомним дори само **основополагащото** за идеята за „общностно гражданство“ (по-късно „граж-

¹³¹ Разбира се, има и много други – напр. уреждането на множество нови неикономически политики, като образование, култура, младеж, защита на потребителите и ред други.

¹³² СЈСЕ, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, на бълг. език виж в: *55 най-важни решения...*, цит. съч., стр. 299.

данство на ЕС“) решение на Съда на ЕО от 1963 г. по делото *Van Gend en Loos*¹³³, което декларира възможността частните лица да черпят права директно от интеграционното право и да се считат за негови субекти.

14. Изложеното позволява гражданството на ЕС да бъде определяно като *уникално гражданство*

Гражданството на ЕС се създава формално с Договора за ЕС от 1993 г., но неговите наченки (и неговото ядро) са заложени още в Римския договор от 1958 г. за създаване на Европейската (тогава „икономическа“) общност. И още преди институционализирането на ЕС редица автори говорят за „общностно гражданство“, имайки предвид съвкупността от специфични права, предоставени на гражданите на всички ДЧ именно по силата на общностния (интеграционния) правен ред. Тези права съставляват четирите свободи на движение в ЕС. Това е система от принципно нови правни възможности, предоставени на лицата, които са граждани на някоя ДЧ.

Договорът от Маастрихт за създаване на ЕС всъщност само „констатира“ съществуването на такива права и ги поставя в една обща политико-правна рамка: „гражданство на Съюза“. Редом с досега съществувалите права се уреждат и няколко нови, по-скоро политически (граждански) права, които имат слабо самостоятелно значение – тяхното предназначение е да гарантират реализацията и да засилят ефективността на другите (по-старите), които условно могат да се определят и като „социално-икономически“.

Формалната структура на Част втора на ДЕО, озаглавена „Гражданство на Съюза“, създаваше впечатлението, че въпросното гражданство се състои единствено от правата, уредени в същата тази Част втора (и определяни по-скоро като „политически права“). Така е разгледан този въпрос в редица съчинения, вкл. и в съществуващите на български език¹³⁴...

¹³³ СЈСЕ, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1.

¹³⁴ Виж по-горе в бележките към Въведението на този Том II.

Още чл. 18 на ДЕО обаче съдържаеше препратката, която обосновава включването на „социално-икономическите“ права в обхвата на института: „Всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на ДЧ при спазване на ограниченията и условията, предвидени в договора и в мерките, приети за неговото осъществяване“. Единствените „ограничения и условия“ за движението на лица в ДЕО можехме да открием в чл. 39 (преди ДА чл. 48 на ДЕО, днес чл. 45 на ДФЕС), озаглавен „Работници“ и уреждащ споменатите „социално-икономически“ права на европейските граждани. Именно за неговото приложение са приети и „мерките“, за които говореше чл. 18 и на които ще се спра по-нататък.

На пръв поглед се създаваше впечатлението, че преди ДЕС е било установено свободното движение „само на работниците“, а след това (чл. 18, стар 8-а, днес чл. на 20 ДФЕС) се „разрешава“ свободното движение на „всички лица“. Посоченото по-горе препращане обаче и особено предвиденото в чл. 40 на ДЕО (днес чл. 46 на ДФЕС) и в ал. 2 на чл. 18 (днес ал. 2 на чл. 21 на ДФЕС) създаване на производни източници, ни връща отново към собствената логика на всички тези разпоредби – да се премахнат пречките пред свободното движение именно на тези лица, които ще осъществяват стопанска дейност на територията на друга ДЧ, на която не са граждани. Тъкмо за тях (а не за „всички граждани на ДЧ“) се отнасят както социално-икономическите права, уредени в чл. 45 и сл. и подробно разработени в производните източници на правото на ЕС, така и политическите права по чл. 21 и 22 на ДФЕС (участието в местни избори и избори за ЕП в друга ДЧ).

Поради това не само не е погрешно, но според мен е наложително разпоредбите за свободното движение на лицата да се разглеждат като част от института на „гражданството на ЕС“, редом с политическите (и личните) права, какъвто ще бъде и подходът по-надолу в Част II.

Проследените дотук логика, правна уредба и особености на института на гражданството на ЕС позволяват разглеждането му като **уникално, нетипично, надстроечно гражданство, което се корени в икономическата същност на евро-**

пейската интеграция и има функционално предназначение да допълни и гарантира осъществяването на четирите свободи на движение в рамките на ЕС.

Именно на основата на това разбиране би трябвало и съдържанието на гражданството на ЕС да се разглежда функционално. Поради това по-надолу ще проследя правата на гражданите на ЕС, изхождайки от техния нормативен и материален контекст, от тяхното предназначение и тяхното практическо осъществяване. **Глава 4** ще бъде посветена на „основния“ кръг политически права на гражданите на ЕС, уредени в Част II на ДФЕС. **Глава 5** ще обхване съвсем накратко всички други неикономически права, закрепени изрично или мълчаливо в първичните източници на правото на ЕС, а **глави 6, 7 и 8** ще обхванат икономическите права – които, макар и „скрити“ в общия смисъл на разпоредбата на чл. 20 § 1 на ДФЕС и формално оставени извън обхвата на Част II на ДФЕС, озаглавена „Недискриминация и гражданство на ЕС“, според мен съставляват самото ядро на това квази-гражданство.

Така, противно на традиционното (но по-скоро инерционно) разглеждане на гражданството на ЕС през оптиката на Част II на ДФЕС (по-рано на ДЕО), ще се опитам да предложа една по-различна, но според мен практически по-обоснована конструкция на системата от права, съставляващи гражданството на ЕС, стареейки се да обоснова този избор. Достатъчен аргумент впрочем може да бъде и фактът, че и съюзният законодател бе предпочел да уреди „гражданството на Съюза“ в договора за Общността – именно заради материалната връзка (и подчиненост!) на новите политически права със старите и по-важни икономически права...

Глава 4

ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС ПО ЧАСТ II НА ДФЕС

В присъщия си дух на засилване на интеграцията ДЕС от Маастрихт (в сила от 1 ноември 1993 г.) посочва в своя чл. 2, ал. 1, т. 3 задача за създаване на „гражданство на ЕС“ с цел постигане на по-пълна защита на правата на гражданите.

Въведената чрез ДЕС в Договора за ЕО нова Част II „Гражданство на ЕС“ всъщност допълва закрепените още с Договора за Европейската икономическа общност (преименувана на „Европейска общност“ именно с ДЕС от Маастрихт) голям кръг права, произтичащи за гражданите на всяка държава-членка пряко от правопорядъка на ЕО. Допълването е в нова, политическа насока – новите чл. 8а-8е (след ДА чл. 17-22 на ДЕО, днес чл. 20-25 на ДФЕС) установяват сравнително ограничен брой политически права, имащи обаче съществено интеграционно значение. По своята същност те представляват „опит за формиране на единно политическо тяло на ЕС“¹³⁵.

Преди подробното разглеждане на интеграционните допълнения с ДЕС, а след това и с ЛД (чрез Хартата на основните права) обаче държа да посоча, че въпреки своя дързък политически мащаб това са все права, оставащи по своята значимост в сянката на икономическите права на „европейските граждани“. Сравнителните статистически данни показват, че нито правото на глас (макар самò по себе си основно политическо право!), нито възможността за внасяне на петиции или сезиране на Омбудсмана (при това предвидени и преди ДЕС във вътрешния Правилник за дейността на Европейския парламент), още по-малко пък уреденият механизъм за дипломатическа защита в чужбина имат съществено приложение на практика. Наистина, будният английски обществен дух и вечното германско чувство

¹³⁵ Според сполучливия израз на дългогодишния директор на Европейския университетски център в Нанси, Франция, проф. Жан-Дени Мутон, почетен доктор на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

за ред и законност намират нов терен за изява във възможността за изпращане на петиции до Европейския парламент, ала нито това, нито „козметичните“ усилия на Омбудсмана оказват съществено влияние върху хода на европейските дела.

Голямото значение на уредените от ДЕС политически права на „гражданите на ЕС“ е не толкова практическо и самостоятелно, колкото психологическо и със заряд, насочен далеч напред във времето. Това е създаването – и легитимирането в Учредителните договори – на усещане за принадлежност на европейските граждани към една нова и значима цялост – тази на общоевропейския политически и икономически живот, и за придобиването на един нов, жизнен и важен статус – този на гражданин на Голяма и Единна Европа. Гражданин, чиито права вече стигат не от Пловдив до Перник, а от Пловдив до Париж и от Атлантика до Азия!

1. Нормативно закрепване на гражданството като интеграционен конституционен институт

Чл. 20, § 1 на ДФЕС.

Създава се гражданство на Съюза. Гражданин на Съюза е всяко лице, което има гражданство на държава-членка. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя.

Разпоредбата на чл. 20 на ДФЕС е условно нова. Тя не съществува и не е била възможна в първоначалната редакция на Римския договор¹³⁶ и става възможна едва в края на 80-те

¹³⁶ Напомням още веднъж, че актът, който след влизането в сила на Лисабонския договор (1 декември 2009 г.) вече се нарича Договор за функционирането на Европейския съюз, макар с ново име и някои изменения (в никакъв случай не особено съществени, още по-малко принципни!), е същият Римски договор, подписан на 25 март 1957 г., който първоначално се нарича Договор за създаването на Европейската икономическа общност, а след влизането в сила на Договора от Маастрихт (1 ноември 1993 г.) – Договор за създаването на Европейската общност. Това и днес е основният акт на европейската интеграция.

години на XX век, когато идеята за Европейски съюз узрява до степен на изрично закрепване в самостоятелен правен акт.

Подписаният на 7 февруари 1992 г. в холандския град Маастрихт Договор за Европейския съюз за разлика от другите Учредителни договори не е „за създаване“. В него изрично се посочва, че ЕС е просто един „етап“ в изграждането на „все по-тесен съюз между народите“... Естествен, незаобиколимо необходим инструмент за едно такова изграждане е именно общото, макар и наднационално, гражданство. Всички разпоредби на този договор обаче следва да се разглеждат като до-развитие, допълване, продължаване на нормативната линия на вече действащите разпоредби на Учредителните договори от Париж и Рим (за трите Европейски общности – ДЕОВС, ДЕИО и ДЕОАЕ).

Поради това и в чл. 20 четем, че „се създава“ гражданство на ЕС, но съдържанието на това гражданство, вкл. и изричната препратка към други разпоредби на „Договорите“¹³⁷, разкриват икономически, политически и правен **континуитет** на един институт, чието оформяне започва много преди влизането в сила на ДЕС (респ. преди чл. 8-а на ДЕО, днес чл. 20 на ДФЕС), който го закрепва изрично.

Разпоредбата на чл. 20 на ДФЕС, както и всички разпоредби, отнасящи се до гражданството на ЕС, трябва да се разглеждат в общия контекст на заложения сега в чл. 9 на ДЕС и чл. 18 на ДФЕС **базов принцип за недискриминация** на основание на гражданство.

1.1. Легална и доктринална дефиниция. Както в повечето случаи, съюзният законодател се въздържа от дефиниция – и нито от чл. 20, нито от която и да е друга договорна разпоредба може да се изведе нормативно определение на онова, което създателите на института са имали предвид. Разбира се, това е познат конституционен подход...

¹³⁷ След ЛД това са Договорът за Европейския съюз (същият от Маастрихт, със съответните изменения), ДФЕС и Договорът за Европейската общност за атомна енергия, който и след ЛД остава в сила, респ. ЕОАЕ продължава да съществува.

Дефиниция избягва да предложи и доктрината (повечето от европейските и българските автори). Аз си позволявам да приема, че гражданство на ЕС представлява

особен правно-политически статус на гражданите на държавите-членки на ЕС, който се изразява в нов кръг права и задължения и се придобива автоматично заедно с гражданството на държава-членка като негово интеграционно продължение.

1.2. Нормативно закрепване и определящата роля на националната връзка. Не може да не се установи демонстративно голямото значение, което интеграционният законодател придава на нормативното определяне на механизма на придобиване на качеството „гражданин на ЕС“ – от една страна, единствено на основата на притежаваното гражданство на една държава-членка, и от друга страна – без да е необходимо никакво друго условие, освен това.

1.2.1. Така европейското гражданство се утвърждава като едно функционално, акцесорно гражданство – което зависи изцяло и на първо място от националното гражданство. Нито едно лице, което не притежава гражданство на една ДЧ, не може да притежава европейско гражданство – и обратно, всяко лице, което притежава гражданство на една ДЧ, е и гражданин на ЕС, дори без да знае или иска.

1.2.2. За притежаването на гражданство на ЕС не се изисква и не се издава никакъв документ – на гражданите на ЕС не се издава „европейска лична карта“ или друг документ, което да удостоверява правото им да упражняват възможностите, предвидени от ДФЕС и другите правни източници. Доказването на европейското гражданство става чрез доказването на национално гражданство на една ДЧ – лична карта, паспорт и др. – например при преминаване на границите (виж натаък в глави 6 и 7).

1.2.3. Може да се приеме, че гражданството на ЕС се придобива „служебно“ и начините за това са сведени до два:

– или лицето придобива гражданство на една ДЧ и с него като екстра, като аксесоар и гражданството на ЕС,

– или, обратно, държавата става член на ЕС и всички нейни граждани автоматично получават и гражданството на ЕС...

1.2.4. По същия начин стои въпросът и с изгубването на гражданството на ЕС – не е предвиден специален механизъм за отказ или лишаване от него, поради което то се губи или когато лицето загуби гражданството на ДЧ (и не притежава гражданство на друга ДЧ), или когато държавата престане да членува в ЕС или денонсира по определения ред действието спрямо нея на разпоредбите относно гражданството на ЕС. Това, разбира се, досега не е направила нито една ДЧ, но теоретично не е немислимо...

1.2.5. Практическият аспект на придобиването и изгубването е малко по-усложнен – макар да не се иска никакво действие или акт за придобиване на европейско гражданство и да не се издава никакъв документ за това, за упражняването на някои права (право на престой напр.) се изискват и издават определени документи (карта за престой и др., виж по-нататък).

1.2.6. Има и още един съществен аспект – националната връзка е относително условна, доколкото едно лице може да загуби гражданството на една ДЧ, но ако притежава – или придобие – гражданство на друга ДЧ, то запазва в пълна степен и обем своето гражданство на ЕС...

Националната връзка е условна и доколкото притежаването и на друго гражданство на държава, която не членува в ЕС, не е пречка за упражняването на правата, произтичащи от гражданството на ЕС (виж по-горе относно историческото решение на СЕО по делото *Micheletti*¹³⁸).

1.3. Изричното деклариране на акцесорния характер на гражданството на ЕС чрез допълнението от Договора от Амстердам (ДА). Въпреки направените по-горе уговорки уреждането на европейско гражданство е натоварено с дълбок политически заряд. Навярно поради това пет години след създаването на института Междуправителствената конференция за подготвяне на Договора от Амстердам се оказва принудена

¹³⁸ CJCE, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, на бълг. език виж в: *55 най-важни решения...*, стр. 299.

чрез новия Договор от Амстердам да включи в чл. 17 на ДЕО (днес чл. 20 на ДФЕС) още една декларативна, ала важна разпоредба: „Гражданството на Съюза допълва националното, а не го заменя“. Това не просто позволява, а налага то да се разглежда като „надстроечно“¹³⁹, допълнително, акцесорно.

Тази декларация има поне две групи адресати. Едните са тези, които с тежка тревога за националния суверенитет виждат в европейското гражданство отказ от националното и от национална идентичност. Това са противниците на наднационалния или федералния подход – на тях амстердамският законодател сякаш казва: „Не се плашете, интеграционният процес за дълго остава силно обвързан с националната държава“. Другите адресати са тези, които твърде силно държат на наднационалния подход и очакват скоро да се осъществи заложената в Плана на Шуман мечта на Жан Моне за „постепенно изграждане на една действителна федерация“ – освободена от оковите на дребнавите и изживели времето си национални ограничения, сред които и националното гражданство. На тях този декларативен текст сякаш казва: „Не бързайте, дори тенденцията да е такава, засега реалностите са други...“. Нещо повече: редица разпоредби в ДЕС и ДФЕС (вкл. нови, добавени с ЛД – виж по-горе в Увода на Том II) изрично и понякога излишно подчертават, че ЕС не се превръща във федерация.

1.4. Декларацията към Договора от Ница. И ако вторите адресати на разгледаната разпоредба изглеждат по-успокоени, то първите се оказват неуморни – наистина силно е притеснението, че механизмът на допълващата компетентност, скрит тогава в чл. 308 на ДЕО (днес чл. 352 на ДФЕС)¹⁴⁰, може след време да позволи на ЕК да внесе и на СМ да приеме (малка утеха е, че се изисква единодушие...) например директива

¹³⁹ Във френската доктрина: „de superposition“.

¹⁴⁰ Тази разпоредба позволява на Съвета да приема актове в материи, които не са включени в (изрично) предоставената от ДЧ компетентност на Съюза, но са необходими за постигането на неговите цели.

за въвеждане на уеднаквен или дори направо съюзен механизъм за придобиване на гражданство на държава-членка...

Навярно поради това към иначе ориентирания в съвсем друга посока (разширяването на ЕС с нови 12 държави) Договор от Ница е приложена обща за всички ДЧ Декларация относно гражданството на държава-членка. Тъй като нейният текст е относително кратък – но пък твърде еднозначен, ако не и многозначителен..., – ще я цитирам изцяло:

„Конференцията декларира, че когато в Договора за създаване на Европейската общност се използва понятието „граждани на държавите-членки“, въпросът дали дадено лице притежава гражданство на държава-членка се урежда само въз основа на националното законодателство на съответната държава-членка. За сведения държавите-членки могат да обявят кои лица следва да бъдат считани за техни граждани за целите на Общността посредством декларация, която внасят в Председателството и която могат да изменят, когато е необходимо.“

Макар тази декларация да не е възпроизведена след ревизията от Лисабон, можем да считаме, че тя изигра своята успокояваща роля...

2. Формално определяне на съдържанието на гражданството на ЕС

Чл. 20, § 2 на ДФЕС.

Гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени в Договорите.

...

2.1. Източник. Под „Договорите“ следва да се разбират, от една страна, трите действащи след ЛД Учредителни договора – ДЕС, ДФЕС и ДЕОАЕ, а от друга – всички актове на ЕС, черпещи правното си основание пряко или косвено от тях, т.е. цялото Право на ЕС¹⁴¹.

¹⁴¹ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, Система на източниците на правото на ЕС, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

2.2. Права. Както вече неведнъж бе посочено, правата на гражданите на ЕС са уредени не само в Част II на ДФЕС, посветена на този правен институт, а могат да бъдат открити на множество и различни места в ДЕС и ДФЕС (респ. в ДЕОАЕ и всички други правни източници). Те са разгледани по-подробно по-нататък.

2.2.1. Всъщност § 2 на чл. 20 изброява („между другото“) няколко права на гражданите на ЕС, които навярно трябва да се считат за фундаментални: придвижване и пребиваване на територията на всички ДЧ; участие в изборите за ЕП или за местни органи в друга ДЧ; дипломатическа и консулска защита в трета страна; петиции, жалби и сезиране на Омбудсмана и институциите на ЕС.

2.2.2. Тези права са уредени относително по-подробно в следващите разпоредби на Част II на ДФЕС, а § 2 на чл. 20 завършва с ясна препратка към „условията и границите, определени от Договорите и от мерките по тяхното прилагане“ (т.е. производните източници), препратка всъщност към материалните разпоредби на УД и цялото производно право на ЕС.

2.3. Задължения. Част II не посочва изрично нито едно задължение на гражданите на ЕС. Нещо повече – целият договор не съдържа нито една разпоредба, която да урежда изрично задължения за гражданите на ЕС като такива! В същото време обаче не случайно разпоредбата говори за „задължения по Договорите“.

2.3.1. Онези разпоредби на Правото на ЕС, които, като проявяват пълен директен ефект, възлагат на физическите и юридическите лица в държавите-членки определени задължения, макар абстрактно адресирани до отделни групи или категории лица (в зависимост от материалния обхват на съответната норма), трябва да се разглеждат като „задължения на гражданите на ЕС“. Такива са както редица разпоредби на УД (виж по-горе в Глава 2), така и огромен брой разпоредби на производните източници.

1.3.2. Всъщност може да се приеме, че гражданите на ЕС имат **само едно общо задължение**, което при това не е изрично уредено, а се подразбира от общия конституционен дух на

договора. Това е задължението, което националните конституции обикновено формулират като „задължение за спазване на конституцията и законите на страната“¹⁴². Преведено на интеграционен език, това задължение би могло да се формулира така: „Гражданите на ЕС са длъжни да спазват разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети в изпълнение на тези разпоредби“, т.е. да спазват **съюзната законност**.

2.3.3. Макар ЕС формално да не разполага нито с правомощия, нито с механизъм за преследване и санкциониране на нарушенията на интеграционната законност, извършени от физическите или юридическите лица, всъщност са предвидени условно ограничените и приложими само в отделни области (напр. конкуренция), но реални санкционни правомощия (упражнявани от ЕК).

3. Право на свободно движение

Чл. 21 на ДФЕС.

1. Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите и в мерките, приети за тяхното осъществяване.

2. Ако се окаже необходимо Съюзът да предприеме действия за постигането на тази цел и Договорите не са предвидили необходимите правомощия, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да приемат разпоредби с оглед улесняване на упражняването на правата, посочени в § 1.

3. За същите цели като посочените в параграф 1 и доколкото Договорите не предвиждат правомощия за тази

¹⁴² Виж и чл. 58 на Конституцията на Република България. Впрочем позволявам си да твърдя, че тази разпоредба на Българската конституция задължава българските граждани да спазват и цялото право на ЕС, което е действателно право за всички субекти на правото в Република България, редом с нейното вътрешно право (национално и международно).

цел, Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура, може да приема мерки в областта на социалната сигурност или социалната закрила. Съветът действа с единодушие след консултация с Европейския парламент.

3.1. Пълната свобода. Чл. 21 „урежда“ свободата на движение на гражданите. Кавичките тук са наложителни, тъй като вече видяхме широкия обхват и значение на тази свобода, уредена в ДЕ(И)О още от 1958 г. Дълбокият смисъл на това привидно законодателно повторение е скрит в идеята да се посочи изрично като първи по значимост елемент на „европейското гражданство“ онзи каталог от права, уредени по-рано в рамките на свободното движение на „работници“ по чл. 45, който проследявам подробно по-долу. По този начин чл. 21 залага широкия принцип – свобода на движение на всички граждани, а чл. 45 и др. са конкретизация, доразвитие, *lex specialis*, спрямо чл. 21.

3.1.1. В не едно свое решение Съдът на ЕС утвърждава разбирането, че статусът на гражданина на ЕС има призвание-то да бъде фундаментален статус на гражданите на ДЧ¹⁴³. И дори, в духа на чл. 18, § 1 на ДЕО (чл. 21 на ДФЕС), определя, че „гражданин, който не може да се ползва от правото на свободно придвижване и установяване на територията на друга ДЧ на друго правно основание, **може** да направи това **и само на базата на качеството си на гражданин на Съюза**, черпейки правото на пребиваване от директния ефект на разпоредбата на ДЕО“ (ДФЕС)¹⁴⁴.

3.1.2. Съдът извежда и утвърждава **самостоятелния характер на качеството „гражданин на ЕС“**. Дълго време правото на установяване и придвижване следваше прилагането на различните общностни политики – било по либерализиране на пазара на труда, било на свободната конкуренция, – които допускаха такава свобода на установяване и придвижване, тясно свързана с качеството, което отделното лице заема на

¹⁴³ Виж напр. СЈСЕ, 2007, Commission c/ Royaume des Pays-Bas, C-50/06.

¹⁴⁴ СЈСЕ, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091, p. 84; СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. I-7573, p. 31.

пазара на труда или в икономическите отношения. Днес обаче единственото необходимо качество, за да бъдат упражнявани свободно основните права и свободи, е качеството гражданин на Съюза.

3.1.3. Остава обаче един още неразрешен и все по-дискусионен в европейската юриспруденция и правната доктрина въпрос. Несъмнено е, че страните-членки имат право да ограничават достъпа до пазара на труда спрямо граждани на новоприсъединили се държави за определен период, както е в редица страни спрямо български и румънски граждани (съгласно договора за присъединяване към ЕС – най-много до 7 години). Но, от друга страна, българските граждани са не по-малко съюзни граждани от всички останали. И от решението по делото *Commission c/ Pays-Bas*¹⁴⁵, а и от ред други става ясно, че качеството гражданин на ЕС е достатъчно само по себе си да обоснове правото на влизане и пребиваване и че то възниква, заедно с цялата съвкупност от права, от самия факт на гражданство на някоя от 27-те ДЧ.

3.1.4. Защитата на правата на гражданите на ЕС в ДЧ, на която не са граждани, е предмет и на множество политически актове. Колкото и да изглежда парадоксално обаче, неведнъж се поставя и въпрос за „обратната дискриминация“. Свърхзащитата, която ЕС се стреми да даде на мигриращите работници, понякога започва да изглежда като предоставяне на повече права, отколкото имат местните работници, което се оказва „много трудно за обясняване от местните политици“, както отбелязва през 2009 г. официалният представител на ЕК по въпросите на гражданството и основните права Ернесто Бианки (Италия). „В Дания например един датчанин ще срещне големи проблеми, ако иска да се ожени за гражданка на друга ДЧ, която има проблемно полицейско досие – но същият датчанин може спокойно да се ожени за нея в друга ДЧ, след което вече напълно законно да се върнат в Дания, ползвайки се от принципа за свободно движение...“

¹⁴⁵ Виж напр. СЈСЕ, 2007, *Commission c/ Pays-Bas*, C-50/06.

3.2. Ограничената свобода. Представата, която първият прочит на разпоредбата на § 1 на чл. 21 създава: че всеки гражданин на ЕС може свободно и неограничено да се движи по територията му, е неправилна. Правото на свободно движение е преди всичко право на „трудово движение“. Осъществявано само „при спазване на ограниченията“, предвидени не само в договора, но и в актовете по приложението му, то всъщност се свежда до два вида свободно движение, само първият от които може да се счита за общностно достижение и има съществено значение¹⁴⁶.

3.2.1. Единият (основният) аспект на свободното движение е движение при условията на чл. 45 на ДФЕС – т.е. движението на гражданите в качеството им на работна ръка (които разглеждам подробно във Втора част). Именно това е според мен същината на правото на свободно движение на гражданите на ЕС – за осъществяването на общия пазар на труда. В този смисъл чл. 21, § 1 само дава „конституционна основа“ на действащата и преди това материалноправна уредба на свободното движение на лицата (по чл. 45 и др. на ДФЕС и разгърнато вторично законодателство). Или може да се приеме, че чл. 21 просто посочва изрично като най-важно право на гражданите на ЕС правото им да работят и живеят в ДЧ, на които не са граждани...

3.2.2. Вторият аспект се отнася за всички други лица, които нямат намерение да работят в друга ДЧ, но искат свободно да се движат по територията ѝ. Те могат най-общо, макар и твърде непрецизно, да бъдат наречени „*туристи*“ – тяхното „свободно“ движение също е подчинено на ограниченията и условията, определени от УД и актовете по прилагането им.

¹⁴⁶ Всъщност правилна е констатацията, че „европейското право предвижда не „неограничено“, а в някаква степен „контролирано“ движение на хора. Например получаването на разрешение за пребиваване зависи от две условия, а именно: притежава ли кандидатът достатъчно средства, които да не го поставят в тежест на социалната система на приемащата държава, и осигурен ли е със здравна застраховка“ – **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 6.

А те, както също ще видим във Втора част, определят едно съществено изискване – лицето да има „достатъчно средства“. Тези средства могат да покриват краткосрочен престой (класически туризъм) или постоянно пребиваване („пенсионерна емиграция“ след края на осъществявана в друга ДЧ трудова дейност) – но и в двата случая не представляват новост. Нещо повече – възможността на едно лице в пенсионна възраст да предпочете друга ДЧ за свое постоянно местоживееие (например по климатични съображения) в много по-голяма степен зависи от разпоредбите относно свободно движение на капитал и възможността му както да получава полагащите му се в неговата страна плащания (напр. пенсия и др.), така и да придобива собственост върху земя и друго недвижимо имущество, което да му позволи наистина трайно да се установи...

3.3. Съдържание на правото на свободно движение. Рамковата разпоредба на чл. 20 на ДФЕС, според която „гражданите на Съюза... имат правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки“, трябва да се разбира като обща правна рамка, основа за уреждането на:

3.3.1. Право на свободно движение, което не е свързано с никаква икономическа дейност – лица, които не осъществяват никаква икономическа дейност (без допълнителна уредба в УД, доуредено във вторично съюзно законодателство):

3.3.1.1. За краткосрочно пребиваване в друга ДЧ до 3 месеца: без „никакви условия и формалности“, освен:

– валиден документ за самоличност (според чл. 6 на Директива 2004/38);

– притежаване на „достатъчно средства“, за да не се превърнат в неприемлива тежест за социалната система на приемащата държава-членка (чл. 14 на Директива 2004/38, виж подробно в глави 6 и 7).

3.3.1.2. За дългосрочно пребиваване (над 3 месеца), с изискване (чл. 7, § 1, б. „б“) за:

– притежаване на достатъчно средства (за себе си и за членовете на семейството си), с цел да не се превърнат в тежест за социалната система на приемащата ДЧ;

– притежаване на пълно здравно застрахователно покритие в приемащата ДЧ.

3.3.1.3. Право на пребиваване на студенти, с изискванията (чл. 7, § 1, б. „в“ на Директива 2004/38):

– да са записани в учебно заведение;

– да разполагат с достатъчно средства, за да не се превърнат в тежест;

– и да притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата ДЧ.

3.3.2. Право на свободно движение, свързано с икономическа дейност:

3.3.2.1. Право на свободно движение на работниците и свързаните с тях лица (доразвито в чл. 45 и сл. на ДФЕС под подвеждащото наименование „свободно движение на хора“, но отнасящо се само до „работниците“, виж подробно във Втора част).

3.3.2.2. Право на свободно движение за самостоятелна икономическа дейност, доразвито в чл. 49 и сл. на ДФЕС („свобода на установяване“) и в чл. 56 и сл. на ДФЕС („свобода на предоставяне на услуги“); и тук се включва и свободното „движение“ на юридически лица.

3.3.3. Право на движение на членове на семейството на гражданин на ЕС, които не са граждани на ЕС:

3.3.3.1. До 3 месеца – същите изисквания за валиден документ за самоличност и достатъчно средства (вкл. тези на гражданина на ЕС, когото придружават), за да не се превърнат в тежест за социалната система на приемащата ДЧ (арг. от чл. 6, § 2 и чл. 14, § 1 на Директива 2004/38).

3.3.3.2. За дългосрочно пребиваване: при предвидените редица условия (изисквания, виж подробно в глави 7 и 8).

ОБЩА СХЕМА НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС

Основание (предмет)	Категория лица	Продължителност	Изисквания	Правна уредба (извън чл. 20 на ДЕС)
I. Без икономическа дейност				
	1. Граждани на ЕС	До 3 м.	- лична карта - достатъчно средства	- чл. 6 на Д 2004/38 - чл. 14 на Д 2004/38
		Над 3 м.	- достатъчно средства - здравна застраховка	чл. 14 на Д 2004/38
	2. Студенти	Според срока на обучение	- записване в учебно заведение - достатъчно средства - пълна здравна застраховка	чл. 7, § 1, б. „д“ на Д 2004/38
	3а. Членове на семейството, граждани на ЕС		- лична карта - достатъчно средства (или издръжка от друг член на семейството)	- чл. 6, § 2 на Д 2004/38 - и чл. 14, § 1 на Д 2004/38
	3б. Членове на семейството, не граждани на ЕС	До 3 м.	- лична карта - достатъчно средства (или издръжка от друг член на семейството)	- чл. 6, § 2 на Д 2004/38 - и чл. 14, § 1 на Д 2004/38
		Над 3 м.	- редица изисквания	Д 2004/38
II. За икономическа дейност				
	1. Работници – граждани на ЕС	Неограничено: - за търсене на работа - за осъществяване на труд - след края на трудовото отношение	- лична карта - принцип на пълна равнопоставеност (недискриминация)	- чл. 45 и сл. на ДФЕС - Д 2004/38 - Регламент 1626/68
	2. „Самоагети“ – граждани на ЕС	Неограничено за самостоятелна икономическа дейност	по свободата на установяване и предоставяне на услуги	- чл. 45 и сл. на ДФЕС - чл. 56 и сл. на ДФЕС - вторични източници
	3а. Членове на семейството, граждани на ЕС		- лична карта - достатъчно средства (или издръжка от друг член на семейството)	- чл. 6, § 2 на Д 2004/38 - и чл. 14, § 1 на Д 2004/38
	3б. Членове на семейството, не граждани на ЕС	Неограничено, заедно с граждан на ЕС	- лична карта - достатъчно средства	Д 2004/38
	4. Юридически лица	Неограничено за самостоятелна икономическа дейност	по свободата на установяване и предоставяне на услуги	- чл. 45 и сл. на ДФЕС - чл. 56 и сл. на ДФЕС - вторични източници

3.4. Вторичната уредба на материята. Именно уреждането на свободното движение на тези две основни групи граждани на ЕС (движещи се за икономическа дейност или без такава) изисква приемането на вторично интеграционно законодателство, което Съветът прави било на основание на друга конкретна материална разпоредба в УД, било на основание на § 2 и 3 на чл. 21.

Тук трябва да се имат предвид най-вече:

- Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки;
- Регламент 1612/68 относно свободата на движение на работници в рамките на Общността;
- Шенгенските споразумения и др. (виж подробно по-горе в Глава 2 и по-нататък в глави 6 и 7).

4. Активно и пасивно избирателно право в местни избори в друга държава-членка

Чл. 22, § 1 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, на която не е гражданин, има право да избира и да бъде избран в местни избори в държава-членка, на територията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. Това право се упражнява при спазване на подробните разпоредби, които са приети от Съвета с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент; тези условия могат да предвиждат и дерогации, оправдани от специфични за държава-членка проблеми.

Чл. 22 урежда за първи път правото на глас в друга ДЧ. Не може да се отрече, че това право заема водещо място в каталога по Част II на ДФЕС – както систематично, така и по политическо значение.

4.1. Особености. Типично за един конституционен каталог на основни права, Част II на ДФЕС урежда основни политически права. Ала както и всичко друго, тази уредба се отличава от една типична национална конституционна уредба по своята функционална обусловеност. Тази функционална обусловеност е дотолкова определяща в съдържанието на тези политически права, че може да се изрази аргументирано съмнение доколко всъщност правата по чл. 22 изобщо са политически и дали става дума за предоставяне на „нови“ политически права, или само за уреждане на териториалното действие на вече притежавани политически права...

Строго погледнато, чл. 22, § 1 не дава „право на глас в местни избори“ на европейските граждани – всеки от тях има такова право по националното си законодателство. Той само му позволява да упражнява това свое право и на територията на страна, чийто гражданин не е... Вън от спора ново право и политическо право ли е уредено в чл. 22, важно е да се има предвид, че то е пряко, открито и безусловно свързано с упражняването на правото на свободно движение по чл. 21. На практика това право се отнася само за онези две категории изключително ограничен кръг граждани на ЕС, които действително живеят в ДЧ, на която не са граждани, било защото работят в нея, било защото имат достатъчно законни средства, за да живеят, без да работят.

4.1.1. Така първата особеност на това право е, че то не е просто „право на глас“ (активно или пасивно), а е едно функционално ограничено право на глас: само по отношение на местни избори. Следователно не може да се твърди, че чл. 22 дава на гражданите на ЕС „европейско право на глас“.

Условията и редът за провеждане на местните избори и участието на гражданите в тях остават изцяло в компетентността на националните власти. Единствената особеност е гарантираната за пореден път **недискриминация** на национална основа – гражданите на друга ДЧ, упражнявайки правото на глас по смисъла на чл. 22, § 1, трябва да бъдат поставени при абсолютно същите условия като гражданите на държавата, в която се провеждат съответните местни избори.

Конструкцията е напълно аналогична на приложимата по чл. 45 на ДФЕС относно икономическите права (виж Втора част) – най-общо спрямо чуждестранните граждани не могат да се прилагат никакви забрани или ограничения, които не важат в същата степен за националните граждани.

4.1.2. Втората съществена особеност е, че то се упражнява само на територията на друга ДЧ. Поради това от разпоредбата на чл. 22, § 1 не настъпват абсолютно никакви последици за гражданите на ЕС, които участват в местните избори в своята страна.

Участието на едно лице в местните избори в друга ДЧ, на която то не е гражданин, може да се определи и като своеобразна политическа глезотия на интеграцията. Като цяло процентът на живеещите в друга ДЧ граждани на ЕС е относително твърде малък (разбира се, различен в различните страни, но средно около 1-1,5 % за 15-те ДЧ до 2004 г. и общо под 2 % след присъединяването на близо 150 млн. население от новите 12 ДЧ, в които пък живеят съвсем малко граждани на друга ДЧ...). Поради това се приема, че това право представлява самод по себе си един аксесоар на правото на свободно движение, предназначен да го гарантира политически и най-вече... морално и психологически. Дълбокият смисъл на допускането на участието на чуждестранни граждани в местните избори в ЕС е в премахването на онези наглед дребни, но годни да имат съществено личностно отражение пречки пред (усещането за) пълна равнопоставеност спрямо местните лица, които могат да се отразят върху мотивацията за извършване на определена икономическа дейност в друга ДЧ. Иначе казано, целта на авторите на ДЕС е за желаещите да работят (или осъществяват самостоятелна икономическа дейност) в друга ДЧ граждани на ЕС да се създадат допълнителни предпоставки да се чувстват равнопоставени – и когато им се дава възможност за пълна трудова и социална интеграция на „чуждо“ място, да им се даде възможност и за политическо приобщаване. Както е нежелателно за интеграционния идеолог (и недопустимо за интеграционния законотворец) работещият чужденец да получава по-ниска заплата, да има

по-дълъг работен ден или по-кратък отпуск в сравнение с колегата му, който просто има местно гражданство, така за маастрихтската интеграционна концепция е нежелателно същият този работник да мълчи „сегрегирано“, когато всички негови колеги обсъждат кандидатите за кмет на града, в който всички живеят, или да си остане въщици в деня, когато отиват да гласуват...

Една от основните цели на европейската интеграция – в рамките на изграждането на Общия пазар – е създаването на напълно освободен от всякакви непазарни¹⁴⁷ въздействия пазар на труда. Типични непазарни фактори например са онези различия в политическите права на местните и чуждестранните граждани, които създават на чуждестранните граждани усещането за „втора категория“ членове на обществото – поради което едни от най-съществените права, включени в изричната уредба на гражданството на ЕС, са политическите права в друга ДЧ.

4.1.3. Активно и пасивно избирателно право. Разбира се, важно е да се има предвид, че избирателното право по чл. 19 е „пълно“ – гражданинът на ЕС, който живее в друга ДЧ, може не само да гласува за кмет или общински съветници в населеното място, в което живее (и работи, и плаща данъци, или просто е част от населението), но и сам може да се кандидатира – за да участва в толкова пълна степен в публичния живот на това населено място, колкото чувства за необходимо. И макар на практика случаите на избрани граждани на друга ДЧ в местните органи на ДЧ да са много рядко изключение (а от живеещите в друга ДЧ граждани на ЕС едва около 10% упражняват правото си на глас в местни избори), тази възмож-

¹⁴⁷ Ако приемем, че пазарните фактори могат да се сведат до два – търсене и предлагане, непазарните могат да бъдат много: и сред тях липсата на национално гражданство, непризнаване на образование или професионална квалификация, езикови изисквания и други подобни. Последователно налагано в целия ход на европейското изграждане е премахването на всички непазарни бариери, включително и чрез предоставянето на гражданите на гарантирани от правната система на ЕС права, които се обединяват в рамките на института на гражданството на ЕС и които са предмет на това изследване по-нататък.

ност има своята несъмнена политическа и морално-психологическа значимост.

Допуска се обаче възможност за двойно гласуване – един гражданин на ЕС може да гласува за местни органи и в своята ДЧ, и в другата, стига да отговаря на изискванията (например за пребиваване или „уседналост“) в съответната ДЧ¹⁴⁸.

4.2. Ограничения. Разбира се, не може да се отрече, че самият факт на допускането на участие на чужденци в местните избори на една държава е с особено голямо политическо значение. Това е не просто преодоляване на същностното разбиране за национален (държавен) суверенитет¹⁴⁹, но и достигане до идеята за съвместно упражняване на суверенитета или „разтваряне“ на суверенитетите...

4.2.1. В някои ДЧ чуждестранните граждани имат право на глас в общинските избори (Ирландия, Дания, Финландия, Нидерландия, Швеция), а в други такова право не се допуска (Австрия, Белгия, Франция¹⁵⁰, Германия, Гърция, Италия, Люксембург, Португалия, Испания, Обединеното кралство и, разбира се, България¹⁵¹). Редица страни – като Белгия, Люксембург, Германия и др. – свързват правото на глас в местни избори с изискването за определен минимален престой

¹⁴⁸ Това е съвсем разбираемо – на практика дори да има изисквания например за уседналост (каквито предвиди и нашият Изборен кодекс от декември 2010 г. – виж в Приложение I на тази книга), е напълно възможно едно лице да ги покрие едновременно – когато има достатъчно разминаване във времето между местните избори в държавата, на която е гражданин, и другата ДЧ, в която живее (в съответния период).

¹⁴⁹ По този въпрос виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията – в: Атанас СЕМОВ (съст.), Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, С., 2005, стр. 28.

¹⁵⁰ За Франция виж подробно в: **Cristophe GESLOT**, *Elections municipales et la citoyenneté européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003.

¹⁵¹ Впрочем, макар да бе приет изричен конституционен текст за правото на глас на чужденците у нас, законът за местните избори така и не бе променен, а приетият в края на 2010 г. Изборен кодекс остана странно неясен по въпроса (виж подробно по-нататък в анализа в Приложение I).

(„уседналост“) в съответната страна. Съществуват дори различни изисквания за този срок по отношение на активното и пасивното изборително право.

Съдът на ЕС определя еднозначно, че ако между ЕО/ЕС и една трета страна е сключено споразумение за асоцииране, което предвижда за работниците от тази страна режим на недискриминация, то те ще разполагат „със същите условия на труд като гражданите на приемащата ДЧ, тъй като това е съществен елемент, предназначен да създаде подходяща рамка за постепенното интегриране на тези работници мигранти в приемащата ДЧ“. По отношение на гражданите на други държави обаче свободно приложимо е националното законодателство на ДЧ.

4.2.2. Новите разпоредби на ДЕО, въведени с ДЕС през 1993 г. (респ. самата ратификация на ДЕС), предизвикаха изменения на конституциите на повечето ДЧ¹⁵².

¹⁵² Виж подробно по-специално Дял II, Глава 2 „Конституционното съобразяване с интеграционния правопорядък в държавите-членки на ЕС“ в: **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, С., 2005, стр. 28.

Тук може да се отбележи само, че редица от направените изменения имат своя специфична логика... Например в Германия: Кристиян Отексие пише преди приемането на конституционните изменения във връзка с Маастрихт в Германия: „*Не беше задължително необходимо изрично да се изменя конституционният текст* (относно предоставянето на право на глас на чужденци – именно защото Германският основен закон не съдържа изрична разпоредба в обратния смисъл! – б. м., А. С.)... *Като се има предвид обаче, че става дума за въпроси, за които общественото мнение е особено чувствително, беше разумно да се пристъпи към формално изменение,...* за да се осигури максимална яснота...” – **Christian AUTEXIER**, *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand* – dans : *Les constitutions européennes et le Traité de Maastricht*, *Revue française de Droit constitutionnel*, No 12/1992, p. 637.

Така предложената нова редакция на чл. 23 на Германската конституция е следната: „*Ново изречение трето в чл. 28, ал. 1. За изборите в лендерите и общините лицата, притежаващи гражданство на една държава-членка на Европейската общност, могат също да избират и да бъдат избирани при условията на правото на Европейската общност*“. Изменението е направено с федерален закон на 21 декември 1992 г.

4.2.3. По отношение на гражданите на ЕС, осъществяващи право на свободно движение в други ДЧ, чл. 22 на ДЕС налага равно третиране: спрямо тях могат да се прилагат само изисквания (ограничения), предвидени и за националните граждани на приемащата ДЧ.

4.2.4. Изключения се допускат само за Белгия и Люксембург, където процентът на чуждестранни граждани е относително най-висок и действително значителен. Това изключение е предварително регламентирано, като са посочени точно и районите, за които се отнася. Изключение е допуснато и за Франция, където граждани на ЕС могат да бъдат избрани за общински съветници, кметове или кметски помощници, но след това нямат право да участват в избора на сенатори за горната камара на френския парламент – Сената, и в номинирането на президент, съгласно френското законодателство.

4.2.5. Тази материя е от съществено практическо значение, поради което към настоящия труд е приложена Директива

От само себе си следва обаче въпросът дали в България изобщо е мислима подобна особена обществена чувствителност. По-скоро обратното: това е един от въпросите, които у нас не пораждаат силни спорове, още по-малко емоции – и това е разбираемо: България съществено се отличава от Германия и по административно-териториално устройство, и по традиции, и по етнически профил на населението...

Навярно най-типичният пример е **Португалската конституция**. Нейният чл. 15 предвижда в ал. 1, че *„Чужденците и апатридите, пребиваващи или живеещи в Португалия, имат същите права и задължения като португалските граждани“*. Тази разпоредба е принципно идентична с разпоредбата на чл. 26, ал. 2 на Българската конституция.

След нея обаче следва ал. 2: *„Политическите права, упражняването на публични функции без очевидно техническите, и правата и задълженията, които Конституцията и законът запазват изключително за португалските граждани, са изключени от разпоредбите на предишната алинея“*. Очевидно нашата конституция не познава такова изрично изключване на политическите права!

Още преди ДЕС ал. 4 на същия чл. 15 допуска: *„При резервата за реципрочност законът може да предостави на чужденците, които живеят на националната територия, електорално качество за изборите за членове на органите на местните единици“* – Portugal – dans : *Les constitutions de l'Europe des Douze, Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdorff, La documentation Française, Paris, 1994, p. 309.*

94/880 ЕО, уреждаща участието на гражданите на ЕС в местните избори в друга ДЧ, на която не са граждани¹⁵³, с встъпителен анализ на слабостите на българското законодателство и подробен коментар на основните разпоредби на директивата (Приложение I). Силно ограничително тълкуване на възможностите за ограничаване на правото на глас на гражданин на ЕС в друга ДЧ дава и съдебната практика¹⁵⁴.

5. Активно и пасивно изборително право в изборите за ЕП в друга ДЧ

Чл. 22, § 2 на ДФЕС.

Без да се засягат разпоредбите на член 223, § 1 и приетите за прилагането му разпоредби, всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, чийто гражданин не е, има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент в държавата-членка, където пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. Това право се упражнява при спазване на подробните разпоредби, които са приети от Съвета с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент; тези разпоредби могат да предвиждат дерогации, когато са оправдани от проблеми, специфични за държава-членка.

5.1. Не само редакцията, но и логиката на тази разпоредба е **аналогична на предходната**. Това не е ново право на европейските граждани – нито като право на участие в парламентарни избори, нито дори като право на участие в европейски парламентарни избори – те упражняват това право още от 1979 г., когато за първи път в историята избират пряко международен орган. Правото им да гласуват в своите държави за членове на Европейския парламент е предоставено още

¹⁵³ Докладът „Адонино“ става основа за директива, предвиждаща регламентация на този процес, останала обаче дълго време неприета, виж в посоченото приложение.

¹⁵⁴ Виж напр. неотдавна CJCE (Ord.), 2009, Pignataro, C-535/08.

през 1976 г. (Акт от 20 септември 1976 г., изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евроатом на Съвета от 25 юни 2002 г. и 23 септември 2002 г.).

Въпросната разпоредба просто осигурява възможност за упражняване на правото на глас в изборите за Европейски парламент на гражданина на една ДЧ във всяка друга ДЧ – вкл. и в рамките на идеята за създаване на „единно политическо пространство“. Тя конституционализира това право, но му придава и функционалното предназначение, което разгледах по-горе по отношение на местните избори – това е право, което „изравнява“ гражданите на ДЧ, които живеят в друга ДЧ, с местните и в този единствен на пет години ден (всъщност в рамките на целия ЕС изборите се провеждат в рамките на 4 дни – два работни и два почивни), когато те избират своите представители в интеграционния институционален механизъм...

5.2. Можем да добавим също и констатацията, че и това право има **изключително ограничена практическа реализация** – при традиционно ниската избирателна активност в изборите за ЕП (рядко над 30 %) гласуващите в друга ДЧ са единици... Съвсем единични пък са случаите на кандидатирали се, още по-малко на избрани от партийните листи в една ДЧ граждани на друга ДЧ, макар да е важно да се отчита, че все пак има прецеденти (например избирането на италианец в листата на европейската десница в Германия в мандата 1999-2004 г.).

Правото на участие в избори за Европейски парламент на територията на друга ДЧ е свързано и със залегналото в чл. 223 на ДФЕС изискване за провеждането им по „уеднаквена процедура във всички ДЧ с единни листи или в съответствие с принципите, общи за всички ДЧ“¹⁵⁵. Тази разпоредба

¹⁵⁵ „Уеднаквена процедура“ и до днес не е уредена заради съпротивата най-вече на Великобритания, където изборите са единствено мажоритарни. Втората част на разпоредбата е допълнение от ЛД – в духа на поредицата от самоцелни декларации на воля за зачитане на суверенитета на държавите-членки...

обаче не предполага никакви различия в третирането в отделна ДЧ на различните граждани на ЕС.

5.3. Схемата за разглеждане на това право е аналогична:

- Това е право, което се упражнява само в изборите за ЕП.

- То се упражнява само в друга ДЧ, където избирателят (или кандидатът) живее постоянно (с възможност за придвиждане на минимален срок на престой – но само ако се прилага еднакво и за собствените граждани).

- То е пълно – активно и пасивно – избирателно право.

- Упражнява се изцяло при условията, определени от националното законодателство за провеждането на избори за ЕП в съответната ДЧ при пълна реализация на принципа за недискриминация на национална основа.

- Общите правила относно провеждането на такива избори са уредени в Директива на Съвета 93/109/ЕО¹⁵⁶. Тя предвижда например, че и за парламентарните (както за местните) избори се прилагат предвидените в националните законодателства изисквания за несъвместимост на длъжности и неизбираемост.

- Обратно, ако в една ДЧ гласуването е задължително (напр. в Белгия), това задължение не тежи върху гражданите на ЕС от други държави.

- Допуска се обаче кумулиране на критериите за неизбираемост и на двете държави – своята и тази, в която гражданинът участва в изборите.

5.4. Към ДЕС и ДФЕС с Лисабонския договор бе приложена **Декларация № 64** на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия относно правото на глас при изборите за ЕП, според която разпоредбите относно тези избори „не са предназначени да изменят основата на правото на глас при изборите за Европейски парламент“.

¹⁵⁶ ОJ, 30. 12. 1993 г., L 329/34.

5.5. Правото на глас в друга ДЧ е пряка функция от при- тежаването на право на глас в държавата по произход.

5.5.1. Изключително съществена особеност е, че за разлика от правото на глас в местни избори, което може да се упражнява едновременно и в националната държава, и в държавата по местоживеене, правото на глас в изборите за ЕП може да се упражни само в една ДЧ – своята или тази по местоживеене. Всеки гражданин е свободен да избере къде да упражни правото си – но не може да се възползва например от възможността да гласува в една ДЧ в единия изборен ден, а в друга – в следващия ден в рамките на едни и същи избори...

5.5.2. Държавите-членки, в които делът на неевропейските граждани е над средния (20 % от общия електорат, напр. Люксембург), могат да поискат дерогация. В този случай може да се постави условие за по-дълга продължителност на пребиваването, отколкото за местното население.

5.5.3. Макар изцяло в компетенциите на отделните държави обаче, този въпрос не остава напълно извън обхвата на съюзното право. В решението си по делото *Eman et Sevinger*¹⁵⁷ СЕО потвърждава, че е в компетентността единствено на суверенните ДЧ да определят кои лица могат да гласуват и да бъдат избирани на избори за Европейски парламент – но при зачитане на съюзното право. Принципът на равното третиране например не позволява да се използват критерии, които имат като последствие различно третиране на гражданите, без това различно третиране да е обективно оправдано. В т. 3 от диспозитива на решението си СЕО заключава, че съответното лице е лишено неправомерно от участие в изборите, тъй като спрямо него е следвало да се зачетат правата на гражданин на Съюза. Националните мерки могат да предвиждат и обезщетение за вредата, причинена при нарушаването на съюзното право, и трябва да са съобразени с принципите на равностойност и ефективност.

5.5.4. През 2006 г. по делото *Espagne c/ Royaume-Uni*¹⁵⁸ СЕО прие, че Общностното право не препятства възможността да-

¹⁵⁷ СЈСЕ, 2006, *Eman et Sevinger*, C-300/04.

¹⁵⁸ СЈСЕ, 2006, *Espagne c/ Royaume-Unie*, C-145/04.

дена ДЧ да признае изборителни права на определени лица в тясна връзка с нея, дори ако не са нейни граждани. Определянето кои лица имат право да гласуват е въпрос от вътрешна компетенция на ДЧ, но при зачитане на разпоредбите на съюзното право.

5.5.5. От разпоредбите на УД за гражданството не може да се заключи, че гражданите на Съюза са единствените, ползващи се от всички останали договорни разпоредби, което би довело до невъзможността други лица да се позовават на разпоредбите относно изборите за ЕП. Впрочем докато броят на представителите, които ще бъдат избрани на избори за ЕП, е определен в Договорите, то предоставянето на право на глас на други лица – различни от собствените граждани или от тези на друга ДЧ, намиращи са на нейна територия – не засяга нищо друго, освен избора на представители в тази ДЧ и не влияе нито на избора, нито на броя представители в другите ДЧ. Поради това законът в Обединеното кралство, който дава право на гражданите на Commonwealth, живеещи на територията на Гибралтар, да гласуват на избори за Европейски парламент, не нарушава разпоредбите на интеграционното право. Така изборното законодателство относно изборите за Европейски парламент позволява всяка ДЧ да дава изборителни права на каквито лица прецени за уместно, щом ги счита за свързани с нея, дори и да не са граждани на Съюза. Тъй като е налице разпределение на мандатите по държави, то броят и правното качество на гласуващите не влияе на броя на мандатите (той е функция на „политическа математика“, отразяваща най-общо броя на гражданите на една ДЧ, а не механично броя на имащите право на глас на територията ѝ).

6. Право на дипломатическа и консулска защита в трети страни

Чл. 23 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза на територията на трета страна, където държавата-членка, чийто гражданин е той, няма представителство, има право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка при същите условия, както и гражданите на тази държава. Държавите-членки вземат необходимите мерки и започват преговори за осигуряване на тази защита.

Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура и след консултация с Европейския парламент, може да приема директиви за установяване на мерките за координиране и сътрудничество, необходими за улесняването на тази закрила.

Може да се приеме, че за разлика от изложеното по-горе, другите права, уредени в Част II на ДФЕС, разкриват много по-висока степен на **интеграционна (европейска) оригиналност**. Те (почти) не са белязани от проследената функционална обусловеност – не са нито така свързани с реализацията на свободата на движение (но може да става дума за гражданин на една ДЧ, нает на работа в компания от друга ДЧ, която осъществява на територията на трета страна), и изобщо не изискват или предполагат упражняването им да става на територията на друга ДЧ. Нещо повече – някои от тях са достъпни и за лица, които не са граждани на ДЧ, т.е. не са граждани на ЕС.

Става дума за права, пряко свързани с укрепването и гарантирането на съюзната законност, програмното изискване „решенията да се вземат колкото е възможно по-открито и по-близо до гражданите“¹⁵⁹, „привързаността към принципите на... демокрацията... и правовата държава и... засилването на демократичния характер и ефикасността на функционира-

¹⁵⁹ Изрично прокламирано в преамбюла и в „дефиницията“ на ЕС по чл. 1 на ДЕС.

нето на институциите¹⁶⁰ и създаването на условия за действителна „демокрация на участието“¹⁶¹, както и усещането за принадлежност към едно политическо тяло (ако не и към един европейски народ – видимо най-вече с правото на дипломатическа и консулска защита в чужбина).

6.1. Чл. 23 урежда една нова за международните отношения (и непозната в международното право) възможност „граждани-те на ЕС“ да се обръщат за консулска помощ и дипломатическа защита към представителството на която и да е ДЧ на територията на трета държава, когато държавата, на която съответното лице е гражданин, няма собствено представителство там.

Това право подлежи на уреждане в обща позиция на държавите-членки в рамките на Общата политика по външните работи и сигурността на ЕС и на двустранни договаряния с трети страни. Такива договаряния са направени вече с голям брой държави¹⁶². Всъщност това право има относително рядко приложение, но съществено значение – много от ДЧ на ЕС са относително малки и твърде много са страните по света, където те нямат представителства, а техните граждани могат да се окажат в затруднено положение.

Въпреки значимостта му обаче може да се приеме, че правото по чл. 23 не е с мащабите и съдържанието на една класическа дипломатическа защита по международното право.

¹⁶⁰ Преамбюл на ДЕС, седмо съображение.

¹⁶¹ Този израз, заложен в чл. I-47 от Конституцията за Европа (виж *Учредителните договори...*, цит. съч., стр. 258), не бе възпроизведен дословно в новата редакция на ДЕС или на ДФЕС след ЛД, но по същество е закрепен в чл. 10 и 11 на ДЕС и доразвит в чл. 24 на ДФЕС, виж по-нататък.

¹⁶² Членуващите до 2004 г. 15 ДЧ имаха до една представителство само в 4 държави в света – САЩ, Русия, Китай и Япония. Обратно, в 17 държави по света представителство имат само Франция или Обединеното кралство...

Всичките 27 държави-членки са представени само в три страни извън ЕС: Китайската народна република, Руската федерация и Съединените американски щати. Има 18 страни, в които нито една държава-членка не е представена, и 17 страни, в които е представена само една държава-членка. Това включва популярни туристически дестинации за граждани на Съюза като Бахамите, Барбадос и Малдивите.

6.2. Правото на дипломатическа и консулска защита в трети държави има няколко съществени особености.

6.2.1. Това право се упражнява само при наличието на четири абсолютни предпоставки:

- лицето да е гражданин на една ДЧ на ЕС;
- да се намира на територията на трета страна;
- неговата държава да няма свое дипломатическо или консулско представителство в тази трета страна
- и поне една друга ДЧ да има такова представителство.

6.2.2. То представлява едновременно проявление на принципа на недискриминацията и възможност за достъп до защита в чужда страна – лицето може да се обърне към представителството на която и да е друга ДЧ (по негов избор, ако са представени повече от една ДЧ) и правото му да получи защита се изразява в задължението на съответната ДЧ да му предостави пълна защита.

6.2.3. Ключовата особеност е в **обхвата** на дължимата защита – тя зависи от националното законодателство на тази ДЧ, към чието представителство лицето се е обърнало. Европейският гражданин може да иска от другата ДЧ пълна защита – но не тази пълна защита, която би получил от своята държава, а тази пълна защита, която съответната държава би предоставила (е длъжна да предостави) на свой гражданин. Следователно това право трябва да се разглежда именно в контекста на правото на равно третиране – предоставящата защита ДЧ е длъжна да се отнесе към съответния европейски гражданин като към свой. Но от нея не може да се иска извършването на услуги, които един неин гражданин не може по обвързващ начин да иска от нея...

В това отношение обаче съществуват съществени различия между отделните ДЧ. Както отбелязва през 2009 г. официалният представител на ЕК по въпросите на гражданството и основните права Ернесто Бианки (Италия), „полагаемата защита варира чувствително в различните посолства... Докато консулската защита е задължение за датските власти, то тя е само въпрос на любезност за британските...“.

6.2.4. Обхватът на защитата е традиционен: помощ в случай на смърт, злополука, арест, жертва на престъпление, репатриране. Това, разбира се, не се прави безплатно – след приключване на операцията гражданите дължат възстановяване на направените за тях разноски на своята държава – а тя възстановява разноските на другата ДЧ, която е извършила операцията, съгласно вътрешните законодателства на двете страни.

Според нарочна информация на ЕК консулската защита включва в частност подкрепа за решаване на лични проблеми, например в случай на загуба на паспорт или сериозни злополуки, но може също да се използва, когато животът на гражданите на ЕС е в конкретна опасност, както и в случай на природни бедствия (като цунамито в Югоизточна Азия) или войни (като случая в Либерия или актуалната драма в Сирия). Нуждата от консулска защита засяга потенциално хиляди граждани на ЕС всяка година. Според Евростат гражданите на ЕС ежегодно извършват около 80 млн. пътувания извън ЕС. Между 30 и 50 млн. граждани на ЕС живеят извън Европа. Изчислено е, че около 9% от гражданите на ЕС, пътуващи извън ЕС (или ок. 6 млн.), отиват в трети страни, в които тяхната държава-членка няма консулско или дипломатическо представителство...

6.2.5. Добре е да се има предвид също, че там където ЕС има свое представителство на равнище Делегация на Европейската комисия (както в България до края на 2006 г.) или новата Дипломатическа служба на ЕС след ЛД, тя има широки политически функции, но не може да действа като дипломатическо или консулско представителство на държавите-членки на ЕС.

Може да се приеме, че това право е с ограничена реализация – то зависи от куп условности, обективни и субективни. Както заявява полският консерватор Урсула Гацек, докладчик на ЕП по въпросите на гражданството на ЕС, „по време на бомбените взривове в Мумбай някои евродепутати са стояли на улицата буквално по пижама, без да могат да получат помощ от най-близкото посолство на ДЧ на ЕС... Ако един евродепутат не може да получи консулска защита, какво остава за обикновения гражданин на ЕС?!“ ...

7. Право на пряко участие в демократичния живот на Съюза (гражданска нормотворческа инициатива)

Чл. 11, § 4 на ДЕС.

Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

Процедурите и условията, необходими за представяне на такава инициатива, се определят в съответствие с член 24, първа алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Чл. 24, § 1 на ДФЕС.

Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат разпоредби относно процедурите и условията, необходими за представянето от страна на гражданите на инициатива по смисъла на член 11 от Договора за Европейския съюз, както и минималния брой държави-членки, от които трябва да произхождат тези граждани.

Това е ново право, уредено за първи път с ревизията от Лисабон¹⁶³. То заслужава по-голямо внимание както защото е **единственото ново право** на гражданите на ЕС, въведено с ЛД, така и защото е право с огромен морално-политически заряд. То е предназначено да „засили допълнително демократичното функциониране на Съюза, като... всеки гражданин има правото да участва в демократичния живот на Съюза“. За него обаче могат да се направят две на пръв поглед изключващи се оценки. От една страна, няма съмнение, че

¹⁶³ Виж напр. в: **Савина ГОЛЕМИНОВА**, *Актуални въпроси на електронната демокрация*, „Правен свят“, 2012, <http://www.legalworld.bg/show.php?storyid=28079>.

новата разпоредба е значима крачка към демократизацията на ЕС и „приближаването му към гражданите“, както категорично поиска това още Декларацията от Лаакен от 2001 г. Тя бе приета само месеци след подписването на Договора от Ница и бе рамката за работа на Конвента за бъдещето на Европа (2003-2004 г.), който подготви проекта на Договор за Конституция за Европа, след неуспешната ратификация трансформиран в Лисабонския договор от 2007 г. Всъщност закрепването на такова право е може би единствената уж реална крачка към приближаването на ЕС до гражданите, една от основните цели на реформата, започната от Конвента и завършена (условно...) с Договора от Лисабон. То трябваше да се окаже най-яркият израз на порива от Лаакен до Лисабон за демократизацията на апарата на ЕС и „приближаването му до гражданите“.

Именно затова обаче, от друга страна, е още по-силно разочарованието от крайния резултат... Не мога да не изразя дълбокото си съмнение – както в искреността на съюзния законодател, така и в ефективността на новото право. Аргументи за това съмнение дава и забавянето с повече от 2 години на задействането на процедурните механизми за осъществяването на това право, тяхната абсурдна усложненост и бюрократичност – разпоредбите са направени сякаш нарочно така, че да препятстват упражняването на новото право. И най-сетне – и най-вече! – липсата на каквото и да било задължение за внасяне на проект за правен акт на ЕК при успешно осъществяване на гражданската инициатива (ГИ)...

Нещо повече: сама по себе си предвидената нелепо тежка бюрократична процедура, с редица контролни механизми, се разминава драстично както с намерението „гражданите да бъдат приобщени към работите на ЕС“, така и със самата природа на предоставеното право – то всъщност е просто едно право... на покана, право едва ли не да се помоли ЕК да внесе проект, и само по себе си не поражда никакви правни последици, поради което е абсурдно редът за събиране и проверка на подписите да бъде усложнен като за инициатива, която поражда съществени насрещни задължения...

Поради всичко това съм склонен да заключа, че правото на гражданска инициатива, което трябваше да е символ на успеха на Лисабонските компромиси, е **тежък провал**. То остава показно, но крайно неефективно право – удадено в кошмарния процедурен бюрократизъм на множеството напълно излишни изисквания и правила, лишено от каквато и да било реална правна стойност: в крайна сметка ЕК просто бива шумно помолена, но не и задължена, да внесе проект за правен акт, приемането на който обаче след това зависи изцяло от други, неангажирани с гражданската инициатива институции – ЕП и Съвета. И накрая, освен че инициативата не може да задължи ЕК да се съобрази, не може дори да я покани да приеме собствен правен акт – а само да внесе проект за акт на Съвета и ЕП...

Позволявам си да обобщя, че цялата полза и ефективност на новото право на гражданите на ЕС се свежда само до възможността по един крайно усложнен ред да се постигне повече обществено внимание към конкретна идея – самият преамбюл на Регламента посочва целта „да се поощрява отразяването“...

Въпреки това обаче приемам, че това е едно много важно право на гражданите на ЕС, поради което ще го проследя в детайли.

7.1. Правна уредба.

7.1.1. Правото на гражданска инициатива е закрепено в чл. 11, § 4 на ДЕС. Разпоредбата на чл. 24, ал. 1 на ДФЕС всъщност не доразвива така предоставеното право, а наглед само го повтаря, като предвижда, че редът и условията за упражняването му се уреждат с регламенти, приети по обикновената законодателна процедура (съвместно от ЕП и Съвета, по предложение на ЕК). Възможно е обаче да се твърди, че тази втора разпоредба дори внася две ограничения. Тя всъщност прави невъзможно осъществяването на това право на гражданите, докато не се приемат необходимите регламенти. Не може да не се зададе въпросът недопустима ли щеше да е една гражданска инициатива, осъществена на основание чл. 11 на ДЕС, преди да е приета предвидената вторична регламентация, която силно се забави.

Без в чл. 11 ДЕС да предвижда възможност за ограничаване на подписката с изискване за минимален брой ДЧ, от които да произлизат събраните подписи (чл. 11 говори за „значителен брой ДЧ“), струва ми се абсурдно именно Комисията, която чрез такава гражданска инициатива ще може да бъде приканвана да внася проекти за съюзни нормативни актове, единствена да може да внесе и проекта за акт, уреждащ упражняването на това право... Определянето не само на „минимален брой държави“, в които трябва да са събрани подписите¹⁶⁴, а и на минимален брой подписи от всяка държава в зависимост от числеността на населението ѝ според мен в значителна степен девалвира несъмнено добрата идея, формализира я в типичния стил на брюкселската бюрокрация до степен на неосъществимост и позволява да се твърди, че регламентът за упражняването на това право на практика го убива...

7.1.2. Правото на гражданска инициатива (ГИ), закрепено в чл. 11 на ДЕС и чл. 24 на ДФЕС, е доуредено в Регламент 211/2011 на СМ и ЕП от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива, който влиза в сила едва на 1 април 2012 г. (по-долу „Регламента“), и Изпълнителен регламент 1179/2011 на Комисията от 17 ноември 2011 г.¹⁶⁵ относно определяне на технически спецификации за системите за събиране на изявления за подкрепа онлайн по силата на Регламент 211/2011, в сила от 7 декември 2011 г.

Редом с това ЕК издаде и кратки напътствия¹⁶⁶, а през януари 2012 г. организира помпозно публично представяне на готовността за удовлетворяване на правото на гражданска инициатива...

Длъжен съм да призная, че подготовката на двата нормативни акта бе предшествана от сериозна предварителна дейност по консултиране с цел вземане предвид на максимално

¹⁶⁴ В българския превод „да произхождат гражданите“, сякаш става дума за произход...

¹⁶⁵ **ОВ**, 18. 11. 2011 г., L 301/3.

¹⁶⁶ „Как ще функционира европейската гражданска инициатива“, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_bg.htm

голям брой виждания¹⁶⁷. Лошото е, че окончателният проект на ЕК¹⁶⁸ се разминава болезнено с повечето от тях...

7.2. Право на инициатива. Макар привидно да е предоставена широка възможност на гражданите, всъщност упражняването на правото е силно ограничено.

7.2.1. Има и нещо озадачаващо в самата логика на процедурата – след като всеки гражданин може и без това да се обръща към всяка от институциите на ЕС (чл. 24, § 4 на ДФЕС, виж по-нататък в Глава 5), всъщност това „ново“ право очевидно предоставя само възможност за предизвикване на по-голямо внимание (просто повечко обществен шум) около едно предложение. И преди претенциозното нововъведение от Лисабон един, неколцина или относително голяма група граждани можеха свободно да поканят ЕК да внесе даден проект и тя бе длъжна да им отговори. Очевидно ако намираще предложението им за уместно, тя можеше да се задейства – и в крайна сметка да внесе проект. С новото право по чл. 11 на ДЕС на практика напълно същата възможност се дава на... 1 млн. граждани от поне 7 ДЧ. Но те и досега можеха да направят същото, и то с много по-малка численост...

И обратно – и по чл. 24, § 4, и тук по чл. 24, § 1 ЕК е свободна да прецени дали да направи това, за което я подканват гражданите, или не... И в двата случая тя е длъжна да регистрира инициативата (сигнала) и да оповести публично отношението си – дали ще предприеме действия и какви, и в двата случая аргументирано...

7.2.2. Гражданската инициатива по чл. 11 на ДЕС и чл. 24, § 1 на ДФЕС е възможна само ако събере подкрепата („изявлението“) на **поне 1 млн. граждани на ЕС**. Колкото и значим да е поставеният въпрос, ако подписалите се граждани са по-малко от 1 млн., подписката не поражда последици...

¹⁶⁷ Виж подробно в Зелената книга относно европейската гражданска инициатива, Брюксел, ОВ, 11.11.2009, COM(2009)622 окончателен.

¹⁶⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно гражданската инициатива (SEC (2010) 370, Брюксел, 31.3.2010, COM(2010) 119 окончателен, 2010/0074 (COD).

7.2.2.1. В подиската могат да участват само граждани на ЕС, не и други граждани, които иначе ползват редица други права на гражданите на ЕС (виж по-горе и по-долу)... Това ограничение също намирам за изкуствено – редица въпроси от компетентността на ЕС засягат пряко и чуждестранните граждани на негова територия и е неприемливо те да бъдат лишавани от възможността да подкрепят дадена инициатива, особено след като имат например правото да отправят петиции до ЕП или да се обръщат към Омбудсмана на ЕС в случай на засягаща ги лоша администрация от страна на институциите на ЕС (виж по-нататък).

7.2.2.2. Изискването на чл. 11 за значителен брой държави-членки, чиито граждани да са участниците в ГИ, след разгърнати консултации бе закрепено на числото, за което се говореше от самото начало – 7 ДЧ, но вече уредено като „1/4 от ДЧ“, „с цел да се осигури, че дадена ГИ е представителна за интерес на Съюза, като същевременно се гарантира, че инструментът остава лесен за използване“. Трябва да призная – това ми се струва съвсем нормално разрешение.

7.2.2.3. Шокиращо обаче ми се струва определянето на минимален брой граждани от една ДЧ, за да може тя да участва в покриването на минималния праг от 1/4 от ДЧ. Неясен и неубедителен е мотивът на законодателя: „С цел да се осигурят еднотипни условия за гражданите при подкрепата на дадена гражданска инициатива, този минимален брой следва да бъде дегресивно пропорционален“.

7.2.2.4. Избраният подход за определянето на минималния брой участници от една ДЧ е образцов пример за брюкселска бюрокрация: броят „съответства на броя на членовете на ЕП, избрани във всяка ДЧ, умножен по 750“. За яснота Приложение I към Регламента определя точния брой за всяка ДЧ: за най-голямата ДЧ Германия минималният брой валидни подписи е 74 250, за най-малката Малта – 3750, за България – 12 750... На ЕК е предоставена и възможност да изменя този брой при евентуални последващи изменения на състава на ЕП, напр. предвид предстоящото присъединяване на Република Хърватска.

7.2.2.5. Тъй като авторите са счели, че бюрократичният им размах следва да обхване и определянето на минимална въз-

раст, те са приели за „целесъобразно“ възрастта на подкрепящите дадена ГИ да бъде възрастта, на която гражданите получават правото да гласуват за ЕП (18 г. в целия ЕС, 16 г. – в Австрия).

7.2.3. Истински големият проблем обаче е скрит в изискванията за създаването на минимална организационна структура, „за да може успешно да се осъществи една ГИ“. Тя следва да бъде под формата на граждански комитет (ГК), съставен от физически лица (организатори), граждани на най-малко 7 различни ДЧ, „за да се насърчава повдигането на теми от европейско значение и за да се поощрява тяхното отразяване“.

От съображения за прозрачност и гладка и ефективна комуникация гражданските комитети следва да определят представители, които да осъществяват връзка между ГК и институциите на Съюза по време на процедурата. Организаторите определят един представител и един заместник („лица за контакт“), които са упълномощени да правят изказвания и да действат от името на ГК.

7.2.3.1. Граждански комитет могат да организират само физически лица. Това е силно ограничаване на ролята на ключовите структури на гражданското общество – неправителствените организации...

7.2.3.2. С предвзета деликатност е уреден въпросът за участието на политическите партии. С обтекаемата формулировка „образуванията и особено организациите, които съгласно УД допринасят за формирането на европейско политическо съзнание и за изразяване на волята на гражданите на Съюза (чл. 10, § 4 на ДЕС определя така именно „политическите партии на европейско равнище“), следва да могат да насърчават граждански инициативи (само „да насърчават“, но не и сами да лансират!), при условие че правят това при пълна прозрачност (сякаш за другите дейности на европейските партии подобно изискване не е безусловно...). Депутати в ЕП обаче не могат да са сред 7-те лица в гражданския комитет...

7.2.4. Най-тягостно ми се струва изискването за де факто двойна предварителна регистрация (!?) – на предложението (чл. 4 на Регламента) и подробна и отделно контролирана информация за членовете на ГК. Мотивът на съюзния законо-

дател е потискащ: „За да се гарантират последователността и прозрачността на предложените граждански инициативи и за да се избягва ситуация, при която се събират подписи за предложение за гражданска инициатива, което не отговаря на условията, установени от настоящия регламент, следва да бъде задължително регистрирането на такива инициативи на уебсайт, предоставен от Комисията, преди да започне събирането на необходимите изявления за подкрепа от гражданите“...

7.2.4.1. Приложение II към Регламента урежда изискванията, на които трябва да се отговори, за да се получи регистрация.

7.2.4.2. Разбира се, може да се използва всеки от официалните езици на ЕС.

7.2.4.3. ЕК получава скрита възможност за преценка – тя е длъжна да регистрира „всички предложения за граждански инициативи, които отговарят на условията, установени в регламента“, и очевидно да отказва регистрацията на такива, които според нея не отговарят на изискванията. Малка утеха е, че ЕК „следва да извършва регистрацията в съответствие с общите принципи на добрата администрация“ – тя и в останалите си действия уж е обвързана от такова задължение, а пък Омбудсманът е затрупан със сигнали за обратното...

7.2.4.4. ЕК прави регистрацията в срок от 2 месеца.

7.2.5. Само след като – и ако (!) – бъде регистрирана по надлежния ред, една гражданска инициатива може да събира подписи...

7.2.6. Ключово изискване е организаторите да предоставят за регистъра и по целесъобразност на своя уебсайт редовно актуализирана информация относно източниците на подкрепа и финансиране за предложената гражданска инициатива. Размерът на подкрепата и финансирането, получени от всякакви източници, при надхвърлянето на който трябва да се предостави информация, е идентичен на предвидения в Регламент (ЕО) № 2004/2003 на ЕП и Съвета от 4 ноември 2003 г. относно статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище¹⁶⁹.

¹⁶⁹ **ОВ**, 15. 11. 2003 г., L 297/1.

7.3. Предмет на инициативата. Можем да определим, че предметът също е ограничен.

7.3.1. Всъщност чл. 11 на ДЕС урежда две кумулативни условия – тя може да се отнася:

– само до въпрос, за който гражданите считат, че е необходимо приемането на правен акт от Съюза с оглед целите на прилагането на ДЕС (забележете, според буквалния прочит става дума не за целите на ЕС по чл. 2 на ДЕС, а само за целите, т.е. за нуждите на прилагането на УД, което във всички случаи считам за по-тясна концепция...);

– и то само ако този въпрос е в правомощията (т.е. в рамките на правото на инициатива) на Комисията.

Така извън обхвата на една гражданска инициатива остават всички въпроси от широката рамка на целите на ЕС, които не са свързани с прилагането на УД или по които ЕК няма право на инициатива (а кръгът на тези въпроси след ЛД нарасна!)...

7.3.2. Сякаш небрежно обаче чл. 4 на Регламента добавя още няколко изисквания: предложената гражданска инициатива да не е явно в злоупотреба, несериозна или злонамерена и да не е в явно противоречие с ценностите на ЕС според чл. 2 на ДЕС – ЕК контролира всичко това и може да откаже регистрацията на инициативата, т.е. да я направи невъзможна.

За да е пълен бюрократичният абсурд, чл. 20 на Регламента предвижда, че в тези си функции ЕК се подпомага от комитет.

И, разбира се, ЕК трябва (чл. 22) на всеки 3 години да представи доклад относно прилагането на Регламента, т.е. упражняването на правото на гражданска инициатива на гражданите на ЕС.

7.3.3. По дефиницията на чл. 2 на Регламента „гражданска инициатива“ означава инициатива, внесена в ЕК в съответствие с Регламента, с която ЕК се приканва да представи подходящо предложение в рамките на правомощията ѝ по въпроси, за които гражданите считат, че за целите на прилагането на УД е необходим правен акт на Съюза, и която е получила подкрепата на най-малко 1 млн. имащи право да я подпишат поддръжници, които произхождат от най-малко 1/4 от всички ДЧ.

7.3.4. Така гражданите на ЕС получават възможност „пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза“. Независимо от голямата роля на актовете на ЕК, които не могат да се определят като правни, гражданите не могат да поискат от ЕК да приеме такъв акт (напр. препоръка!). Те не могат и да поканят ЕК да приеме собствен правен акт – в случаите, когато е овластена да приема такива.

7.3.5. Правният акт трябва да е целесъобразен – той трябва да е свързан с постигането на целите на УД („за целите на прилагането на Договорите“).

7.3.6. Това право може да бъде определено като „скрита“ или „резервна“ законодателна инициатива, „подобно на правото, предоставено на Европейския парламент съгласно член 225 на ДФЕС и на Съвета съгласно член 241 на ДФЕС“.

7.3.7. Особено съществено е, че вносителите могат по своя преценка да представят и проект на правен акт. Това обаче не е необходимо – инициативата може да бъде и само насочваща, само израз на воля, мотивация на потребност и т.н., без конкретен текст (акт). Тъй или иначе – евентуалният граждански проект (и като текст) изобщо не обвързва ЕК.

7.3.8. Като пример за бликащ брякселски формализъм Приложение II към Регламента определя, че: за да се регистрира дадена предложена гражданска инициатива в онлайн регистъра на Комисията, „насловът на предложената гражданска инициатива трябва да е представен с не повече от 100 символа (?!), нейният предмет – с не повече от 200 символа, а описанието на целите на предложената GI, относно която ЕК се приканва към действие – с не повече от 500 символа; да се посочат разпоредбите на УД, които според организаторите са относими към предложеното действие, пълните имена, пощенските адреси, гражданството и датите на раждане на седмината членове на гражданския комитет (и специално представителят и заместникът). Вносителят трябва ясно да декларира и „всички източници на подкрепа и финансиране за предложената инициатива“ (просто да немее човек!) към момента на регистрацията...

7.4. Процедурни правила за осъществяването на инициативата. Кратко може да се определи – предвидените процедурни правила са крайно формалистични и тежко ограничаващи упражняването на правото на гражданите на ЕС.

Регламент 211/2011 еднозначно определя, че „процедурите и условията, необходими за гражданската инициатива, следва да бъдат ясни, разбираеми, лесни за прилагане и пропорционални на естеството на гражданската инициатива, така че да насърчат участието на гражданите и да правят Съюза по-достъпен. Те следва да установяват разумен баланс между права и задължения“. На практика е постигнато точно обратното – и си позволявам да споделя виждането, че това е особено ярка проява на съюзната законодателна демагогия: защото веднага след този човеколюбив преамбюл Съветът и ЕП ни предлагат уредба, която остава много далеч именно от тези светли задачи... Дори да приемем, че предвидените процедурни правила са ясни, то те със сигурност не са лесни за прилагане и в никакъв случай не насърчат участието на гражданите. Колкото до Съюза, той, разбира се, си остава все така не-„достъпен“. Достатъчен аргумент е и това, че съгласно Регламента правото на инициатива ще може да се упражнява едва от 1 април 2012 г., т.е. 27 месеца след влизането в сила на ЛД, който трябваше „да приближи ЕС до гражданите“... Разбира се, това не пречи през януари 2012 г. ЕК да организира шумно представяне на тази нова възможност на европейските граждани – за да покаже по най-видим начин своето особено благоволение към тях...

7.4.1. Процедурата (виж сложната схема на действията, изготвена от самата ЕК – тази схема е просто емблема на абсурдите на съюзната бюрокрация!...) започва със създаване на граждански комитет от поне 7 граждани на ЕС от поне 7 различни ДЧ (виж по-горе).

7.4.2. Комитетът се регистра и регистрира инициативата, съгласно изискванията, пред ЕК.

Шокираща е предвидената възможност ЕК сама да изменя формуляра за инициативата, приложен към Регламента, „предвид предадената ѝ от държавите-членки информация“.

7.4.3. По отношение на събраните лични данни се прилагат изцяло Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни¹⁷⁰ и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни¹⁷¹. Това създава допълнителни съществени затруднения за организаторите, а се предвиждат и съществени отговорност и санкции. В качеството си на администратори на лични данни организаторите трябва да предприемат всички подходящи мерки за спазването на наложените от Директива 95/46/ЕО задължения, и по-специално тези относно законосъобразността на обработването, сигурността на дейностите по обработването, предоставянето на информация и правото на физическите лица да имат достъп до своите лични данни, както и да изискват поправянето и заличаването им.

Относно защитата на личните данни преамбюлът на Регламент 2011/2011 прави препратка и към зачитането на основните права и принципите, залегнали в ХОПЕС (чл. 8).

Парадоксално е и че въпреки опитите за засилена защита на личните данни в ЕС данните на участниците в ГИ се качват на сайта на регистъра и остават там поне 2 години – всеки участник може само да поиска след изтичането на този срок от 2 години заличаването на неговите данни (чл. 4, § 4 на Регламента). След като веднъж валидно са внесли своя ГИ, дори организаторите не могат да искат заличаването ѝ (арг. от чл. 4, § 5 на Регламента)...

7.4.4. Ако реши да откаже регистрацията поради неизпълнени изисквания, ЕК информира организаторите относно причините за отказа и относно всички възможни съдебни и извънсъдебни средства за защита, с които те разполагат. Съществена тук е възможността за атакуване на отказа по съдебен ред – на общо основание в производството за отмяна на актове на институциите, уредено в чл. 263 на ДФЕС.

¹⁷⁰ ОВ, 23. 11. 1995 г., L 281/31.

¹⁷¹ ОВ, 12. 1. 2001 г., L 8/1.

7.4.5. След регистрацията Гражданският комитет трябва да поиска от компетентните национални органи (във всяка ангажирана ДЧ?!!) да удостоверят системата му за изявления.

7.4.6. Едва след това (и след успешна регистрация от страна на ЕК) може да започне събирането на „изявления“ (не става дума за „подписи“, тъй като е възможно участие по електронен път, без подпис). Предвиденият за това срок е 12 месеца – той тече от момента на регистрация на инициативата от ЕК, а това е моментът на уведомяването от ЕК на представителя на комитета („лицето за контакт“).

7.4.7. Трябва да се признае все пак, че е предвидена и възможност за подписка („събиране на данни/изявления“) онлайн, при това уредена подробно в Изпълнителен регламент 1179/2011 на Комисията от 17 ноември 2011 г.¹⁷² относно определяне на технически спецификации за системите за събиране на изявления за подкрепа онлайн по силата на Регламент 211/2011.

– При събирането на данни онлайн се спазва правило, че „системите за събиране на изявленията за подкрепа онлайн следва да имат адекватни характеристики за сигурност, за да се гарантира, че данните са сигурно събирани и съхранявани“ – още един тежък бюрократичен акт!

– Нещо повече, на ЕК се дава и още една скрита възможност за контрол – чрез софтуера на системата за събиране на данни онлайн. „Комисията следва да предостави софтуер с отворен код, съдържащ съответните технически характеристики и характеристики за сигурност, за да се осигури спазване на разпоредбите на настоящия регламент относно системите за събиране на изявления за подкрепа онлайн.“

– За изявленията за подкрепа, които се подписват по електронен път, се използва „усъвършенстван електронен подпис“ по смисъла на Директива 1999/93/ЕО на ЕП и Съвета от 13 декември 1999 г. относно правната рамка на Общността за електронните подписи¹⁷³. Те се третират по същия начин като изявленията за подкрепа, подписани на хартиен носител.

¹⁷² ОВ, 18. 11. 2011 г., L 301/3.

¹⁷³ ОВ, 19. 1. 2000 г., L 13/12.

– Системата за събиране онлайн се удостоверява в ДЧ, в която ще се съхраняват данните. Организаторите могат да използват една система за събиране онлайн за целите на събирането на изявления за подкрепа в няколко или във всички държави-членки.

– За целта ЕК създава и след това поддържа софтуер с отворен код, включващ съответните технически характеристики и характеристики за сигурност.

– В същото време е допусната възможност за събиране на подписи онлайн без изискване за електронен подпис, което на практика напълно обезсмисля цялата бюрокрация на изискванията относно подписката на хартиен носител. В Приложение III към Регламента една малка бележчица към формуляра за събиране на подписи определя, че „подписът не е задължителен, когато формулярът се подава по електронен път без електронен подпис“...

Така на практика подкрепа за една ГИ може да се изрази по 3 начина: с подпис на хартиен носител, с „усъвършенстван електронен подпис“ или... без подпис онлайн.

7.4.8. ЕК е задължена да предоставя на гражданите информация и неофициални консултации относно гражданските инициативи, особено що се отнася до критериите за регистрация.

7.4.9. Срок. „С цел да се гарантира, че предложените граждански инициативи продължават да са от значение, като същевременно се отчита сложността на събирането на изявления за подкрепа в целия Съюз, този срок следва да бъде не по-дълъг от 12 месеца от датата на регистрация на предложената ГИ.“ След като смете, че е събрал необходимите „изявления“ (но не по-късно от посочения срок от 12 м.), ГК трябва да поиска от компетентния орган във всяка участваща ДЧ да „провери“ заявленията за подкрепа.

7.4.10. Всяка ДЧ сама определя кой е нейният компетентен орган¹⁷⁴.

¹⁷⁴ В Република България компетентният орган трябва да е служба „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) – както се постъпва при подписка с искане за провеждане на референдум.

Той отговаря за цялата координация на процеса по проверка на изявленията за подкрепа и за издаването на предвидените удостоверения, като до 1 март 2012 г. ЕК трябва да получи ясна идентификация на компетентните органи, което оповестява публично в списък.

По същество става дума за проверка на точността на вписването и достоверността на личните данни. По никакъв повод и начин не се предполага проверка на истинността на положения подпис (включително и предвид възможността за подкрепа онлайн без подпис...) – чл. 8, § 2, ал. 2 на Регламента изрично определя, че „за целите на проверката на изявленията за подкрепа не се изисква удостоверяване на подписите“¹⁷⁵.

В срок до 3 месеца след получаване на искането компетентните органи правят „проверка на представените им изявления за подкрепа чрез подходящи за целта методи, в съответствие с националното право и практика, както е уместно“ (чл. 8, § 2 на Регламента).

7.4.11. Разбира се, цялата процедура, вкл. всички регистрации и удостоверения, се правят безплатно. Остава обаче да се вземат предвид несъмнено съществените разходи, които инициаторите трябва да направят във връзка с фактическото изпълняване на всички разгледани изисквания...

7.4.12. След като получи ГИ с необходимите над 1 млн. изявления и изискуемите удостоверения, ЕК я публикува незабавно в нарочния регистър, неин представител се среща с организаторите „на подходящо равнище“, за да им даде възможност подробно да обяснят повдигнатите с гражданската

¹⁷⁵ Трябва да се счита за напълно немислимо с проверката на събраните „изявления“ да се ангажират други служби – напр. МВР или прокуратурата, още по-малко специалните служби – напр. ДАНС. След ценния, макар и зловещ български прецедент от януари 2011 г. тайните служби на една държава-членка на ЕС да проверяват автентичността на подписите на гражданите в една гражданска подписка (става дума за проверката на ДАНС на подписката с искане за референдум за нова конституция на България), вярвам на никого не би му минало и през ум да повтори подобен циничен властнически акт... И добре е наистина, че нищо такова не видяхме по повод подписката от 2011 г. за референдум за ядрената енергетика, в крайна сметка проведен успешно.

инициатива въпроси, и в срок до 3 месеца излага в съобщение своите правни и политически заключения за ГИ, действията, които смята да предприеме, ако има такива, и причините за решението дали да предприеме тези действия или не. Съобщението на ЕК се изпраща на организаторите, както и на ЕП и на Съвета и отделно от това се оповестява на сайта на ЕК.

В крайна сметка цялото усилие се свежда именно до... това съобщение...

7.4.13. Когато са спазени всички изисквания, на организаторите се предоставя възможност да представят ГИ на публично изслушване в ЕП и с участието на представители на ЕК и другите институции.

7.5. Правни последици на инициативата. Единствената последица на подписаното от 1 млн. граждани на ЕС искане е, че **ЕК ще се счита „приканена“** да внесе „подходящо предложение“ за „правен акт“.

7.5.1. Според преамбюла на Регламента „процедурата предоставя на гражданите възможност пряко да се обърнат към Комисията с искане и да я приканят да представи предложение за правен акт на Съюза за целите на прилагането на Договорите, подобно на правото, предоставено на Европейския парламент съгласно член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и на Съвета съгласно член 241 на ДФЕС“.

7.5.2. Комисията следва да разгледа гражданската инициатива и да изложи своите правни и политически заключения поотделно. Именно те ще трябва да се считат за големия успех на една ГИ...

7.5.3. ЕК следва също така да определи действията, които възнамерява да предприеме в отговор на инициативата, в рамките на 3 месеца.

7.5.4. Очевидно обаче ЕК не следва нито сама да приеме правен акт, нито да приеме собствен неюридически акт. Разбира се, няма никаква пречка тя да направи това по собствена инициатива – но ГИ не може да я приканва за това...

7.5.5. За да покаже, че евентуалните последващи действия, произтичащи от ГИ, се проучват внимателно, ЕК следва да обяс-

ни по ясен, задълбочен и подробен начин причините за действията, които възнамерява да предприеме, и също така следва да посочи основанията си, ако не възнамерява да предприеме действия. Когато ЕК е получила ГИ, подкрепена от необходимия брой поддръжници и отговаряща на другите изисквания, организаторите имат право да представят инициативата на публично изслушване „на равнище на Съюза“. Изслушването се прави в ЕП, със задължителното участие на високопоставен представител на ЕК и евентуално на представители на Съвета и други заинтересувани институции. Позволявам си да приема, че това изслушване е връхната точка на усилията и изражение на успеха на една ГИ. Разбира се, като се има предвид, че и то може да остане без каквито и да било последици...

В този смисъл за мен няма съмнение, че далеч по-ефективно – и несъмнено по-лесно... – е група съвестни граждани просто настоятелно и аргументирано да потърсят подкрепата на някоя от групите в ЕП (колкото по-голяма, толкова по-добре), които да предизвикат поканване на ЕК към действие от страна на ЕП по реда на предвидената в чл. 225 на ДФЕС по-ефикасна процедура (впрочем също затруднена заради изискването за абсолютно мнозинство в ЕП).

7.5.6. Преценката какво е „подходящо предложение“, както и дали искането е „в обхвата на нейните правомощия“ е предоставена изцяло на самата Комисия.

7.5.7. Нека повторим: гражданите, били те и 1 млн. (или много повече) от поне 1/4 ДЧ (или много повече), могат само да „приканят ЕК да внесе проект“ – но тя **не е длъжна** нито да го направи, нито да се съобрази с евентуалната конкретика на гражданското искане. Така, макар изрично да се използва изразът „да поемат инициативата“, всъщност гражданският порив се свежда до любезно „приканване“ на ЕК, ако прецени за уместно, да внесе проект за акт на ЕС. Редакцията на чл. 11 всъщност дава основание да се твърди и че става дума не за истинска гражданска инициатива, а за „гражданска покана“.

Все пак, предвид заложения в идеята демократичен морал, считам за правилно новоуреденото с ДЛ право да се нарича „право на гражданска инициатива“...

8. Право на петиции до Европейския парламент

Чл. 24, § 2 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза има право да подава петиции до Европейския парламент в съответствие с член 227.

Чл. 227 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза и всяко физическо или юридическо лице, които пребивават или имат седалище на територията на държава-членка, имат право да отправят индивидуално или съвместно с други граждани или лица петиция до Европейския парламент по въпроси, които се отнасят до областите на компетентност на Съюза и които ги засягат пряко.

Втората алинея на чл. 24 закрепва на най-високо нормативно равнище несъмнено важната възможност за сезиране чрез петиция на най-големия и най-представителния орган на ЕС (макар и не най-овластения) – Европейският парламент. Това право е въведено с Договора от Маастрихт от 1993 г. (но също не е „ново право“¹⁷⁶ – преди това то е закрепено още в първия Правилник на парламентарната асамблея на ЕОВС през 1953 г. и неотклонно винаги след това във всеки **правилник на ЕП**) и се упражнява при условията на **чл. 227 на ДФЕС**, който определя неговите особености. Договорът от Амстердам разшири обхвата и по отношение на физически и юридически лица, които имат местожителство или седалище на територията на ДЧ, без да имат съответното гражданство. Лисабонският договор не внесе изменения.

8.1. Носители на правото на петиция според чл. 24 на ДФЕС са:

8.1.1. Гражданите на ЕС.

8.1.2. Право на петиция се предоставя и на физически лица, които не са „граждани на ЕС“, но тъй като имат местожителство (пребивават на законно основание) на територията на

¹⁷⁶ Виж в единственото досега в българската литература (освен в прецизни мои публикации) кратко изследване на този въпрос – **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5.

ЕС (в някои от ДЧ), са заинтересувани и засегнати от съюзната демократичност и законност – остава обаче трудността по доказването на „прякото засягане“.

8.1.3. Това „гражданско“ право се предоставя и на юридическите лица, които имат седалище на територията на ЕС – което е поредното потвърждение за базовата икономическа логика на европейската интеграция. В този смисъл е и много по-логично именно юридическите лица, стопанските субекти, да се нуждаят от по-широк кръг права, доколкото в много по-голяма степен от физическите лица са засегнати от нормите на съюзното право и действията на съюзните органи!

8.1.4. Правото на петиция може да се упражни индивидуално или колективно (на практика по-често) – вкл. предвид липсата на изискване за индивидуално засягане.

8.2. Адресат. Петиция може да се отправя **пряко до ЕП**, но **и само до него**, не се предвижда сезирането с петиция на другите съюзни органи, напр. Съвета, макар именно той да е по-широко овластеният нормотворчески орган.

В ЕП действа постоянна Комисия по петициите, която се произнася по всяка внесена от гражданите петиция. Комисията издава и редовен Журнал на петициите, а на сайта на комисията е представен подробен тематичен каталог на разглежданите проблеми. Тази комисия, както и самият ЕП нямат задължение да отговарят на петициите, внесени от граждани на ЕС, но „много често“ го правят и ЕП „работи за разрешаването на евентуални случаи на нарушаване на правата на гражданите съгласно Договора и като си сътрудничи с националните, регионалните и местните органи по въпроси, свързани с прилагането на европейските закони в области като околна среда, социални въпроси, свобода на движение и т.н.“. Председателката на комисията на ЕП в мандата 2009-2014 г. г-жа Ерминия Мацони (Италия) отбелязва, че комисията е „разследваща, а не законодателна, тя полага усилия да осигури възможност за извънсъдебни средства за правна защита за гражданите, когато техните искания са основателни.

Комисията може да организира констативни посещения и да докладва на пленарни заседания“.

Очевидно при това положение комисията няма как наистина да направи това, което сама заявява: да „играе важна роля за възстановяването на връзката с европейските граждани и за укрепването на демократичната легитимност и отчетност на процеса на вземане на решения на ЕС“. Това си остава по-скоро едно добро пожелание...

8.3. Предметът на петицията може да бъде свързан единствено с **въпроси „от компетентността на ЕС“**, като, разбира се, преценката кой въпрос е такъв е на адресата на петицията (ЕП), свободен да остави без отговор всяка петиция, било защото наистина не е от сферите на компетентност на ЕС, било защото поставя... незначителен въпрос. Разбира се, формулировката „от областите на компетентност на ЕС“ е доста широка. Така правото на петиция на практика обхваща повече възможности от правото на гражданска инициатива (виж по-горе).

Според (неофициалната, работна) информация на сайта на ЕП петициите могат да се отнасят до:

- права на европейски граждани, уредени в Договорите;
 - въпроси, свързани с околната среда;
 - защита на потребителите;
 - свободно движение на лица, стоки и услуги, вътрешен пазар;
 - въпроси на трудовата заетост и социалната политика;
 - признаване на професионални квалификации;
 - други проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС.
- Недопустими са „исканията, които се отнасят само до информация“, както и общите забележки относно политиките на ЕС.

8.4. Условия.

8.4.1. Закрепено е обаче абсолютното изискване за доказване на интерес – петиция могат да отправят само лицата, които са „засегнати пряко“ от поставения въпрос. Това е изключително съществено ограничение. Макар доказването да

е в свободна форма, то остава политическо по съдържание, а преценката му – подчинена на още по-голяма субективност, дори от тази за сферата на поставения въпрос.

8.4.2. Не се изисква обаче „личен интерес“ („индивидуално засягане“), тъй като „петициите по същността си представляват средство за защита на колективни“¹⁷⁷ или общи интереси.

8.4.3. Изискванията за форма са стандартни:

- естествено трябва да е в писмена форма;
- да съдържа ясен предмет
- и ясна идентификация на участниците (с доказателства, за да се установи пряко засягане).

Езикът се избира свободно от петиционерите (но само сред 23-те официални езика на ЕС).

На сайта на ЕП е достъпен стандартизиран (и силно формализиран) формуляр за подаване на петиции по електронен път, който не е задължителен като съдържание за петициите, подавани в писмена форма.

Разбира се, няма предвиден минимален брой участници в една петиция, нито е редно да се придава значение на този критерий.

9. Право на обръщане към Европейския омбудсман

Чл. 24, § 3 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза може да се обръща към Омбудсмана, предвиден в член 228.

Чл. 228 на ДФЕС.

Европейският омбудсман, избран от Европейския парламент, е упълномощен да получава жалби от всеки гражданин на Съюза или от всяко физическо или юридическо лице... относно случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза...

...В съответствие със своите функции Омбудсманът извършва разследвания...

¹⁷⁷ Станислав КОСТОВ, Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5.

Чл. 41 на ХОПЕС.

1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

...

Омбудсманът се избира от ЕП и се отчита пред него, но не се счита за негов „орган“¹⁷⁸. Неговото създаване става възможно с Договора от Маастрихт от 1993 г. Той е отражение (продължение) на разбирането за ЕС като „правова общност“ – всеки самостоятелен и йерархизиран правопорядък има нужда освен от система за съдебен контрол и от един външен механизъм (орган) за граждански контрол – не случайно в някои държави (Франция и не само по езикови съображения) се използва наименованието „граждански защитник“. Този институт е типичен елемент на всяка модерна „конституционна харта“.

Правото на сезиране на Омбудсмана на ЕС има природа и особености, аналогични на правото на петиция. Доуредено е в чл. 228 на ДФЕС и в Статута на Европейския омбудсман (приет с решение на ЕП¹⁷⁹), по който самият Омбудсман може (чл. 14 на Статута) да приема допълнителни правни актове.

9.1. Носители на правото са гражданите на ЕС. Те могат да го упражняват лично или в група (макар това тук да не е посочено изрично, не може да има пречка). Чл. 228 обаче

¹⁷⁸ Първоначално обаче самият ЕП се противопоставя на създаването на такава структура, а впоследствие постига закрепването именно „към ЕП“, което позволява съмнения дали новият орган ще е достатъчно ефективен – за историческото развитие вижте подробно в: **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5.

¹⁷⁹ Решение на Европейския парламент относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на Омбудсмана, прието от Парламента на 9 март 1994 г. (ОВ, 4. 5. 1994 г., L 113/15) и изменено с решения на Парламента от 14 март 2002 г. (ОВ, 9. 4. 2002 г., L 92/13) и от 18 юни 2008 г. (ОВ, 17. 7. 2008 г., L 189/25).

по аналогичен начин „отваря“ правото и за физически лица, които не са „граждани на ЕС“, но пребивават на територията на ЕС, както и юридическите лица, които имат седалище на територията на ЕС, при разгледаната по-горе логика.

Съществена особеност е, че Омбудсманът може да проведе разследване и по собствена инициатива или по сигнал на граждани, внесен му обаче не пряко по реда на чл. 228, а чрез депутат в ЕП (§ 1, ал. 2).

9.2. Адресат. Гражданите имат право на жалба само до Европейския омбудсман. На пръв поглед може да озадачава, че те нямат право на жалби пред самите институции на ЕС – дори когато именно тези институции осъществяват лоша администрация. Обяснението е просто: според чл. 263 на ДФЕС всеки гражданин на ЕС и всяко друго ФЮЛ може да заведе съдебен иск срещу действията (актовете), а съгласно чл. 265 и срещу бездействията на институциите, органите, агенциите и службите на ЕС¹⁸⁰.

9.3. Предмет.

9.3.1. Правото по чл. 24 позволява „обръщане“ (сезиране) към Омбудсмана, докато същото право по чл. 228 вече е само право на „жалба“. **Приемам** обаче, че това разграничение е условно. В крайна сметка става дума за... сигнали, доколкото нито „обръщането“, нито „жалбата“ пораждаат преки правни последици. В този смисъл изразът „жалба“ е относително неточен, доколкото предполага аналогия с процедура по атакуване на акт („обжалване“), за каквато тук и дума не може да става. Това обаче е изразът на законодателя¹⁸¹...

9.3.2. Жалбата (сигналът...) може да се отнася до действия (или бездействие) на:

¹⁸⁰ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Производства пред СЕС срещу действията или бездействията на органите на ЕС*, под печат, сега в: *Учебни материали на Международната магистърска програма „Право на ЕС“ на ЮФ на СУ*, www.eubg.eu.

¹⁸¹ Трябва да се съглася, че тук разминаването не се дължи на българския превод – така е в оригиналите: à recevoir les plaintes (фр.), to receive complaints (англ.)...

– институциите на ЕС (след ЛД общо 7, изброени изчерпателно в чл. 13 на ДЕС);

– но без съдилищата на ЕС (извън предмета на жалбата до Омбудсмана са оставени само актовете и действията на съюзните съдилища при осъществяването на съдебните им функции, респ. възможна е жалба на служител на съда срещу административни действия на съдебната администрация).

– Обратно, след ЛД изрично са включени в обхвата на проверките на Омбудсмана на ЕС всички „органи, служби и агенции на ЕС“, които са не само многобройни, но и със съществени функции и за които може да се приеме, че са административни органи и могат да засягат по пряк начин правата и законните интереси на гражданите. Това е изключително широк кръг съюзни организационни структури, които трудно могат да бъдат изброени и които са динамична величина (създават се и се закриват по волята и с акт на институциите) – тук могат да попаднат както съюзната Служба за борба с измамите (OLAF), така и Агенцията по правата на човека (виж по-горе) или дори консултативните органи (напр. Икономическият и социален комитет), – но само доколкото осъществяват „административна дейност“.

9.3.3. Жалбата може да има за предмет единствено „случай на лоша администрация“ („лошо управление“ – на сайта на самия Омбудсман на български език...) в действията на: съюзните институции, органи, служби или агенции. Разбира се, схващането за „лоша администрация“ може да е много широко и неговата преценка е в компетентността на самия Омбудсман. Традиционно над 2/3 от жалбите са насочени срещу ЕК, останалите са срещу актове на Съвета или срещу самия ЕП – „като оплакванията най-често са свързани с отказ на достъп до информация, спорове относно възлагане на обществени поръчки (напр. от Комисията) и прояви на дискриминационно третиране спрямо граждани на ЕС“¹⁸².

¹⁸² **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременен право“, изд. „Сиби“, бр. 5/2002, стр. 39. Това е единственото самостоятелно, макар и частично, българско изследване на материята.

9.3.4. Не се допуска (респ. просто се оставя без движение) жалба по въпрос, който е предмет на съдебен спор пред съдилищата на ЕС – решен или висящ.

9.3.5. Не е предвидено обаче изискване за доказване на интерес – съществена отлика от правото на петиции: жалба би могло да отпрати и лице, което не е пряко засегнато от „лошата администрация“ – в защита на съюзната законност, интерес от която имат всички.

9.3.6. Европейският омбудсман няма никакви правомощия по отношение на (каквито и да било!) нарушения на администрацията на държавите-членки. Той не може да се разглежда като „супер-омбудсман“, като върховен орган над националните граждански защитници. И в същото време не трябва да се подценява много съществената възможност да се ангажира инициативата на Европейския омбудсман в случаи, когато частни лица са сезирали ЕК за нарушения на правото на ЕС в (от) една ДЧ, но ЕК не е предприела мерки срещу тази държава¹⁸³. Макар в подобни случаи да е недопустимо завеждането на съдебно дело срещу ЕК за „бездействие“ (ЕК има свобода на преценка дали да действа), Омбудсманът може да направи свое разследване и ако установи, че наистина става дума за нарушение на ДЧ, което изисква намесата на ЕК, да внесе пред ЕП доклад, констатиращ нейното неправилно бездействие. Напълно възможно е един такъв доклад – както и всеки друг силно критичен доклад на Омбудсмана – да доведе и до гласуване на недоверие на ЕК от ЕП (по реда на чл. 234 на ДФЕС)¹⁸⁴.

Виж също последвалия добър юридически анализ в: **Станислав КОС-ТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5.

¹⁸³ Подробно за производството за нарушение на правото на ЕС от държава-членка виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, стр. 283 и сл.

¹⁸⁴ Макар да се изисква гласуване в ЕП с абсолютно мнозинство с елементи на квалифицирано (2/3 от гласувалите, но не по-малко от половината от всички членове на ЕП) и макар досега нито един подобен опит да не е завършвал успешно (освен предизвиканата оставка на Комисията с председател Жак Сантер през 1999 г.), това е една напълно реална възможност и

9.4. Процедура (чл. 228, § 1, ал. 2 на ДФЕС). Омбудсманът действа или по жалба, внесена пряко или чрез член на ЕП, или по своя инициатива (на практика сравнително рядко предвид немалкия брой жалби – 2500 през 2011 г., над 3000 в по-ранни периоди).

9.4.1. Не са предвидени никакви изисквания за форма на жалбата. Модел на жалбата (придружен от „интерактивно ръководство“) може да бъде намерен на сайта на Европейския омбудсман. Според Статута на Европейския омбудсман (чл. 2, § 3) жалбата трябва да е във форма (очевидно писмена), от която да личат нейният предмет и самоличността на жалбоподателя¹⁸⁵ (анонимни сигнали не се разглеждат, но жалбоподателят може да поиска жалбата му да остане поверителна).

9.4.2. Задължително условие за допустимост (по подобие на изискването за завеждане на дело срещу бездействие на институция по чл. 265 на ДФЕС) е преди подаването на жалбата институцията (орган, служба, агенция) да бъде поканена („предшествана от подходящи административни постъпки“) да прекрати лошата администрация.

9.4.3. Срокът за подаване на жалбата е 2 години от момента на „узнаване на фактите, на които се основава“.

9.4.4. Подадените до Омбудсмана жалби не спират сроковете за обжалване при административни или съдебни производства.

9.4.5. Жалбата обаче ще е недопустима при „висящо или приключило съдебно производство, отнасящо се до представените факти“.

9.4.6. Недопустими са и жалби по трудови отношения със структурите на ЕС.

много силно средство за политически и всъщност за граждански контрол над Европейската комисия!

¹⁸⁵ Не съм съгласен, че единственото число в текста на разпоредбата определя, че „за разлика от петициите жалбата е винаги индивидуална“, както твърди **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5. Той е напълно прав обаче, че „за разлика от петициите, не се изисква пряко засягане“ – пак там.

9.4.7. Омбудсманът е длъжен незабавно да уведоми институцията, за която се отнася жалбата.

9.5. Правни последици.

9.5.1. Жалбата, особено предвид факта, че може да е подадена и от лице, което не е пряко засегнато от даден случай на лоша администрация, не предизвиква никакви преки правни последици. Сама по себе си тя не може по никакъв начин да предизвика нито отмяна на даден административен акт, нито друго задължително за институцията или орган на ЕС действие или въздържане от действие.

9.5.2. Жалбата по никакъв начин не може да поставя под въпрос съдебно решение (и е недопустима дори в случай, че поставеният проблем е предмет на съдебно или административно производство).

9.5.3. Жалбата предизвиква единствено проверка („разследване“¹⁸⁶). Дейността на Омбудсмана е контролна (разследваща) и се подпомага от мащабен екип. Разследванията включват неопределен кръг активни действия: искане на обяснения и събиране на информация от органа, срещу който е насочена жалбата, като институциите на ЕС (а и ДЧ) са длъжни да му съдействат (съгласно правилата и общите условия, определени от ЕП в нарочен акт, както предвижда и чл. 228, § 4 на ДФЕС).

9.5.4. Жалбата не може да предизвика и Омбудсманът не може да отмени атакувания акт или да задължи съответния орган на ЕС да действа. Разбира се, чрез своята проверка – и особено чрез неформални средства – той би могъл да предизвика определено позитивно поведение от страна на засегнатата институция, тя може доброволно, установила наистина наличието на проблем, да се съобрази и да вземе мерки. Това

¹⁸⁶ Тук кавичките са наложителни, за да подчертаят условността на понятието „разследване“, което стои далеч от едно съдебно разследване и по-скоро има за цел събиране на факти и доказателства за целите на един парламентарен контрол. Макар в официалния български превод да се използва именно понятието „разследване“, убедено твърдя, че българският израз трябваше да бъде „проверка“, а не „разследване“ – „enquêtes“ (фр.), inquiries (англ.).

е една скрита положителна последица от дейността на Омбудсмана, която обаче е въвн от въпроса за правните последици на сезирането му от гражданите на ЕС.

9.5.5. На Омбудсмана обаче е предоставена свобода на преценка дали и какво да предприеме по един сигнал (жалба). Той действа само когато и доколкото „счете за обосновано“ (чл. 228, § 1, ал. 2 на ДФЕС).

9.5.6. Когато се задейства, той провежда своята проверка – и ако наистина установи случай на лоша администрация, „сезира въпросната институция или орган...“. Той е свободен да прецени *как* да изглежда сезирането – и именно от степента на острота и критичност на неговия тон в голяма степен зависи крайният резултат...

9.5.7. Сезираната институция е длъжна да отговори в срок от 3 месеца (чл. 228, ал. 2).

9.5.8. Независимо какъв ще бъде крайният резултат (т.е. дори когато нарушението е прекратено или административната практика изменена) Омбудсманът изготвя доклад по всеки конкретен случай. В него той анализира конкретния случай и абстрактните му измерения и смело и понякога особено задълбочено прави по-общи или съвсем конкретни предложения за промени. Разбира се, той е напълно лишен от каквато и да било пряка законодателна инициатива (той не е и част от ЕП) и би могъл само косвено да провокира такава.

9.5.9. Докладът по конкретния случай се изпраща на ЕП и на заинтересуваната (засегнатата) институция (орган, служба, агенция).

9.5.10. Дълбоко смущаващо е обаче, че жалбоподателят само „се информира за резултата“¹⁸⁷ от разследванията“ (чл. 228, § 1, ал. 2, посл. изр.).

9.5.11. Силното „оръжие“ на Европейския омбудсман са неговите годишни доклади пред ЕП. Тези доклади се приемат

¹⁸⁷ „Смущаващо впечатление оставя обаче прекомерната средна продължителност на производството за проверка на Омбудсмана – 289 дни за всеки отделен случай през 2001 г.“ – **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременно право“, изд. „Сибир“, бр. 5/2002, стр. 39.

от ЕП без гласуване – но могат да имат съществени политически последици (дори гласуване на недоверие на ЕК!) и традиционно институциите им обръщат необходимото внимание.

9.5.12. В крайна сметка няма да е много пресилен изводът, че дейността на Омбудсмана има „твърде информационен характер“. Подобно внушение създават и недодяланите агитационни текстове на собствения му сайт¹⁸⁸... Навярно затова „регистрираните“ през 2011 г. жалби са (само) 2500...

9.6. Голямата практическа значимост на функционирането на Европейския омбудсман изисква проследяването на още няколко особености.

9.6.1. Като независима и важна фигура Омбудсманът се нуждае от сигурни гаранции за независимост по отношение на институциите на ЕС. Така при неговото назначаване думата има единствено Европейският парламент (и Омбудсманът действа в рамките на неговия мандат) – т.е. както Комисията, така и националните правителства (Съветът) са изолирани от избирането (и изобщо не става дума за назначаване, като при редица други, макар и също независими, органи на ЕС – напр. в съдилищата на ЕС). Те имат участие само при първоначалното определяне на статуса и общите условия за осъществяването на функциите му – като Комисията дава само становище, а Съветът одобрява акта на ЕП, при това с по-демократичното квалифицирано мнозинство.

¹⁸⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu>. Там на централно място четем например, че „Омбудсманът често пъти се възприема като връзка между европейските граждани и администрацията на ЕС. Един от основните му **приоритети** е да спомогне за това администрацията на ЕС да стане по-прозрачна, ефективна и ориентирана към гражданите. Освен това Омбудсманът осведомява европейските граждани за техните нови права, въведени от Договора от Лисабон и Хартата на основните права на ЕС“...

Въпреки това там можем да открием и данни от проучване на Евроба-рометър, според което „второто най-важно право на гражданите според анкетираните е правото на добра администрация, следвано от правото да се подават жалби до Омбудсмана“. Но нали именно така трябва да се разбира и целта на изследването...

9.6.2. Правителствата на ДЧ и Комисията не могат по никакъв начин да прекратят пълномощията на Омбудсмана – това е правомощие единствено на Съда на ЕС¹⁸⁹, което може да бъде упражнено, при това единствено по предложение на ЕП, направено с решение, прието с обикновеното за ЕП мнозинство (повече от половината от участвалите в гласуването, съгласно чл. 231 на ДФЕС). Допълнителни гаранции за независимостта на Омбудсмана дават и чл. 10 на Статута на Европейския омбудсман и Протоколът за привилегиите и имунитетите на ЕС.

9.6.3. ...Можем да приемем за правилно оригиналното виждане на Кристиан Русев, че „е повече от необходимо Европейският омбудсман да бъде снабден със съответния инструментариум с оглед да не се допусне превръщането му в прекъснат връзки с реалността общностен „Дон Кихот“, атакуващ с крехкото си копие непревземаемите „вятърни мелници“ на бюрократичните институции на ЕС. Тази препоръка е във все по-голяма степен валидна предвид значително еволюираните очаквания към него и с оглед нарасналите публичноправни функции, възложени му и от Европейския кодекс за добро администриране, тържествено приет с Резолюция на Европейския парламент на 6 септември 2001 г.“¹⁹⁰

9.6.4. Не можем да се съгласим обаче с продължението на това разбиране за „неотложна потребност от създаване на обновена правна регламентация... с оглед изграждане на капацитет... за ефикасно функциониране на Омбудсмана в периода след... разширяването на ЕС... Безспорно броят на потенциалните жалбоподатели ще нарасне в пъти, тъй като към ЕС ще се присъединят държави..., които са в процес на утвърждаване на модела на правова държава. ...Едва ли Омбудсманът ще бъде подготвен... за предизвикателствата, които неминуемо ще възникнат след масираното разширяване

¹⁸⁹ И в рамките на съюзната съдебна институция – конкретно на върховното съдилище, след ЛД наречено просто „Съдът“.

¹⁹⁰ **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременен право“, изд. „Сибир“, бр. 5/2002, стр. 40.

на ЕС на изток¹⁹¹. Тук виждаме очевидно прехвърляне върху Омбудсмана на функции и очаквания, за които е особено важно да се разбере, че са му неприсъщи: Европейският омбудсман няма никакво отношение към вътрешните правни или политически проблеми, респ. лоша администрация, в отделните държави-членки. Дори да става дума за фрапантни нарушения – нека още веднъж подчертая, че той няма никакви правомощия да се произнася по национални проблеми. И обратното – доколкото е компетентен да се занимава само със случаи на лоша администрация или нарушени права на равнище ЕС, няма видимо основание да се очаква повишаване „в пъти“ на броя на жалбите до него, тъй като населението на ЕС се увеличава с около 35% (от около 370 на 500 млн. жители)... Разбира се, възможно е значително нарастване именно на неправилно адресирани към него жалби относно национални нарушения и в този смисъл е вярно, че „би могло да се настоява за преосмисляне и прецизиране на чл. 5 от Статута, който дава възможност на Европейския омбудсман да си сътрудничи с националните омбудсмани...“¹⁹². Поради това остава неприемливо разбирането за „налагането му като пълноценен блостител на субективните права на гражданите на ЕС“¹⁹³, тъй като той има правомощия само по отношение на един изключително ограничен кръг от тези права! И наистина неправилно е твърдението, че „...след присъединяването на Република България към ЕС гражданите на страната ни ще се сдобият с още един надежден гарант за своите права“¹⁹⁴. Европейският омбудсман по никакъв начин не може да бъде гарант за правата, предоставени на националните граждани от националното им законодателство... Поради това вярно би било единствено, че след влизането на страна в ЕС ней-

¹⁹¹ **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременна право“, изд. „Сибис“, бр. 5/2002, стр. 36-37.

¹⁹² Пак там, стр. 40.

¹⁹³ Пак там, стр. 37.

¹⁹⁴ Пак там, стр. 42.

ните граждани се сдобиват с нови (интеграционни) права¹⁹⁵, зачитането на които е гарантирано и чрез фигурата на Европейския омбудсман... Т.е. можем наистина да приемем, че е „извънредно вредно както подценяването му, така и създаването на свръхочаквания във връзка с дейността му“¹⁹⁶.

9.6.5. Поради това акцентът трябва да се поставя върху разбирането за големите възможности за действие на Омбудсмана на ЕС в този ограничен кръг права, а не върху разширяването на този кръг... В този смисъл например е полезно да се имат предвид **ръководните начала**, които според споменатия по-горе Европейски кодекс за добра администрация трябва да се съблюдават от институциите на ЕС:

- принцип на законосъобразност на актовете на служителите на институциите на ЕС;

- принцип на пропорционалност, т.е. допустимо е санкциониране и рестриктивни мерки само в необходимите за целта предели;

- принцип за недопускане на превратно упражняване на властта и злоупотреба с властнически правомощия;

- принцип на закрила срещу дискриминация;

- принцип на обективност и приоритет на обвързаната компетентност пред т. нар. дискреционна преценка (оперативна самостоятелност – б. м., А. С.);

- принцип на необходимостта да бъдат удовлетворени т. нар. „легитимни очаквания“ на субектите в правните им отношения с институциите на ЕС;

- принцип на справедливост, независимост и безпристрастност¹⁹⁷.

9.7. Правен режим на фигурата на Омбудсмана. Правното положение на Омбудсмана на ЕС не е уредено изрично.

¹⁹⁵ Но пък върно е обратното – националният омбудсман е на общо основание компетентен да се произнася по всеки случай на нарушаване на произтичащи от Правото на ЕС права на гражданите на своята държава!

¹⁹⁶ **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременно право“, изд. „Сибир“, бр. 5/2002, стр. 42. Прави впечатление, че този цитат естествено противоречи на предходните...

¹⁹⁷ Цит. по **Кристиан РУСЕВ**, цит. съч., стр. 41-42.

Може да се спори дали той е „орган“ на ЕС (струва ми се правилно), „орган на ЕП“ (неточно¹⁹⁸) или има положение „*sui generis*“... Факт е обаче, че същинската уредба в УД (чл. 228 на ДФЕС) се намира именно в раздела за ЕП. В същото време някои от класическите елементи на самостоятелния органичен статус са налице.

9.7.1. Конституирането на Омбудсмана протича като парламентарна процедура и по силата на определени от ЕП правила¹⁹⁹ (спорно разрешение, при това те могат да се изменят във всеки нов парламентарен мандат). Уреден е като едноличен орган, който се избира от ЕП според определените от ЕП изисквания за:

- гражданство на ЕС;
- пълни гаранции за независимост.

- и за изпълнение на изискванията в ДЧ, на която е гражданин, за заемане на най-висшите съдебни длъжности²⁰⁰ (или алтернативно – за „призната компетентност за осъществяване на длъжността на Омбудсмана“).

За времето на мандата си той не може да осъществява никаква друга дейност и е подчинен на най-строги изисквания за независимост (никакви указания или въздействия, по подобие на членовете на ЕК, вкл. от ЕП, към които условно е аташиран, и никакви несъвместими с длъжността действия, по подобие на съдиите в СЕС). Позволявам си да смятам, че тези максимално строги изисквания (условия) са непропорционални на относително ограничената му функция (всъщност той просто „проверява“ и „докладва“) и могат да се обяснят само с неограничения му достъп до всякаква съюзна информация...

9.7.2. Мандатът (чл. 228, § 2 на ДФЕС) на Омбудсмана обаче е пряко свързан с мандата на ЕП – избира се от новоизбрания

¹⁹⁸ Аргументирано възражение виж и в: **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5.

¹⁹⁹ **ЮСЕ**, 4. 5. 1994 г., L 113/15, изменено **ЮСЕ**, 9. 5. 2002 г., L 92/13.

²⁰⁰ Изискване, равно на това за съдиите в Съда – виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, спец стр. 186 и сл.

ЕП и мандатът му се прекратява автоматично с края на мандата на ЕП. Едно лице може да бъде избрано неколккратно (и такъв е случаят с действащия и днес Христофорос Диамандурос, гражданин на Гърция). Мандатът може да бъде прекратен предсрочно при оставка, смърт или по искане на ЕП, ако „не отговаря на условията за избиране или извърши сериозно нарушение“ (но решението се взема само от Съда на ЕС – при това само от пленума на големия Съд).

10. Право на пряко обръщане към органите на ЕС

Чл. 24, § 4 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза може да се обръща писмено към всяка от институциите или органите, посочени в настоящия член или в член 13 от Договора за Европейския съюз, на един от езиците, посочени в член 55, параграф 1 от този договор, и да получава писмен отговор на същия език.

Възможността гражданите да контактуват пряко с институциите на ЕС е истински **съществено право**. То позволява на всеки – физическо лице или стопански субект – да потърси информация или полагаемо съдействие в рамките на компетенциите на ЕС. В него намира директно приложение заложеният още в преамбюла на ДЕС **принцип на демократично и ефикасно функциониране** (7-о съображение), доразвит в принципа за **откритост** (чл. 1, ал. 2 на ДЕС) и **на демократичното участие** на гражданите (чл. 10, § 3 на ДЕС). Това право трябва да се счита доуредено в чл. 11, § 1 на ДЕС, според който институциите чрез подходящи средства предоставят на гражданите (и представителните организации) възможност да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза, и в чл. 15 на ДФЕС.

10.1. Кръгът на органите, към които гражданите на ЕС могат да се обръщат, е условно ограничен. Това са само 7-те институции на ЕС, по смисъла на чл. 13 на ДЕС: ЕП, СМ, ЕК,

ЕЦБ, СП, ЕСв и СЕС (с много уговорки предвид дейността му) и споменатите в ал. 2 други два органа: Икономическият и социален комитет (ИкоСоКо) и Комитетът на регионите (КоРе). Разбира се, трябва да се признае, че това на практика са най-важните за гражданите органи на ЕС. Но очевидно не става дума за всички органи, агенции и служби на ЕС – въпреки че Договорът от Лисабон изрично предвиди възможност за атакуване на техните правни актове от частните лица пред Съда на ЕС (чл. 267, § 1 in fine на ДФЕС).

10.2. Без да е предвидено изрично, следва да се приеме, че **ограничен е и предметът**: гражданите могат да се обръщат към институциите **само по въпроси от компетентността на тези институции**, не по всякакъв въпрос, респ. само по въпроси, попадащи в общата рамка на компетенциите на ЕС (по смисъла на принципа на предоставена компетентност, след ЛД закрепен в чл. 5 във вр. с чл. 4 на ДЕС и доуреден в чл. 3-6 на ДФЕС относно различните видове компетенции²⁰¹).

10.3. Отново без да е предвидено изрично (за разлика от други права), смятам, че това право трябва да се счита за отворено **и за лица** (физически или юридически), които нямат гражданство на ЕС, но пребивават (имат седалище) на законно основание на територията на ЕС. Институциите на ЕС упражняват своите правомощия и спрямо тях и е логично и те да могат при нужда да се обръщат към тези институции.

10.4. Гражданите могат да се обръщат към институциите на ЕС **в свободна форма** – изискването е обаче това да става **писмено**. Всеки може сам да избере езика на своето изложение – но само в рамките на официалните езици на ЕС (виж следващата т. 11).

²⁰¹ Това изрично изброяване е едно от най-съществените нововъведения с Договора от Лисабон.

10.5. Всяка институция е длъжна да води **регистър** на получените от гражданите сигнали (всъщност на всяко писмо) и да отговаря на езика, на който е постъпил сигналът.

10.6. Най-същественото според мен приложение на това право е възможността всеки гражданин (и всяко ЮЛ – стопанско или не) да се обърне в свободна форма към Европейската комисия, за да сигнализира за нарушение на правото на ЕС в една ДЧ (на която е гражданин или друга). ЕК е длъжна веднага да заведе с входящ номер получения сигнал, да отговори и ако установи, че сигналът съдържа основания за предприемане на мерки – да пристъпи към тях, като текущо уведомява подателя на сигнала за хода на действията си. Всъщност това е единствената възможност на гражданите евентуално да предизвикат „осъждане“ на държава-членка за нарушаване на правото на ЕС – както за нарушаване на техни индивидуални права (останали без защита по вътрешния административен или съдебен ред), така и за всякакво друго нарушение (независимо дали изобщо засяга лицето или не)²⁰².

10.7. Практическите аспекти на отношенията се уреждат относително детайлно в **устройствените актове** на всяка институция (орган) или в специални вътрешни актове на институциите (органите). Това е една от причините тези актове да се смятат за годни да пораждаат правни последици за частните лица и поради това да се считат за източници на правото на ЕС.

²⁰² Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011 (спец. Глава 9 „Производството за установяване на нарушение на държава-членка“, стр. 283 и сл.).

11. Право на език

11.1. Това право **не е предвидено изрично** никъде в УД или производните източници. То обаче естествено произлиза от редица разпоредби:

- чл. 55 на ДЕС (и препращащият към него чл. 358 на ДФЕС), закрепващ принципа на общовалидност и равнопоставеност на официалните езици на ДЧ;

- чл. 4 на ДЕС относно зачитането на националната идентичност на държавите-членки;

- разпоредбите относно производствата пред Съда на ЕС;

- разпоредбите относно правото на петиции, правото на сезиране на Европейския омбудсман (виж по-горе);

- разпоредбите във вътрешните правилници на институциите и т.н.;

- правилата относно Официалния вестник на ЕС (който излиза на всички официални езици именно заради посочения принцип).

Не случайно и в състава на Комисията в мандата 2004-2009 г. имаше отделен комисар по езиковото многообразие (от Румъния), а в преговорния процес се изискваше страните-кандидатки да преведат на своя език всички важни съюзни правни актове (преди присъединяването).

11.2. Проблемът за езиците е един от най-деликатните въпроси в ЕС – особено днес, когато в него се използват вече 23 официални езика²⁰³. За да бъде възможно гарантирането на това право, на практика 1/3 от всички висшисти, работещи към институциите на ЕС, са преводачи (писмен или устен превод). Когато ЕС се състоеше от 15 ДЧ (до май 2004 г.), само

²⁰³ Сред 27-те ДЧ без свой официален език са само Люксембург (френски), Белгия (френски и фламандски), Австрия (немски) и Кипър (гръцки). Въпросът с ирландския език е сложен и той има „особен статус“ – Учредителните договори и някои основни текстове са преведени на писмен ирландски език, такъв може да използват и гражданите на Ирландия в отношенията си с институциите. Приема се обаче, че говорим ирландски език няма и той се приравнява към английския език, поради което работно се приема, че езиците са 22, а официално – 23...

за нуждите на СМ, ЕП и ЕК се правеха преводи в обем около 3 млн. страници годишно (днес над 4 млн.), чиято стойност се изчисляваше на около ...2 евро на човек от населението на ЕС, т.е. „по-малко от едно кафе“²⁰⁴...

Всъщност възможните комбинации от преводи от един на друг от официалните езици са общо около... 500. На практика обаче във всекидневната си работа ЕК например използва само 3 работни езика – английски, френски и немски²⁰⁵, като проектите за актове се изготвят на един или най-много два от тях, най-често първите два. Едва когато въпросът опре до влизането в сила на тези актове, респ. до публикуването им, те се превеждат на всички официални езици и се публикуват в съответните (вече 23) езикови версии на Официалния вестник на ЕС. В ЕП например, където твърде често трябва бързо да се размножи даден документ, той се превежда на 6 пилотни езика – английски, френски, немски, испански, италиански и полски – и едва след това, ако е необходимо, и на останалите. При устните преводи на практика се преминава през тези пилотни езици – при превод например от гръцки на унгарски език гръцкият текст се превежда на един от 6-те езика, а преводачът на унгарски слуша един от тях – при този механизъм не е необходимо да се осигурява например преводач, който владее гръцки и унгарски език, т.е. да се изпълняват всички 500 възможни комбинации при 23 езика...

²⁰⁴ Виж *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 18.

²⁰⁵ Немският език е най-малко използваният от трите по исторически и културни причини, но на практика е най-разпространеният в ЕС, тъй като се приема, че над 90 млн. от неговите граждани говорят немски като майчин език (в Германия и Австрия). В същото време, макар италианският да е майчин на около 60 млн. души, точно както са френският и английският, той далеч няма същата употреба... Всъщност безспорно начело по практическата му употреба е английският език, който се говори като майчин, владее или използва от близо половината население на ЕС – виж подробно в *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 6.

Всъщност цялата сложност идва не от институциите, в които по правило работят хора, владеещи поне по 2, най-често по 3 езика, а от нормативните актове, които – поради възможността за директен ефект и пряко засягане на правните субекти в държавите-членки – трябва да бъдат преведени и обнародвани на всички официални езици на всички държави-членки, за да се удовлетвори презумпцията за познаване на правото и да може да се прилага принципът „непознаването на правото не извинява нарушението“...

Същевременно необходимостта от запазването на езиковото многообразие, съчетано с подобряването на възможностите за диалог, обмен и професионална мобилност, води до разгръщането на програма на ЕК за насърчаване на изучаването на чужди езици по модела „майчин език плюс други два“, а проучванията показват, че 26% от европейците заявяват, че владеят поне два чужди езика²⁰⁶. Същевременно се насърчават и регионалните и малцинствените езици, които, без да са официални, се говорят от над 50 млн. от гражданите на Съюза.

На практика езиковото съобразяване в ЕС е изключително достижение. Никоя друга международна организация или друга формация не използва толкова много официални езици. За сравнение в ООН, където вече членуват близо 200 държави, официалните езици са само 6 (английски, френски, испански, руски, китайски и арабски).

В крайна сметка именно равнопоставеното третиране на всички официални езици в ЕС е предпоставка за засилването на института на гражданството на ЕС и на усещането за „единна европейска принадлежност“, а не евентуалното налагане само на един или два езика.

Разбира се, отделен – и достатъчно тревожен – е въпросът за последиците от процеса на глобализация... И именно затова принципът на езиковото многообразие е гаранция, че ЕС, освен да допринесе за глобализирането на Европа, може да бъде и средство за неговото препятстване или поне забавяне...

²⁰⁶ *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 22.

Глава 5

ДРУГИ НЕИКОНОМИЧЕСКИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС

Като неделима част от института на гражданството на ЕС (т.е. като част от правата, които го съставляват), освен правата, уредени изрично в Част II на ДФЕС, озаглавена „Недискриминация и гражданство на ЕС“, трябва да се разглеждат и всички други права, закрепени изрично или мълчаливо в първичните източници на правото на ЕС.

Разбира се, разглеждането по-долу на всички тези права в рамките на „политическите“ (или като „неикономически“) права на гражданите на ЕС е съвсем условно и се аргументира с необходимостта от систематизация.

1. Право на достъп до документите на Съюза

Чл. 15, § 3 на ДФЕС.

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител, при спазване на принципите и условията, които следва да бъдат определени в съответствие с настоящия параграф.

Общите принципи и ограничения, основани на публичния или личния интерес, които регламентират упражняването на правото на достъп до документите, се определят чрез регламенти от Съвета, които действат в съответствие с обикновената законодателна процедура.

Всяка институция гарантира прозрачността на работата си и изготвя свой процедурен правилник със специфични разпоредби, отнасящи се до достъпа до нейните документи, в съответствие с регламентите, посочени във втора алинея.

Настоящият параграф се прилага спрямо Съда на Европейския съюз, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка само когато те изпълняват административни функции.

Европейският парламент и Съветът осигуряват оповестяването на документите, отнасящи се до законодателните процедури, при условията, предвидени от регламента, посочен във втора алинея.

Това право също бе уредено с Договора от Маастрихт, но намери място не в Част II на ДЕО, посветена на гражданството на ЕС, а в Глава II „Общи разпоредби за някои институции“ на Дял I „Институции“ на Част V „Институции на Общността“ (чл. 255 на ДЕО). Това систематично място можеше да се обясни с пряката връзка на тази разпоредба с другите разпоредби относно функционирането на институциите, но това обяснение бе незадоволително. Поради това новият Договор за приемане на Конституция за Европа, систематизирайки разпоредбите на Учредителните договори, поставяше всички основни права на гражданите на ЕС, свързани с неговото функциониране, в общ дял, озаглавен „Демократичен живот на Съюза“²⁰⁷. Днес подходът отново е по-скоро хаотичен – правото на достъп до документите е уредено в чл. 15 на ДФЕС, извън Част II „Недискриминация и гражданство“, но този път и извън разпоредбите относно институциите (Част VI). В духа на демонстративната демократизация обаче уредбата е видимо по-детайлна.

Упражняването на това право е доуредено в Регламент 1049/2001 на Съвета и в устройствените правилници на всички основни органи. На практика обаче предвидените възможности за ограничаването му предвид публичен или частен интерес позволяват на отделните институции доста свободно да преценяват коя информация и как може да бъде достъпна. Приема се, че това право все още не е реализирано в значителен обем...

²⁰⁷ Чл. I-45 до чл. I-51 на КЕ, виж *Учредителните договори...*, стр. 258-259.

1.1. Право на достъп до документите на институциите имат както **гражданите** на ЕС, така и **всяко друго ФЮЛ**, което пребивава (на законно основание) или има седалище (според устройствения му акт) на територията на ЕС. Това е повече от логично – всички тези лица са субекти на правото на ЕС и потенциални адресати на правните му норми.

1.2. За достъп на гражданите са отворени документите както **на 7-те институции** на ЕС (по чл. 13 на ДЕС), но и **на органите, службите и агенциите** на Съюза. Специално е предвидено, че правото на достъп се отнася и за съдебната институция на ЕС (СЕС, който обикновено се счита за „различна категория институция“), ЕЦБ и дори за Европейската инвестиционна банка (която не се счита за част от органната система на ЕС) – макар и само по отношение на техните административни функции (т.е. не и за актовете им по съществуващото на компетенциите им).

1.3. Достъпът обаче е ограничен двойно:

1.3.1. От една страна, се допуска той да бъде ограничаван по „съображения, основани на публичен или личен интерес“ (единствено тук срещаме подобна формула!) – преценката обаче се прави с общ нормативен акт (регламент на Съвета и ЕП, приет по обикновената законодателна процедура).

1.3.2. От друга страна, всяка институция урежда във вътрешния си правилник (не се предполага приемане на отделен, при това „процедурен“, правилник) правилата относно достъпа до нейните документи – но тези вътрешни актове трябва да бъдат съобразени с общия регламент на СМ и ЕП.

1.4. Особено внимание е отделено на **основните нормотворчески органи – ЕП и Съветът**, – които изрично са задължени да осигурят оповестяване на документите, отнасящи се до законодателните процедури (отново при условията по общия регламент). На практика обаче от най-голям интерес за гражданите, разбираемо, са документите на Европейската комисия, за която няма специална разпоредба...

2. Правото на защита на личните данни

Чл. 16 на ДФЕС.

1. Всеки има право на защита на личните му данни.

2. Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, определят правилата за защита на физическите лица по отношение на обработката на личните данни от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и от държавите-членки при извършване на дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза, както и по отношение на свободното движение на тези данни. Спазването на тези правила е предмет на контрол от страна на независими органи.

Правилата, приети въз основа на настоящия член, не засягат специфичните правила, предвидени в член 39 от Договора за Европейския съюз.

Чл. 39 на ДЕС.

В съответствие с член 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз и чрез дерогация от параграф 2 от него Съветът приема решение, с което се определят правилата за защита на физическите лица по отношение на обработката на личните данни от държавите-членки при извършване на дейности, попадащи в обхвата на настоящата глава, както и по отношение на свободното движение на тези данни. Спазването на тези правила е предмет на контрол от страна на независими органи.

Чл. 8 на ХОПЕС.

1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересуваното лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган.

Това право също не е ново – то бе уредено и в чл. 286 на ДЕО. Нова е допълнителната (и дерогационна) уредба в чл. 39 на ДФЕС (прави впечатление обърнатият подход на интеграционния законодател – тук основната уредба е в ДФЕС, а изключението – разпоредба на ДЕС...). То е доуредено във вторични източници. Не може веднага да не се посочи, че подобно право е уредено и в Хартата на основните права на ЕС, при това доста по-подробно (чл. 8).

2.1. Защитата на личните данни се отнася до **всички граждани** – този път уредбата е обща („всеки има право“), а не с типичния подход за нормите, отнасящи се до правата на гражданите на ЕС, които обикновено закрепват едно право на гражданите на ЕС, а сетне го „отварят“ за други лица.

2.2. **Обемът** на „защитата“ не е определен. На Съвета и ЕП се възлага да приемат (по обикновената законодателна процедура) необходимите актове, които да закрепят „правилата“, като специално се подчертава необходимостта от уредба на обработката и „свободното движение“ на тези данни.

Най-съществената уредба е заложена в Директива 95/46 на ЕП и Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни²⁰⁸ и Регламент 45/2001 на ЕП и Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни²⁰⁹ и Решение 1247/2002.

2.3. По същество обаче „защитата“ е насочена към **действията на институциите** (и органите, службите и агенциите) на ЕС и, нещо истински съществено **ново, на държавите-членки** при дейности от сферите, в които ЕС има предоставена компетентност.

²⁰⁸ ОВ, 23. 11. 1995 г., L 281/31.

²⁰⁹ ОВ, 12. 1. 2001 г., L 8/1.

2.4. Спазването на правилата подлежи на **контрол от независими органи** – повече от един с оглед необходимостта от специализация в някои от материите в компетентността на ЕС.

2.5. Според чл. 39 на ДЕС **извън обхвата** на тези правила остава защитата на личните данни по отношение на обработката им от държавите-членки в материите, попадащи в обхвата на **външната дейност на ЕС** (обща политика по външните работи и сигурността). В тази материя правилата се определят с решение на Съвета (и естествено без участието на ЕП) – като контролът по спазването на тези правила отново се възлага на „независими органи“ (няма пречка те да са същите, които се създават и по чл. 16 на ДФЕС).

2.6. С Договора от Лисабон към Учредителните договори бе приложена **Декларация № 21** относно защитата на личните данни в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, която също предвижда приемането на специфична уредба в тази област.

Декларация № 20 акцентира върху дерогациите, свързани с националната сигурност.

2.7. Всъщност **същественото допълнение** откриваме в разпоредбата на чл. 8, ал. 2 на Хартата на основните права, според която личните данни трябва „да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересуваното лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им“.

3. Право на свободно вероизповедание

Член 17 на ДФЕС гарантира (за първи път) статуса на църквите и религиозните сдружения или общности, на философските и неконфесионалните организации. Тази нова (от ЛД) разпоредба е приложение на принципите за толерантност, демократичност и хуманност, заложили още в преамбюла на ДЕС.

4. Право на добра администрация

Това е право, чиято самостоятелност е условна, но то следва да се има предвид. То се извежда най-видимо от уредбата за правомощията на Европейския омбудсман (виж по-горе в Глава 4) и е доуредено в Кодекса за добро поведение на администрацията на ЕС, както и във вътрешните устройствени актове на всяка институция на ЕС.

Правото на добра администрация е изведено и утвърдено по категоричен начин и в практиката на СЕО/СЕС²¹⁰. Според интеграционния съд става дума за „принцип“ на добра администрация. Значението на този принцип е съществено – един акт на институция на ЕС подлежи дори на отмяна за нарушаване на принципа на добра администрация, ако се установи, че ако принципът е бил зачетен, е щял да бъде приет друг акт (поне с различно съдържание)²¹¹.

Според задълбочения изследовател на общите правни принципи в правото на ЕС (виж по-нататък т. 10) Джон Антъни Ъшър „за удобство принципът може да бъде представен в поне четири проявления:

- административна добра воля,
- предвидимост,
- добросъвестност и
- комуникация“²¹².

²¹⁰ СЈСЕ, 27. 3. 1990, *Italie c/ Commission*, C-10/88, Rec. I-1229; ТПИ, 6. 7. 2000, *Volkswagen AG c/ Commission*, T-62/98, Rec. II-2702.

²¹¹ СЈСЕ, 1975, *Deböeck c/ Commission*, 90/74, Rec. 1123.

²¹² John A. USHER, *General Principles of EU Law*, Longman, Edinburgh, 1998, p. 102.

Това право е потвърдено (и доразвито подробно) изрично и в **Хартата** на основните права на ЕС (чл. 41, виж и по-горе).

5. Право на достъп до съюзно правосъдие

Редица автори оспорват самостоятелния характер на това право, макар неговата значимост да е несъмнена²¹³. Без да е уместно сега да навлезем в този спор, можем да приемем, че това е едно особено съществено право на гражданите на ЕС, което принципно отличава интеграционната правна система от международното право.

Това право намира нормативна основа в редица разпоредби на Учредителните договори, сред които най-съществено значение има разпоредбата на **чл. 19, § 3, б. „а“ на ДЕС и на чл. 263, ал. 4 на ДФЕС** (стар чл. 230 на ДЕО), която предоставя на „всяко физическо и юридическо лице“ (т.е. не само на гражданите на ЕС) право на иск срещу акт на съюзна институция (и други структури, след ЛД), който го засяга пряко. Чл. 265, ал. 3 на ДФЕС предоставя на всяко физическо и юридическо лице и правото на иск и срещу противоправно бездействие на съюзна институция (орган), което го засяга пряко и лично.

Правото на достъп до съюзно правосъдие е **прогласено от СЕО** еднозначно като основно право на гражданите на ЕС още през 1986 г.²¹⁴ – това е право с огромно значение, което самò по себе си заслужава да бъде предмет на отделно изследване²¹⁵.

²¹³ Така виж напр. в: **Жоел РИДО**, *Правото на съдебна защита – гръбнак на правната система на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 81-94.

²¹⁴ СЈСЕ, 15. 5. 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651.

²¹⁵ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Производства пред СЕС срещу действията или бездействията на органите на ЕС*, под печат, сега в: *Учебни материали на Международната магистърска програма „Право на ЕС“ на ЮФ на СУ*, www.eubg.eu.

6. Други права по ДЕС и ДФЕС

Като самостоятелни права на гражданите на ЕС трябва да се посочат също редица други права на гражданите на ЕС, закрепени в различни разпоредби – и в различен контекст – на ДЕС и ДФЕС.

6.1. Всяко право, което може да се извлече като субективно право от чл. 2 на ДЕС, **закрепващ базовите ценности на ЕС:** зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и зачитането на правата на човека, вкл. правата на малцинствата, плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между мъжете и жените.

6.2. Всяко право, което може да се изведе от чл. 9 на ДЕС относно **базовия принцип за недискриминация на основание на гражданство** (равенство между гражданите и еднакво внимание от страна на институциите на ЕС – виж подробно по-нататък в т. 4 на увода на Втора част).

6.3. Всяко право, свързано със забраната на всички други видове дискриминация по чл. 19 на ДФЕС. Под формата на предоставена на Съвета възможност с единодушие да приема „необходимите мерки“ (и само в рамките на предоставени компетенции на ЕС) по същество в ЕС се забранява всякаква дискриминация, основана на „различията в пола (виж подробно нататък в Глава 7), расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“.

6.4. Член 8 на ДФЕС закрепва като трансверсална (обхващаща всички компетенции) дейност на Съюза **премахването на неравенството** (във всички форми) и **насърчаването на равенството между мъжете и жените** (виж подробно в Глава 7).

6.5. Правата, произтичащи от Декларация № 19 към ДЕС и ДФЕС по чл. 8 на ДФЕС, която определя като трансверсал-

на дейността на ЕС относно премахването на **неравенството** между жените и мъжете и борбата с всички форми на **домашно насилие**.

6.6. Правата, произтичащи от преамбюла и чл. 9 на ДФЕС относно трансверсалната (обхващаща всички политики) дейност на ЕС по насърчаване на висока степен на **заетост**, адекватна **социална закрила**, борба срещу **социалното изключване** и постигането на високо равнище на **образование, обучение** и **опазване на човешкото здраве** и от чл. 11 на ДФЕС относно защитата на **околната среда** и чл. 12 на ДФЕС относно **защитата на потребителите**.

6.7. Правата, произтичащи от **принципа на представителната демокрация** (по чл. 10 на ДЕС, доразвит основно в чл. 14, § 2 на ДЕС).

6.8. Правата, произтичащи от чл. 3 на ДЕС относно предоставянето на гражданите на **пространство на свобода, сигурност и правосъдие**, в което е гарантирано свободното движение на лицата.

6.9. Правата, произтичащи от разпоредбите на ДЕС, които **засягат пряко гражданите на ЕС, без да ги посочват:**

– чл. 3, § 3, ал. 2 (борба срещу социалното изключване и дискриминацията (във всички форми!); социална справедливост и закрила, равенство между мъжете и жените, солидарност между поколенията и защита на правата на детето);

– чл. 3, § 5 (защита на интересите на гражданите в отношенията с „останалата част на Света“);

– чл. 4, § 3 (зачитане на конституционната идентичност на ДЧ, респ. на правата и задълженията на гражданите, произтичащи от националния конституционен ред на всяка ДЧ);

– чл. 7 (възможност за защита на конституционните права на гражданите при опасност от накърняване от страна на ДЧ).

6.10. Правата, произтичащи от разпоредбите на Дял III на ДЕС, според които **институциите служат на интересите на гражданите** на ЕС (чл. 13), прякото представителство на гражданите в ЕП (чл. 14), достъпът на граждани до Съда на ЕС (чл. 19, § 3), и редица други (като чл. 49 относно приемането на нови държави и др.).

6.11. Правата, произтичащи от **други норми на ДФЕС** – напр. относно четирите свободи: чл. 45 и сл. относно свободното движение на работници; чл. 49 и сл. относно свободата на установяване, чл. 56 и сл. относно свободата на предоставяне на услуги и т.н., и във всички случаи всички права, които произтичат от **норми на УД с директен ефект**²¹⁶:

6.11.1. Норми с ограничен („вертикален“, предоставящ права на частните лица в отношенията им с държавата) директен ефект:

– задължения на държавите-членки за действие: напр. чл. 37, § 1 на ДФЕС (стар чл. 31 на ДЕО)²¹⁷ и др.;

– задължения на държавите-членки за бездействие: чл. 28 на ДФЕС (стар чл. 23 на ДЕО)²¹⁸ и чл. 30 на ДФЕС (стар чл. 25 на ДЕО) относно митата; чл. 34-36 на ДФЕС (стари чл. 28²¹⁹, чл. 29²²⁰ и чл. 30²²¹ на ДЕО) относно количествените ограничения; чл. 37, § 2 на ДФЕС (стар чл. 31, § 2 на ДЕО) относно държавните монополи с търговски характер²²²; чл. 63 на ДФЕС (стар чл. 56, § 1 на ДЕО) относно свободното движение на капитали и плащания (въведен с ДЕС)²²³; чл. 108 на ДФЕС, § 2,

²¹⁶ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007.

²¹⁷ СЈСЕ, 1979, *Hansen / Hauptzollamt Flensburg*, 91/78, Rec. 935.

²¹⁸ СЈСЕ, 1970, *SACE*, 33/70, Rec. 1213.

²¹⁹ СЈСЕ, 1977, *Iannelli*, 74/76, Rec. 577.

²²⁰ СЈСЕ, 1978, *Pigs Marketing*, 83/78, Rec. 2347.

²²¹ СЈСЕ, 1971, *Deutsche Gramophon/Metro*, 78/70, Rec. 487.

²²² СЈСЕ, 1964, *Costa c/ENEL*, 6/64, Rec. 1141.

²²³ СЈСЕ, 1995, *Sanz de Lera*, aff. jointes C-163/94, 165/94, 250/94, Rec. I-4821, р. 43.

ал. 3, края на посл. изр.²²⁴ и § 3 относно държавните помощи²²⁵ (стар чл. 88 на ДЕО); чл. 110, ал. 1²²⁶ и 2 на ДФЕС (стар чл. 90 на ДЕО) относно дискриминацията на вносните стоки²²⁷ и др.

6.11.2. Норми с пълен директен ефект (предоставящ права на частни лица, противопоставими на други частни лица)²²⁸. Още през 1962 г. СЕО определя, че всички разпоредби, установяващи задължения за предприятията, няма как да бъдат лишени от директен ефект – техният смисъл е най-вече в отношенията между частните лица²²⁹. По-нататък в практиката си СЕО установява, че пълен директен ефект имат разпоредбите относно:

- забраната за дискриминация – чл. 18 на ДФЕС (стар чл. 12 на ДЕО)²³⁰;
- свободното движение на лицата – чл. 45 на ДФЕС (стар чл. 39 на ДЕО)²³¹;

²²⁴ СЈСЕ, 1973, *Lorentz*, 120/73, Rec. 1471.

²²⁵ СЈСЕ, 1973, *Lorentz*, 120/73, Rec. 1471.

²²⁶ СЈСЕ, 1966, *Lütticke*, 57/65, Rec. 301.

²²⁷ СЈСЕ, 1968, *Fink-Frucht*, 27/67, Rec. 341. Това важно решение установява, че едно задължение за действие по „премахването“ или „изменянето“ на дискриминационни мерки след изтичането на определения срок за постигането на дължимия резултат автоматично се трансформира в задължение за бездействие. Впрочем такъв бе подходът и на общностния законодател при осъществяването на „опростяването“ в рамките на договорите от Маастрихт (най-вече) и от Амстердам – всички стари разпоредби, предвиждащи предприемането на определени мерки до изтичането на определен срок с оглед премахването на определени национални разпоредби или практики, добиват нова, опростена и ясна редакция на „забрани“, при което дължимото поведение вече е не действие, а „бездействие“ – виж напр. изменения чл. 25 на ДЕО (стар чл. 12 на ДЕИО) относно митата (по повод който бе постановено знаменитото решение на СЕО: СЈСЕ, 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141, на бълг. език виж 55 *най-важни решения...*, стр. 13) и ред други.

²²⁸ Това са разпоредби, които „по самия си характер са предназначени да произведат директни последици в отношенията между частните лица“ – пост. практика: СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97; СЈСЕ, 1974, *BRT c/ SABAM*, 127/73, Rec. 1974; СЈСЕ, 1980, *Marty*, 31/79, Rec. 2491.

²²⁹ СЈСЕ, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97.

²³⁰ СЈСЕ, 1993, *Phil Collins*, C-186/87, Rec. I-5154.

²³¹ СЈСЕ, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337; СЈСЕ, 2000, *Angonese*, C-218/98, Rec. I-4139.

- свободата на установяване - чл. 49 на ДФЕС (стар чл. 43 на ДЕО)²³², чл. 56 (стар чл. 49 на ДЕО)²³³ и чл. 57 (стар чл. 50 на ДЕО)²³⁴;

- защитата на конкуренцията - чл. 101 и 102 на ДФЕС (стари чл. 81 и 82 на ДЕО)²³⁵;

- еднаквото третиране на половете - чл. 157 на ДФЕС (стар чл. 141 на ДЕО)²³⁶;

- както и за контрола за сигурност в атомната енергетика по ДЕОАЕ - чл. 78, 81 и 83 на ДЕОАЕ.

6.11.3. Според големия френски професор Жоел Ридо редица разпоредби могат да имат както ограничен, така и пълен директен ефект²³⁷ - като например членове 18, 34, 45, 49, 57, 101, 102, 143 на ДФЕС (стари чл. 12, 28, 39, 43, 50, 81, 82, 119 на ДЕО)²³⁸.

7. Правата, закрепени

в Хартата на основните права на ЕС

Специално внимание заслужава **Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС)**, която, макар по форма да е междуинституционно споразумение (склучено между ЕП, Съвета и ЕК на 12 декември 2007 г., един ден преди подписването на Лисабонския договор), съгласно чл. 6 на ДЕС има същата сила като ДЕС и ДФЕС (т.е. е част от Учредителните договори, респ. от първичните източници на правото на ЕС). Хартата съдържа общо 53 разпоредби, обединени в 7 дяла („Достойнство“, „Свободи“, „Равенство“, „Солидарност“, „Гражданство“, „Правосъдие“ и Общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата), някои от

²³² CJCE, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631.

²³³ CJCE, 1974. *Walrave*, 36/74, Rec. p. 1405.

²³⁴ CJCE, 1974, *Van Bingsbergen*, 33/74, Rec. 1244.

²³⁵ *Учредителните договори...*, стр. 37.

²³⁶ CJCE, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455.

²³⁷ За такива норми считам, че трябва да се определят като „норми с комплексен директен ефект“.

²³⁸ Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 1999, 3 éd., p. 822.

които точно възпроизвеждат разпоредби на ДЕС и ДФЕС, но други са напълно нови.

7.1. Член 6, § 1 на ДЕС изрично предвижда Хартата на основните права на ЕС да има действието на **първичен източник** (неделима част от Учредителните договори).

7.2. Макар да са възможни (и навярно научно интересни) спорове дали правата, включени в Хартата, трябва да се разглеждат като **част от института на гражданството на ЕС**, аз съм убеден, че това е наложително. Хартата е кодифициран каталог на основни права на човека – закрепени по възможно най-категоричен начин (първичен източник, конституционен ранг) в правото на ЕС. Преки адресати на това право и негов основен субект са физическите и юридическите лица в държавите-членки, на които конституционният законодател на ЕС счете за нужно да придаде статус на „негови граждани“. И доколкото институтът на гражданството се състои от „права и задължения“, то ми се струва недопустимо най-пълният каталог от права на тези граждани да се разглежда извън него.

Напълно достатъчен ми се струва дори само аргументът от второто съображение в преамбюла на Хартата, според което ЕС „поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява **гражданството на Съюза**“.

Затова категоричното ми разбиране е, че правата, закрепени в Хартата на основните права на ЕС, са неделима част от правата на гражданите на ЕС в това им качество.

Тази материя е предмет на подробен анализ в Първата част на **Том I** на това изследване. Тук трябва да се посочи само още, че в резултат на съществени вътрешнополитически спорове Полша и Чехия склониха да ратифицират Договора от Лисабон, закрепващ и Хартата на основните права, след като към него се приложат техни изрични декларации (№ 53 на Чешката република, № 61 на Република Полша).

8. Правата, закрепени в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.

Вече десетилетия наред Конвенцията е предмет на страстни спорове в ЕС – първо относно това дали Европейската общност (преди създаването на ЕС или след това, докато той нямаше правосубектност) може да стане страна по Конвенцията, днес пък – когато с ЛД този въпрос най-сетне е решен с писана норма – относно начина, по който присъединяването на ЕС да се осъществи.

8.1. Член 6, § 2 на ДЕС изрично предвиди, че ЕС „се присъединява“ към ЕКПЧ – без обаче да предвиди срок, в който тази заветна цел най-сетне да бъде изпълнена и тя не е факт и през 2013 г.

8.2. По същество от акта на присъединяването на ЕК към ЕКПЧ за гражданите на ЕС **не възникват нови права** – конвенцията е действащо право във всички ДЧ. Тя и досега се разглеждаше в практиката на СЕО като „източник на вдъхновение“ и като „част от правните принципи, общи за държавите-членки“²³⁹ (виж по-нататък в т. 10).

8.3. Проблеми създава и своеобразният **дуализъм** (два режима) **на защита на основните права** – ЕКПЧ и ХОПЕС, вкл. и предвид факта, че ХОПЕС претендира да „кодифицира“ правата, произтичащи от ЕКПЧ (без при това да го постига в пълнота)...

8.4. Тези права вече също **трябва да се разглеждат като част от института на гражданството на ЕС** (т.е. още един каталог права на „гражданите на ЕС“ именно в това им качество) и най-вече възможността за получаване на защита на всички тези права и на още едно – съюзно – равнище!

²³⁹ СЈСЕ, 12. 11. 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. 419; СЈСЕ, 14. 5. 1974, *Nold*, 4/73, Rec. 491, на бълг. език виж в: *55 най-важни решения...*, стр. 190.

8.5. Разбира се, трябва да признаем, че въпреки категоричната съпротива на Съда на ЕС (преди ЛД Съд на ЕО) срещу присъединяването на ЕО към ЕКПЧ (вкл. и, както е известно, по чисто „ведомствени“ съображения) той все пак отдавна прие в практиката си, а с това принуди и интеграционния законодател да го предвиди изрично в чл. 6 на ДЕС (преди ЛД, с добавката от ДА), че ще се счита обвързан от ЕКПЧ. Днес **чл. 6, § 3 на ДЕС** определя, че основните права, гарантирани от ЕКПЧ, са част от (конституционния корпус на) **Правото на ЕС.**

Член 6, § 2 на ДЕС след ревизията от Лисабон предвиди по категоричен начин – и най-сетне сложи край на ... част от споровете, – че „Съюзът се присъединява към ЕКПЧ“. Разбира се, това присъединяване се оказа политически и юридически много сложна процедура, поради което повече от 4 години от влизането в сила на тази разпоредба все още не е факт. Независимо от това обаче разпоредбата на § 3 ясно определя, че правата по ЕКПЧ са част от правото на ЕС и респ. част от правата на гражданите на ЕС.

Подробен анализ на тази сложна проблематика предлагам във Втората част на **Том I** на това изследване.

9. Правата, произтичащи от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г.

Петото съображение в преамбюла на ДЕС изрично препраща към тези два акта и поради това те също следва да се разглеждат като основни правни източници на уредбата на правата на гражданите на ЕС, редом с уредбата в УД. Хартата на основните права на ЕС обаче също „се основава“ на тези две харти...

10. Общите принципи като права на гражданите на ЕС

Въпросът за общите принципи като източник на Правото на ЕС е един от най-сложните в доктрината²⁴⁰ и не случайно повечето автори деликатно го подминават с лаконични редове... Преди ЛД единственото изрично позоваване в УД на „общите принципи“ можеше да се открие в чл. 288, ал. 2 на ДЕО: „В материята на извъндоговорната отговорност Общността съгласно основните правни принципи, общи за държавите-членки, е длъжна...“²⁴¹.

Днес обаче ЛД внесе категорично допълнение в стария чл. 6 на ДЕС – днес пак **чл. 6 на ДЕС** – неговият **§ 3** прогласява еднозначно, че „основните права, ...както произтичат от общите конституционни традиции на ДЧ, са част от Правото на ЕС в качеството им на общи принципи“. Така ДЕС определя основните права като „общи принципи“, но аз съм склонен да подхожда и по обратния начин: приемам, че **повечето „общи правни принципи“ предоставят права на гражданите на ЕС**²⁴². Макар разпоредбата на чл. 6 на ДЕС далеч да не изчерпва въпроса за всички „общи принципи“, а само за основните права, и то само за тези, които са общи за конституционните традиции на ДЧ, смятам, че тази разпоредба е достатъчно основание да се приеме, че гражданите на ЕС мо-

²⁴⁰ Виж напр. **Jean BOULOUIS**, *Principes généraux* – dans: *Répertoire communautaire*, Dalloz, Paris, 1992, както и: **Yves GALMOT**, *L'élaboration de la règle de droit par la Cour de justice des Communautés européennes grâce à la méthode du recours aux principes communs aux droits des Etats membres* – dans : *Conseil d'Etat, Quel droit en Europe, quel droit pour l'Europe*, Paris, 1990, p. 193; **Raimond KOVAR**, *La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire*, *Recueil des cours de l'Académie de droit européen*, 1993, vol. IV, livre 1, p. 15 и др.

²⁴¹ *Учредителните договори...*, стр. 121.

²⁴² Така виж напр. **Louis DUBOUIS**, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux* – dans: *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 77-99.

гат да черпят права от „общите принципи“, които Съдът на ЕО/ЕС е прогласил в своята дългогодишна практика²⁴³.

СЕО намира повод да утвърди един или друг общ правен принцип като водещ за самите УД – в огромната част от случаите става дума не за „празноти“, а за „водещи начала“, за контекст, „светлина“, в рамките на които трябва да се чете и прилага нормата на УД²⁴⁴. Когато се позовава на общите принципи, интеграционният съд ги извежда от „съвкупност ценности, общи за ДЧ, но трябва и принципът да е годен да влезе в интеграционния правен ред, да не противоречи на ценностите, които са в основата на Учредителните договори“.

Някои от основните принципи, и по-специално основните права, „са не просто принципи на прилагане на правото и правила за организация на управление в относително независими нива, а в своето единство са правила на един конституционен ред“²⁴⁵.

Частните лица могат да се позовават на правата, произтичащи от общите принципи, както в отношенията си с ЕС и неговите институции, така и в отношенията си с ДЧ и техните органи. „Общите правни принципи са задължителни както за институциите..., така и за ДЧ.“²⁴⁶

²⁴³ Подробно виж **John A. USHER**, *General Principles of EU Law*, Longman, Edinburgh, 1998, и **Takis TRIDIMAS**, *The General Principles of Community Law*, Oxford, 1999. Виж също и много доброто изложение в блестящия учебник по Право на ЕС на Жан-Виктор Луис и Тиери Ронс – **Jean-Victor LOUIS, Thierry RONSE**, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.G, 2005, p. 235 et s.

Длъжен съм да се съглася, че в английската литература тази проблематика е разработена най-добре!

²⁴⁴ Виж напр. **Pierre PESCATORE**, *Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire*, Rapport au 12^e congrès de la FIDE, Paris, 1986.

²⁴⁵ **Марияна КАРАГЪЗОВА**, *Основните принципи на върховенство на правото и на пропорционалност и изграждането на европейския конституционен ред* – в: *Конституция, външна политика и европейско конституционно пространство*, Фондация „Фридрих Еберт“ и Институт за политически и правни изследвания, С., 2004, стр. 131.

²⁴⁶ „Съдът например призна правото на частно лице да се позове срещу една ДЧ на принципа на доверие в законодателството – **CJCE**, 5. 4. 1979,

10.1. Основни права, признати в практиката на СЕС като „общи принципи“.

10.1.1. Общи права:

- свобода на мисълта и религията²⁴⁷;
- право на човешко достойнство²⁴⁸;
- право на личен живот²⁴⁹;
- право на собственост²⁵⁰;
- недискриминация на основа на пола²⁵¹;
- свобода на информацията²⁵²;
- право на равно третиране²⁵³;
- право на защита на личния живот²⁵⁴ и на жилището²⁵⁵;
- право на защита пред съд²⁵⁶;
- право на достъп до съд, особено по отношение на правата, които едно частно лице черпи от съюзното право²⁵⁷;
- право на справедлив съдебен процес²⁵⁸ и ефективна защита²⁵⁹;
- право на съдебен процес с продължителност в разумен срок²⁶⁰;

Ministère public c/ Ratti, 148/78, Rec. 1629^o – Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2006, 5 éd., p. 194.

²⁴⁷ CJCE, 27. 10. 1976, *Prais c/ Conseil*, 130/75, Rec. 1589.

²⁴⁸ CJCE, 3. 7. 1974, *Donato Casagrande c/ Landeshauptstadt München*, 9/74, Rec. 773.

²⁴⁹ CJCE, 26. 6. 1980, *National Panasonic (UK) Limited c/ Commission*, 136/79, Rec. 2033.

²⁵⁰ CJCE, 14. 5. 1974, *Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor GmbH*, 4/73, Rec. 508.

²⁵¹ CJCE, 15. 6. 1978, *Defrenne / SABENA (Defrenne III)*, 149/77, Rec. 1365.

²⁵² CJCE, 17. 2. 1984, *VBVB c/ Commission*, aff. jointes 43/82, 63/82, Rec. 19.

²⁵³ CJCE, 24. 11. 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, Rec. I-V637.

²⁵⁴ CJCE, 26. 6. 1980, *National Panasonic c/ Commission*, 136/79, Rec. 2033.

²⁵⁵ CJCE, 21. 9. 1989, *Hoechst c/ Commission*, aff. jointes 6/87, 227/88, Rec. 2859.

²⁵⁶ CJCE, 8. 7. 1999, *Hüls AG c/ Commission*, C-199/92 P, Rec. I-4287; CJCE, 21. 9. 1989, *Hoechst c/ Commission*, aff. jointes 46/87, 227/88, Rec. 2859, и мн. др.

²⁵⁷ CJCE, 15. 5. 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651; CJCE, 11. 9. 2003, *Safalero*, C-13/01, Rec. I-8679, p. 54-56; CJCE, 25. 7. 2002, *Union de Pequenos Agricultores c/ Conseil*, C-50/00 P, Rec. I-6677, p. 38-39, 40-43.

²⁵⁸ CJCE, 11. 1. 2000, *Pays-Bas et a. c/ Commission*, aff. jointes C-174/98, 189/98 P, Rec. I-1.

²⁵⁹ CJCE, 5. 3. 1980, *Pecastaing c/ Etat belge*, 98/79, Rec. 691.

²⁶⁰ CJCE, 17. 12. 1998, *Baustahlgewebe GmbH c/ Commission*, C-185/95 P, Rec. I-8417.

- равнопоставеност пред нормативната уредба на икономическите условия²⁶¹;
- синдикални свободи²⁶²;
- право на свободно упражняване на професионална дейност²⁶³;
- свобода на търговската дейност²⁶⁴;
- право на защита на стопанските субекти²⁶⁵;
- свобода на сдружаване²⁶⁶;
- свобода на икономическа инициатива²⁶⁷;
- признаване на форсмажорни обстоятелства²⁶⁸ или на крайна необходимост²⁶⁹;
- принцип *non bis in idem*²⁷⁰.

10.1.2. Основни права, приложими специално по отношение на институциите на ЕС:

- демократично начало²⁷¹, макар и подлежащо на ограничаване при определени условия, самите те пък тълкувани ограничително²⁷²;
- зачитане на правната сигурност – предвидимост на съюзното законодателство²⁷³;

²⁶¹ CJCE, 21. 6. 1958, *Flauts fourneaux et Acéries belges c/ HA. CECA*, 8/57, Rec. 225.

²⁶² CJCE, 8. 10. 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens c/ Commission*, 18/74, Rec. 933; CJCE, 28. 10. 1975, *Rutili*, 36/75, Rec. 1219.

²⁶³ CJCE, 27. 9. 1979, *Eridania*, 230/78, Rec. 2749; CJCE, 13. 12. 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727.

²⁶⁴ CJCE, 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1125.

²⁶⁵ CJCE, 18. 3. 1980, *Valsabbia*, aff. jointes 154/78 et a., Rec. 907.

²⁶⁶ CJCE, 8. 10. 1974, *Massa*, 175/73, Rec. 917.

²⁶⁷ CJCE, 13. 12. 1984, *Usinor c/ Commission*, 78/83, Rec. 4177.

²⁶⁸ CJCE, 11. 7. 1978, *Société Union française de céréales c/ Hauptzollamt Hamburg Jonas*, 6/78, Rec. 1675

²⁶⁹ CJCE, 18. 3. 1980, *Valsabbia*, aff. jointes 154/78 et a., Rec. 907.

²⁷⁰ CJCE, 11. 2. 2003, *Goziitok*, aff. jointes C-187/01, C-385/01, Rec. I-1345, p. 25 et s.

²⁷¹ CJCE, 30. 4. 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, C-58/94, Rec. I-2169.

²⁷² TPI, 16. 6. 1998, *UEAPME c/ Conseil*, T-135/96, Rec. II-2335.

²⁷³ CJCE, 16. 6.1993, *France c/ Commission*, C-325/91, Rec. I-3283; CJCE, 22. 1. 1997, *Opel Austria*, T-15/94, Rec. II-39.

- зачитане на права, породени от отменен правен акт²⁷⁴;
- забрана за обратно действие на съюзните норми²⁷⁵;
- зачитане на доверието в законодателството²⁷⁶;
- право на добра администрация²⁷⁷ и много други.

10.2. Други „общи принципи“, от които се извличат права на гражданите на ЕС:

- принцип на равенство²⁷⁸ и недискриминация²⁷⁹;
- забрана за дискриминация, основаваща се на пол²⁸⁰;
- забрана за дискриминация, основаваща се на националност²⁸¹;
- принцип на правната сигурност и принцип на доверието в законодателството (правото) (*confiance légitime*)²⁸²;
- правото на едно частно лице да се позове срещу една ДЧ на принципа за доверие в законодателството²⁸³;

²⁷⁴ CJCE, 12. 10. 1978, *Belbouab c/ Bundesknappschaft*, 10/78, Rec. 1915.

²⁷⁵ CJCE, 10. 7. 1984, *Kirk*, 63/83, Rec. 2689.

²⁷⁶ CJCE, 18. 5. 2000, *Rombi, Arkopharma*, C-107/97, Rec. I-3367.

²⁷⁷ CJCE, 27. 3. 1990, *Italie c/ Commission*, C-10/88, Rec. I-1229; TPI, 6. 7. 2000, *Volkswagen AG c/ Commission*, T-62/98, Rec. II-2702.

²⁷⁸ CJCE, 13. 7. 1962, *Klöckner-Werke AG c/ Haute Autorité*, 17/61, Rec. 653.

²⁷⁹ CJCE, 19. 10. 1977, *Moulins Pont-a-Mous-son*, aff. jointes 124/76, 20/77, Rec. 1795.

²⁸⁰ CJCE, 15. 6. 1978, *Defrenne / SABENA (Defrenne III)*, 149/77, Rec. 1365; CJCE, 17. 10. 1995, *Kalanke*, C-450/93, Rec. I-3051; CJCE, 6. 7. 2000, *Abrahamsson*, C-407/98, Rec. I-5539.

²⁸¹ CJCE, 12. 7. 1984, *Prodest*, 237/83, Rec. 3153; CJCE 13. 7. 2000, *Albore*, C-423/98, Rec. I-5965; CJCE, 3. 10. 2000, *Ferlini*, C-411/98, Rec. I-8081.

СЕО обаче отказва да признае съществуването на принципа на забрана на обратната дискриминация (CJCE, 23. 10. 1986, *Drian-court*, 355/85, Rec. 3231).

²⁸² Според **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005, p. 435, защитата на доверието в законодателството се налага, когато:

новата уредба съществено изменя завареното положение или накърнява „основателните надежди“, които съюзната институция е предизвикала у подчинените ѝ лица (CJCE, 15. 1. 2002, *Weidacher*, C-179/00, Rec. I-501, p. 31);

когато внесените изменения в действащата уредба не са били предвидими и не са оправдани от спешност в общ интерес (CJCE, *Tomadini*, 84/78, Rec. 1979, p. 1801; CJCE, *Dürbeck*, 112/80, Rec. 1981, p. 1095).

²⁸³ CJCE, 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78, Rec. 1629.

- право на защита пред националните съдилища на правата, които частните лица черпят от интеграционните норми²⁸⁴;
- зачитане на правото на защита и на служебна тайна в материята на правото на конкуренцията²⁸⁵;
- право на свободна конкуренция²⁸⁶;
- задължение за обезщетяване на вредите, причинени на частните лица от нарушаване от ДЧ на интеграционна правна норма²⁸⁷;
- принцип на общностните преференции (определен за един от принципите на Договора, който може да намери приложение не само в чл. 44, § 2)²⁸⁸;
- забрана на обратното действие на наказателноправните норми;
- забрана за обратно действие на административните актове;
- оттегляне на административните актове²⁸⁹;
- икономическо равенство и неоснователно обогатяване;
- защита на служебната тайна;
- континюитет на обществените услуги;
- зачитане на настъпилите правни последици;
- принцип на добрата воля;
- принцип на пропорционалност;
- паралелизъм на правните форми;
- зачитане на правото на защита;

²⁸⁴ СЈСЕ, 16. 12. 1981, *Foglia c/ Novello*, 244/80, Rec. 3045; СЈСЕ, 15. 5. 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651.

²⁸⁵ СЈСЕ, 16. 7. 1992, *Asociacion Espanola de Banca Privada et a.*, C-67/91, Rec. I-4785.

²⁸⁶ СЈСЕ, 7. 2. 1985, *Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, 240/83, Rec. 531.

²⁸⁷ Историческите решения: СЈСЕ, 19. 11. 1991, *Francoovich*, aff. jointes C-6/90, 9/90, Rec. I-5357 (на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, стр. 292) и СЈСЕ, 5. 3. 1996, *Brasserie du Pecheur et Factortame*, aff. jointes 46/93, 48/93, Rec. I-1131.

²⁸⁸ СЈСЕ, 13. 3. 1968, *Beus*, 5/67, Rec. 126; виж също СЈСЕ, 1. 2. 1971, *Rheinmühlen*, 6/71, Rec. 126; СЈСЕ, 1. 3. 1970, *Balkan*, 55/75, Rec. 19.

²⁸⁹ СЈСЕ, 12. 7. 1957, *Algera c/ Assemblée commune*, aff. jointes 7/56, 3-7/57, Rec. 83.

– икономическа равнопоставеност и право на свободно упражняване на стопанска дейност;

– и някои „принципи с технически характер“ и др.²⁹⁰

Всички тези „общи принципи“ и „основни права“ следва да се разглеждат като **част от „конституционния корпус“ на ЕС** и като годни да предоставят субективни права на частните лица, защитими пред съд – според случая съюзен (в отношенията с институциите на ЕС) или национален (в отношенията с ДЧ).

²⁹⁰ Виж напр. **Guy ISAAC, Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8 éd., p. 180-182.

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Втора част

**СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ
И ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПРАВА
НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС
ПО ЧЛ. 45 НА ДФЕС**

„...В която чрез една действителна солидарност...“

Робер Шуман, 1950 г.

Икономическите права са първи по време и по важност²⁹¹ сред правата на гражданите на ЕС²⁹². Уредени още в първата редакция на Договора от Рим за създаване на Европейската икономическа общност от 1957 г., те остават неизменени до днес, половин век по-късно. Смисълът и задачата на свободното движение на лицата, закрепено в чл. 21 на ДФЕС, е да се създаде максимално широк и свободен от непазарни въздействия пазар на работната ръка. Поради това правата, осигуряващи (съставляващи) свободата на движение на лицата, са ориентирани на първо място към извършването на стопанска дейност от лица, най-общо наречени „работници“. Кое то пък позволява разпоредбите на чл. 45 на ДФЕС да се разглеждат като специални спрямо общите по чл. 20 и 21 и като своеобразно „фактическо ядро“ на института „гражданство на ЕС“.

Уредбата на свободното движение е изградена еволотивно – изцяло по модела на Декларацията на Шуман (Моне) от 1950 г., като могат да бъдат проследени няколко отделни етапа²⁹³:

– предоставяне на право на движение на работници (и техните семейства) – чрез първоначалните разпоредби на ДЕО и вторичното интеграционно законодателство;

– разширяване на това право и по отношение на лица, „чиито статут и права се базират не единствено на икономическата им функция в обществото“ – най-вече чрез практиката на СЕО. Развитието на института на гражданството на ЕС

²⁹¹ В специално проучване на Евробарометър сред 27 000 граждани по поръчка на ЕП от 2011 г. се посочва, че „почти половината от анкетираните считат, че правото да се движат и пребивават свободно в ЕС е най-важното право на гражданите“...

²⁹² Виж напр. забележителните заключения на генералния адвокат Космас (спец. т. 24) по делото CJCE, 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97.

Виж също в: **Patrick DOLLAT**, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruylant, 1998, и **Simone VEIL**, *Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes*, Luxembourg, OPOCE, 1997, и мн. други.

²⁹³ Три етапа според **Божана СТОЕВА**, **Виолета КОСТАДИНОВА**, **Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 4.

позволява да се приеме, че някои от икономическите права на гражданите на ЕС са „автономни“, произтичат не от качеството им на „работници“ (или търсещи работа), а директно от „статуса им на граждани на ЕС“;

– и разширяването на свободното движение по отношение на „всички граждани“ чрез разпоредбите относно гражданството на ЕС, добавени в ДЕО през 1993 г. чрез ДЕС. Към това можем да добавим и разбирането за „свободно движение на лица“, включващо и „движението“ на юридическите лица (вече в рамките на т. нар. „свобода на установяване и предоставяне на услуги“ по чл. 49 и сл. и чл. 56 и сл. на ДФЕС).

От друга страна, първоначалната уредба в Римския договор за ЕИО относно движението на работниците претърпява през годините сериозно разширяване в две посоки: *rationae personae* – чрез предоставяне на право на движение на всеки гражданин на ЕС, който разполага с „достатъчно средства“ (вкл. и някои граждани на трети страни), и *rationae materiae* – чрез включването на изключително широк кръг социални и икономически права, а след Маастрихт и с допълването им с политически права.

Иначе казано, когато **рамковата разпоредба на чл. 20 на ДФЕС** определя, че „гражданите на Съюза... имат правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки“, това трябва да се разбира като обща правна рамка (виж схемата и в Първа част, Глава 4), основа за уреждането на:

– право на свободно движение на граждани, което не е свързано с никаква стопанска дейност (условно можем да ги уподобим на „туристи“ или „материално стабилни“ – без допълнителна уредба в УД извън чл. 21 на ДФЕС, доуредени във вторично съюзно законодателство, виж по-горе в Глава 4 и нататък в глави 6 и 7);

– право на свободно движение на работниците и свързаните с тях лица (доразвито в чл. 45 и сл. на ДФЕС, виж подробно нататък в глави 6 и 7);

– право на свободно движение на граждани, които осъществяват самостоятелна стопанска дейност (доразвито в чл. 49 и сл. на ДФЕС под наименованието „свобода на установя-

ване и предоставяне на услуги“), и тук се включва и свободно-то „движение“ на юридически лица.

Някои автори (като проф. Блуман) дори приемат, че правото на свободно движение на лицата включва „две свободи“: свобода на движение и пребиваване (на всички граждани) и „професионална свобода“ (на работниците и на самостоятелните стопански субекти)²⁹⁴. Подобен е и подходът на Хартата на основните права на ЕС (която обаче не се отличава с особено убедителна систематика²⁹⁵): чл. 45 на ХОПЕС (свобода на придвижване) и чл. 15 на ХОПЕС (професионални свободи и право на труд)...

В тази Втора част ще отделя специално внимание на правата на гражданите на ЕС, съставляващи свободното движение на работниците и уредени в чл. 45 на ДФЕС. Извън обхвата на анализа ще остане свободата на установяване и предоставяне на услуги поради нейната съществена икономическа специфика. Настоявам обаче на разбирането, че „правото (свободата) на гражданите на ЕС на установяване и предоставяне на услуги“ също трябва да се разглежда като част от гражданството на ЕС и намира своето основание в общата разпоредба на чл. 20, § 1 на ДФЕС²⁹⁶.

1. Особенности

Можем да приемем, че същностното икономическо право на гражданите на ЕС е правото им да се придвижват свободно, за да работят в другите ДЧ. Като такова то е закрепено днес в чл. 45 и следващите на ДФЕС. То обаче е уредено 35 години преди създаването на гражданството на ЕС и поради

²⁹⁴ Виж **Louis DUBOIS, Jean-Claude BLUMANN**, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4 éd., Montchrestien, 2006, стр. 41 и 42.

²⁹⁵ Подробно виж в том I „Правен режим на защитата на правата на човека в Европейския съюз“, Първа част „Хартата на основните права на ЕС – кодификация на основните права или нов каталог?“.

²⁹⁶ За връзката между гражданството на ЕС и свободното движение виж напр. в: **Jo SHAW**, *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters, 3 ed., 2000, p. 377-381.

това, разбира се, тогава не е уредено като „право на гражданите на ЕС“. Първоначално това е право на гражданите на държавите, членувачи в Общностите – които след 1 ноември 1993 г. автоматично се превръщат в „граждани на ЕС“. Когато това се случва, те запазват предоставените им по-рано права, просто допълнени от нови, добавени с Договора за ЕС.

Поради това правата на гражданите на ЕС, уредени в чл. 45 на ДФЕС, имат **няколко съществени особености**, които трябва да се имат предвид от националните юристи.

– От една страна, те се отнасят само за „работниците“, т.е. за онези от гражданите на ЕС, които искат да се движат свободно по територията му, за да упражняват трудова дейност. Това изисква ясното им разграничаване както от лицата, които се движат свободно без намерение за получаване на доход (извън всякакъв стопански контекст – лица, които „имат достатъчно средства“, било след прекратяването на трудовата дейност, било като „туристи“ в широк смисъл), за които се отнасят общите разпоредби на чл. 20, § 2 и чл. 21 на ДФЕС, така и от лицата, които, водени от стопанска мотивация, упражняват някоя друга от четирите свободи (най-вече свободата на установяване и предоставяне на услуги).

– От друга страна, предоставените социално-икономически права са пряко свързани с осъществяването на трудовата дейност. „Правото на всеки европейски гражданин на достъп до националните пазари на труд във всяка една държава-членка е по същество много по-всеобхватно и съдържа в себе си правото на предоставяне на еднакви условия на труд, на социална, икономическа и културна интеграция на работниците и техните семейства в приемащата държава... и се допълва от координация на системите на социално осигуряване в държавите-членки на ЕС и от взаимното признаване на дипломи.“²⁹⁷

²⁹⁷ **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 5.

Правото на ЕС съдържа разгърнато вторично законодателство относно различните професии – например относно взаимното признаване на ди-

– Третата особеност е предвидената възможност за съществено ограничаване на предоставените права (по съображения от обществен ред и при заемане на „публични длъжности“) – във връзка със зачитането на суверенитета и основни национални интереси.

Поради това от голямо значение е правилно да се прецени кои лица могат да бъдат носители на правата, съставляващи свободата на движение на гражданите на ЕС (**Глава 6**), какъв е обхватът на тези права (**Глава 7**) и какви са възможните ограничения (**Глава 8**), за което е необходимо добре да се разбере спецификата на свободното движение на работниците като част от гражданството на ЕС (по чл. 45 на ДФЕС).

2. Правна уредба

Икономическите права на гражданите на ЕС са уредени в Договора за функциониране на Европейския съюз – Римският договор за Е(И)О с новото наименование след Лисабонския договор (който прекрати Европейската общност и обяви ЕС за неин правоприменник). Разпоредбите на ДФЕС (ДЕ/И/О) са доразвити в богато вторично интеграционно законодателство (регламенти и директиви) и в изключително изобилна съдебна практика (това е проблематиката, заемаща най-значимо място в обема на интеграционната юриспруденция).

2.1. Систематичното място на уредбата на свободното движение на работниците в ДФЕС е показателно – тази изключително важна материя е уредена в самото начало на договора, сред първите разпоредби относно т.нар. „Вътрешни политики и дейности на Съюза“ (Част III). Дял IV е озаглавен „Свободно движение на лица, услуги и капитали“. Свободното движение на работниците е поставено в началото му, макар да може аргументирано да се твърди, че свободата на осъществяване на стопанска дейност („свободата на установя-

пломите на медиците, адвокатите, ветеринарите, фармацевтите, архитектите, застрахователните агенти и др.

ване и предоставяне на услуги“) е и по-важна, и практически много по-широко упражнена в рамките на интеграционното обединение...

На движението на работниците са посветени „само“ четири разпоредби (чл. 45-48), ала те обхващат по същество цялата основа на интеграционната уредба на материята на конституционно (договорно, „първично“) равнище.

Централна сред тях е разпоредбата на чл. 45:

Член 45 (предишен член 39 от ДЕО).

1. Свободното движение на работници се гарантира в рамките на Съюза.

2. Тази свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите-членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд.

3. Тя включва и правото, при спазване на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве:

а) да се приемат действително направени предложения за наемане на работа;

б) да се придвижва свободно на територията на държавите-членки за тази цел;

в) да престоява в държава-членка за целите на заетостта, в съответствие с разпоредбите, уреждащи заетостта на гражданите от тази държава, предвидени в закони, подзаконови или административни разпоредби;

г) да остава на територията на държава-членка след наемане на работа в тази държава, при условията, които се предвиждат в регламенти, съставени от Комисията.

4. Разпоредбите на този член не се прилагат по отношение на заетостта в публичната администрация.

Разпоредбите на чл. 46-48 на ДФЕС доразвиват институционните аспекти на правния режим на свободното движение на работниците.

2.2. „Хора“ или „лица“? В официалния български превод Дял IV е заглавен „Свободно движение на хора...“, кое-

то намирам за неправилно. От една страна, в оригиналните версии на другите езици става дума именно за „лица“²⁹⁸. От друга страна, уредбата се отнася именно за „лицата“ в широк смисъл: на първо място движение на физическите лица (хората), но също и на създаваните от тях юридически лица. „Съюзното право – пише големият френски професор Клод Блуман – изобщо не пренебрегва юридическите лица, частни или публични, годни редом с физическите лица да бъдат носители на цяла гама права и задължения, произтичащи от него.“²⁹⁹ Смятам обаче, че като права, съставляващи гражданството на ЕС, следва да се разглеждат само правата на физическите лица (хората) – като, разбира се, неизменно се отчита тясната обвързаност и неделимост на всички права и свободи, съставляващи „4-те свободи на движение в ЕС“, респ. правата на физическите и правата на юридическите лица. Юридическите лица, разбира се, не са „граждани на ЕС“, но всичко, свързано с тяхната дейност в рамките на съюзното право, е част от правния статус на „гражданина на ЕС“.

2.3. Вторична уредба. Сред множеството производни правни източници специално внимание заслужават:

- **Регламент 1612/68** на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно свободата на движение на работници в рамките на Общността;
- **Директива 2004/38** от 29 април 2004 г. относно правото на гражданите на ЕС и на членовете на техните семейства свободно да се придвижват и да пребивават на територията на държавите-членки, изменяща Регламент 1616/68 и изменяща директивите 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 90/364, 90/365 и 93/96. Тази директива е своеобразна кодификация на цялата предходна уредба (вкл. релевантната съдебна практика) и често бива наричана „directive refonte“;

²⁹⁸ Френски език: libre circulation des personnes..., английски език: free movement of persons, немски език: die freizügigkeit, словенски език: prosti pretok oseb, полски език: swobodny przeplyw osob и др.

²⁹⁹ **Louis DUBOUIS, Jean-Claude BLUMANN, Droit matériel de l'Union européenne**, 4 éd., Montchrestien, 2006, p. 15.

- **Директива 2003/109** от 25 ноември 2003 г. относно статуса на гражданите на трети страни с продължително пребиваване;
- **Регламент 562/2006** от 15 март 2006 г., създаващ Общностен кодекс относно режима на преминаване на границите от лицата, наречен „Шенгенски граничен кодекс“;
- **Регламент 1251/70** на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работниците да останат на територията на държавата-членка, след като са работили в тази държава.

3. Съдържание на правото на свободно движение на работниците

Верни на разгледаната икономическа логика, разпоредбите на чл. 45 и сл. на ДФЕС уреждат все права на „работници“. При това ДФЕС ясно посочва, че тези права са подчинени на една ясна и конкретна икономическа мотивация. Чл. 45, § 1 говори за „движение на работниците“ (очевидно не на всички граждани!); чл. 45, § 2 разглежда недискриминация, свързана с трудовото правоотношение; чл. 45, § 3 урежда също права, свързани с „постъпване на работа“, „търсене на работа“, „край на трудовото правоотношение“ и т.н.

Това е разбираемо – свободите на движение предвиждат на първо място именно свободното и неограничено от държавните граници предлагане на работна ръка. Член 3 на ДЕО, определящ изчерпателно целите на Общността (разбирай на интеграционния процес), посочваше първо по ред „установяването на общ пазар“ (включително, ако не и на първо място, общ пазар на работната сила) като главно средство за постигане на „хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономиката, високо равнище на заетост и социална закрила, равенство..., растеж и т.н.“³⁰⁰. След ревизията от Лисабон този текст е възпроизведен по същество в чл. 3 на ДЕС, вече в § 3³⁰¹.

³⁰⁰ Виж *Учредителните договори...*, стр. 10.

³⁰¹ По-предно място са заели насърчаването на мира, ценностите на ЕС и благоденствието на неговите народи и създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което обаче „е гарантирано свободното движение на хора“...

3.1. Чл. 45, § 1 урежда свобода на движение на работници и служители **по цялата територия** на държавите-членки на ЕС. Представляваща една от „четирите свободи“ на Вътрешния пазар и смятана за основна между тях, свободата на движение на работниците се оказва свобода и за „движение на самия ЕС напред“, тъй като от нейното осъществяване непосредствено следват и добиват истински смисъл и значимост и другите три свободи – на движение на стоки, услуги и капитал. Осъщественото първоначално законодателно, а сетне и чисто практическо „отваряне на границите“ между държавите-членки се оказва решаващо за развитието на европейската интеграция.

Единственото допускано **ограничение** на свободата на движение на работниците е разгледаното изискване за при тежаване на документ за гражданство на една от държавите-членки (паспорт или лична карта, *carte d'identité*) и възможното изискване за представяне на декларация от лицето, че влиза в чуждата страна³⁰², за да работи или да търси работа.

Това е реализация на разбирането за недопускане на дискриминация на национална основа, което намира изражение в прилагането на *принципа на националното третиране*³⁰³.

3.2. Чл. 45, § 2 доразвива и конкретизира принципа за недискриминация на национална основа. Той насочва неговото действие към **няколко конкретни измерения** на свободата на движение за работа, но изброяването, разбира се, не е изчерпателно.

Според този основен текст на ДФЕС недопустима е всякакви дискриминация на национална основа³⁰⁴. Като най-значими сфери на „защита“ от интеграционното право са посочени:

³⁰² Някои автори дори използват евфемизма „другата страна“.

³⁰³ „Принципът, който лежи в основата на свободното движение на работници, е принципът на предоставяне на национално третиране“, **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002, стр. 5.

³⁰⁴ Забраната на дискриминацията на „национална основа“ означава забрана за дискриминация, основаваща се на факта, че лицето не при те-

– *постъпването на работа,*
– *трудовете възнаграждение*
– *и други условия на труд,*
– *както и въпросите, свързани със самото трудово правоотношение.*

Практиката на Съда на ЕС посочва ясно като несъвместими с правото на ЕС и неговия принцип за недискриминация всякакви изисквания и ограничения, които се предявяват на един гражданин на друга държава-членка на ЕС, ако те не се прилагат и по отношение на местните (собствените) граждани в същата мяра.

Погледнато от позицията на ДЕС и неговата идея за гражданство на ЕС, това означава пълна равнопоставеност между различните „граждани на ЕС“, работещи в една държава-членка, независимо дали притежават нейно гражданство или не, именно заради притежаването на по-благоприятния статус на гражданин на ЕС.

3.3. Чл. 45, § 3 разгръща в най-пълна степен свободата на движение на работниците, без отново да търси изчерпателност.

3.3.1. На първо място ДФЕС закрепва „правото да се приемат действително направени предложения“ което означава на практика правото свободно да се влиза в трудови правоотношения. СЕС е имал повод ясно да посочи, че разпоредбата на този текст засяга както „чисти“ трудови правоотношения, така и онези, които сме приели непрецизно да наричаме „граждански“ – сезонна работа, на хонорар, изработка и т.н. (виж подробно по-нататък в Глава 7).

3.3.2. На второ място е уредено логично следващото право на лицата да се установяват на територията на съответната държава, за да могат да постъпят там на работа. Тази норма е доразвита от СЕС (и след това от вторичното законодателство на ЕС) с възможността (правото) семејството на работещия да го придружава в неговото ново местоживееие и да пребивава

жава гражданството на приемащата ДЧ, и не е свързана с разбирането за „нация“ („национална“ дискриминация познаваме и спрямо собствените граждани на една държава съобразно етническа идентичност...).

там. Нещо повече – на семейството се полагат и всички социални права и облекчения, с които се ползват семействата на работещите там местни граждани (виж подробно по-нататък).

3.3.3. Логично уредбата по чл. 45, § 3 продължава с правото на свободно придвижване по територията на съответната („приемаща“) държава-членка. Наистина традиционната „уговорка“ не липсва и тук – това право се упражнява за „търсене на работа“. В действителност обаче не съществуват (и не се допускат!) никакви механизми (освен споменатите декларации, чиято роля тук е малка) за удостоверяване дали лицето се придвижва по територията на държавите-членки действително с цел да намери работа и да встъпи в трудово правоотношение или с друга цел. Единствените предвидени ограничения (виж по-долу) на практика засягат друг кръг от случаи (по-скоро криминални) и нямат отношение към въпроса за реалната приложимост на това ограничение. В основата на целия текст стои скритата логика, че нормалното развитие на отношенията предполага търсене на работа и постъпване на работа в разумен период.

Затова и СЕС изрично посочва, че на всяко лице, което влиза в една ДЧ като гражданин на друга ДЧ, трябва да му бъде разрешен престой „с разумна продължителност“, за да може да намери работа и да се установи.

3.3.4. Уредбата на тази важна свобода се допълва от правото на лицата да престояват, т.е. да остане, на територията на другата държава, в която работят, дори „след приключването на трудовото правоотношение“. Това позволява на работниците да се чувстват „като у дома си“ в чуждия град, да си устроят жилище (и дори да закупят, което произтича и от уредбата на свободното движение на капитали) и заедно с разгледаното по-горе право на глас в местни избори го предразполага към по-трайна и пълноценна връзка с новото място. Създателите на Учредителните договори, а очевидно и съдиите в СЕС правилно са оценили, че подобна връзка и подобно усещане за стабилност са ценен фактор за високо качество и производителност на труда – а именно такава е всъщност целта на „отварянето“ на пазара на труда в 27-те.

4. Разширяване на обхвата чрез принципа на недискриминация

В същото време обаче в редица свои решения СЕС (до 1 декември 2009 г. СЕО) е дал категоричен и конкретен израз на разбирането за неограничимост на свободата на движение. Той ясно и многократно посочва, че за един гражданин на държава-членка не може да се изисква друго, освен представянето на карта за самоличност (паспорт) при преминаването и придвижването на територията на друга ДЧ. Допуска се единствено изискването на декларация, че лицето „влиза в страната, за да търси работа“ (виж по-долу).

4.1. Целият текст на чл. 45 е подчинен на **принципа на недискриминацията** на един „гражданин на ЕС“ (а преди ДЕС просто гражданин на друга държава-членка, който се ползва с всички права по правото на ЕО) в друга държава-членка – недискриминация, обоснована от непритежаването на нейно (на приемащата страна) гражданство. Според практиката на СЕС това изискване за недискриминация **се прилага навсякъде** и се отнася за поставянето на чуждестранния гражданин в неравностойно или неблагоприятно положение в сравнение с местните граждани. За него могат да се придвиждат определени изисквания единствено ако те се прилагат и за местните граждани.

4.2. Може без преувеличение да се определи, че СЕС е внесъл грандиозен по обем и практическа значимост принос в тази насока и със своите решения³⁰⁵ последователно и неотклонно **е прилагал и развивал принципа за недискриминация във всички възможни измерения – признаване на дипломи, по-лучаване на специални облекчения, право на престой на семейството на работещия, разширяване на кръга адресати („работници“)** и до студентите, вкл. и например със сензационно-

³⁰⁵ Знаменателни са редица решения: СЈСЕ, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745; СЈСЕ, 1976, *Royer*, 48/75; СЈСЕ, 1982, *Reina*, 65/81, Rec. 33; СЈСЕ, 1989, *Ian William Cowan c/ Trésor public*, C-186/87; СЈСЕ, 1985, *Mutsch*, C-137/84, Rec. 2681, и др. от различни периоди, виж по-нататък.

то за времето си решение по делото *Deina*³⁰⁶, според което чуждестранният гражданин, работещ в страната, има право да се ползва и от такива „национално обусловени“ и подчинени на категорична вътрешнонационална мотивация и логика социални облекчения, като... социални помощи за раждаемост!

Постепенно решенията на СЕС покриват почти всички аспекти на движението на работниците и последователно и упорито обявяват за противоречащи с правото на ЕС всякакви национални изисквания и ограничения за граждани на друга ДЧ, които ги поставят в неравностойно положение спрямо собствените и които, бидейки подчинени на национална логика, нарушават принципа за недискриминация.

По-нататък ще разгледам подробно разпоредбите на чл. 45 на ДФЕС и доразвиващите ги основни вторични източници и особено изобилна съдебна практика.

³⁰⁶ СЈСЕ, 1982, *Reina*, 65/81, Rec. 33.

Глава 6

СУБЕКТИ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ ПО ЧЛ. 45 НА ДФЕС (обхванати лица)

Уредбата на свободното движение на работници в ЕС по чл. 45 и сл. на ДФЕС създава впечатлението, че става дума за права, принадлежащи само на самото лице, което (ще) осъществява икономическа дейност (А). Както уредбата в производните правни източници, така и изобилната практика на интеграционния съд обаче разширяват изключително много кръга на лицата, които могат да се ползват от икономически права в рамките на ЕС и в рамките на института на гражданството на ЕС (Б) – изхождайки от много широко разбиране на принципа за недискриминация (равно третиране).

В хода на еволютивното развитие на европейския интеграционен процес обаче от разбирането за „основна свобода“ (на движение) се стигна до разбирането за основен статус (на гражданите). Кодифицирайки предходната вторична правна уредба и богата съдебна практика, Директива 2004/38 (спец. чл. 7) всъщност предоставя правото на пребиваване на **5 условно обособени категории лица:**

- работници – § 1, б. „а“³⁰⁷ (в тази глава т. 1-4);
- лица, които нямат намерение да осъществяват икономическа дейност (разполагащи с достатъчно средства, за да не са „тежест за социалната система на приемащата държава“ – § 1, б. „b“ (виж Глава 4);
- студенти – § 1, б. „с“ (в тази глава т. 6);
- членовете на семейството на работник – § 2 и 4 (в тази глава т. 7);
- безработните (търсещи работа) – § 3 (в тази глава т. 5).

Това разграничение е условно дори само защото едно лице много лесно може да премине от една категория в друга. Ос-

³⁰⁷ И лица, които осъществяват самостоятелна стопанска дейност (в българския превод „самостоятелно наети“), за които се отнася втората свобода – на установяване и предоставяне на услуги, която тук не се разглежда.

новно внимание, разбира се, изисква правният режим на свободното движение на „работниците“ (поради това Директива 2004/38 запазва действието на Регламент 1612/68 относно свободното движение на работниците, като отменя единствено неговите чл. 10 и чл. 11 относно членовете на семейството, за които се прилага новата уредба от директивата).

В същото време трябва да се отчита и една шеста категория – граждани, които осъществяват самостоятелна стопанска дейност³⁰⁸ („свобода на установяване и предоставяне на услуги“ – чл. 49 и чл. 56 и свързаните).

И трите разпоредби – чл. 45, чл. 49 и чл. 56 – са разпоредби с директен ефект, съгласно практиката на СЕС³⁰⁹. Те закрепват еднозначни задължения за бездействие (забрани) за ДЧ³¹⁰.

А. Работници

1. Понятието „работник“.

Текстът на чл. 45 на ДФЕС, който установява свободното движение на „работници“, не предлага нито дефиниция, нито ориентир относно обхвата на тази категория. Ясна е единствено основната предпоставка – лицето да е гражданин на някоя ДЧ и като такъв – „гражданин на ЕС“. Дефиниция не предлагат и регламентът, и директивите по прилагането му.

Съгласно съдебната практика³¹¹ **понятието „работник“** в духа на чл. 45 на ДФЕС и Регламент 1612/68 носи смисъл на съюзен правен институт и **не трябва да бъде тълкувано ограни-**

³⁰⁸ Изрично споменати в чл. 7 на Директивата.

³⁰⁹ СЈСЕ, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497, р. 23 и много други.

³¹⁰ Според Съда на ЕС например държавата не може да ограничава правата, произтичащи от чл. 45, със свои допълнителни изисквания, дори да се прилагат и за националните ѝ граждани: напр. за задължително „вписване“ в осигурителната система на страната – СЈСЕ, 1991, *Roux*, C-363/89, Rec. I-273.

³¹¹ Пост. практика: СЈСЕ, 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Rec. 2121, р. 17; СЈСЕ, 2004, *Brian Francis Collins*, C-138/02, р. 26; СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. I-7573 и др.

ЧИТЕЛНО, нито в контекста на националното законодателство. За „работник“ по смисъла на правото на ЕС следва да се смята всяко лице, което осъществява активни и действителни трудови дейности, с изключение на тези, които са така незначителни, че представляват маргинални и допълнителни, акцесорни дейности. В т. 27 на решението по делото *Brian Francis Collins*³¹² съдът в Люксембург еднозначно напомня, че вече е имал повод да отсъди, че определени права, присъщи на качеството „работник“, са гарантирани на мигриращите работници дори когато те вече не са в трудово правоотношение³¹³.

1.1. Трябва да се разграничат ясно тези граждани на ДЧ, които още не са установили трудова връзка с приемащата ДЧ, където търсят работа (виж по-нататък т. 5), и тези, които вече работят там или са работили, но макар в момента да не са в трудово правоотношение, все пак се считат за работници³¹⁴. Разликата е, че тези, които вече са работили, могат да претендират на основание на чл. 7, § 2 на Регламент 1612/68 за същите социални и данъчни предимства като гражданите на приемащата ДЧ. За разлика от тях тези, които тепърва влизат в съответната ДЧ, за да търсят работа, не могат да се позовават на принципа на равнопоставеността, освен по отношение на достъпа до работа. Преценката трябва да се направи от компетентния национален съд.

1.2. Основавайки се на отчетливата икономическа логика на целия ДФЕС и особено на разпоредбите за четирите свободи, СЕС определя за „работник“

*лицето, което в продължение на определено време извършва определена престация на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава заплащане*³¹⁵.

³¹² СЈСЕ, 2004, *Brian Francis Collins*, C-138/02.

³¹³ Виж СЈСЕ, 1998, *Commission c/ France*, C-35/97, Rec. I-5325, p. 41; СЈСЕ, 2003, *Ninni-Orasche*, C-413/01, p. 34.

³¹⁴ СЈСЕ, 1988, *Lair*, 39/86, Rec. 3161, p. 32-33.

³¹⁵ СЈСЕ, 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Rec. 2121, p. 17; СЈСЕ, 1988, *Brown*, 197/86, и много други.

Така се извеждат **трите основни критерия**:

1.2.1. Изискване за трудова дейност – реална и продължителна (постоянна). То поставя извън обхвата на чл. 45 всяка еднократна или краткотрайна дейност, била тя и действително „стопанска“ („икономическа“).

1.2.2. Контрапрестацията на работодателя е класическата за едно трудово правоотношение – заплащане. Извън логиката на чл. 45 стои преследването на печалба, както и предоставянето на друг вид услуга в замяна на неговата работна ръка: „работникът“ предлага своя труд именно и само срещу заплащане.

1.2.3. Договорна зависимост и „ръководство“: „работникът“ не извършва дейността самостоятелно, нито за своя сметка – той „престира“ за някого и по негово възложение; във всеки друг случай ще попадне в обхвата на разпоредбите за свободно установяване и предоставяне на услуги. Не е релевантно дали „другото лице“ (работодателят) е публично или частно лице, нито дори дали е предприятие в тесния смисъл на думата. Подходът на СЕС е функционален, а не институционален. Степента на „подчиненост“ е без значение и не зависи от вида на договора („трудов“, „граждански“, за стаж и т.н.)³¹⁶.

1.2.4. Тези изисквания, разбира се, са кумулативни. Воден обаче от устойчивото си разбиране за „констатиране на връзката с пазара на труда“, интеграционният съд си позволява да пренебрегне някое от изискванията за сметка на тежестта на другите. Най-често се подценява значението на „подчинеността“, но пък е възможно именно осъществяването на трудова дейност на подчинение да намали значението на липсата на възнаграждение³¹⁷.

1.2.5. Особено съществено е разбирането на СЕС за „момента на установяване дали условията са изпълнени“. Възможно е статус на „работник“ да се признае на лице, което по обективни причини не отговаря на изискванията, но би могло да ги изпълни,

³¹⁶ Дори по отношение на служителите на ЕС – СЈСЕ, 1983, *Forcheri*, C-152/82, Rec. 2323; професионален военнослужещ – СЈСЕ, 1994, *Van Poucke*, C-71/93, Rec. I-1101, и много други.

³¹⁷ СЈСЕ, 1997, *Mora Romero*, C-131/96.

ако не му се пречи – най-известният пример е делото *Bosman*³¹⁸ – футболист със скромни качества, който не е могъл практически да започне осъществяването на своята трудова дейност под чуждо ръководство срещу заплащане, но има валиден договор.

1.2.6. По същата логика СЕС приема, че правата на „работника“ се запазват и след прекратяването на дейността му (когато очевидно изискванията не са налице)³¹⁹. Пак поради същото разбиране съдът признава право на свободно движение и на безработните, които могат да докажат, че реално търсят работа (косвена връзка или ефективно усилие за връзка с пазара на труда) – както на лице, което е прекратило трудовата си дейност и търси работа, така и на лице, което влиза в друга ДЧ, за да търси работа³²⁰.

1.2.7. Именно това разбиране на съда е възпроизведено и в чл. 7, § 2 на Директива 2004/38: временна нетрудоспособност („a“), принудителна безработица („b“), запазване на статуса „работник“ за поне 6 месеца, след осъществяване на поне 1 година трудова дейност („c“) и професионално обучение, свързано с предходната трудова дейност („d“).

1.3. Извън обхвата на разбирането за трудова дейност и респективно извън понятието „работник“ остават:

– всякакви благотворителни дейности и работа на „обществени начала“;

– дейности с чисто колегиален или „приятелски“ характер – помощ в работата, приятелска или „роднинска“ услуга – дори тя да е действително „продължителна“ и да се извършва „на друго лице и под негово ръководство“, и т.н.

Извън приложното поле на чл. 45 остават **редица категории лица, чиято дейност не може да бъде определяна като „стопанска“** – туристи, студенти, благотворителни и неправителствени организации, някои дейци на културата и просвета-

³¹⁸ СЈСЕ, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921.

³¹⁹ СЈСЕ, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691, p. 32.

³²⁰ Пак там: СЈСЕ, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691, p. 32, и пост. практика: СЈСЕ, 1997, *Meints*, C-57/96, Rec. I-6689; СЈСЕ, 1998, *Commission c/ France*, C-35/97.

та (неплатени), спортистите аматьори³²¹. Прави се разграничение например между спортните дейности на стопанска основа (като платена дейност, която попада изцяло в обхвата на разпоредбите за свободното движение) и спортните дейности на „чисто аматьорска основа, които не интересуват ЕО“.

1.4. Практиката на СЕО категорично изключва налагането на други изисквания (критерии).

1.4.1. Не се изисква например извършването на работата да е „непрекъснато“ – ако лицето прекъсне работа с образователна цел, няма да загуби качеството „работник“, стига това, което учи, да е свързано с работата, която е прекъснал (и поради това да се явява професионална квалификация)³²².

1.4.2. Не се изисква също така нито наличието на досегашен трудов опит в съответната професия – това е оставено на свободната (пазарна) преценка на работодателя, нито покриването на някакъв образователен или възрастов критерий.

1.4.3. Не са поставени и никакви изисквания относно формата и съдържанието на трудовия договор, освен вече посочените – продължителност на работата, „чуждо“ ръководство и насрещно заплащане.

1.4.4. Ирелевантен е и статусът на работодателя – това може да бъде дори една образователна, философска или религиозна общност³²³.

2. Критерии за очертаване на обхвата на понятието „работник“

Обхватът на създадената през 1958 г. Европейска икономическа общност е ограничен до дейности с ясен икономически характер. Чл. 2 на договора (ДЕИО, сетне ДЕО) възлага на ЕИО мисията „да насърчава хармоничното и балансираното развитие на икономическите дейности“.

³²¹ СЈСЕ, 1974, *Walrave*, 36 /74.

³²² СЈСЕ, 1988, *Lair / Universität Hannover*, 39/86, Rec. 3161.

³²³ СЈСЕ, 1988, *Steymann*, 196/87, Rec. 6159.

Задачата на установената с ДЕИО „свобода на движение“ е да създаде предпоставки за свободно движение на работната сила. Следователно вниманието е насочено към движението именно на тези лица, които имат намерение да отидат в друга ДЧ точно в качеството си на работна сила и да участват в извършването на някакъв вид стопанска дейност.

2.1. Именно критерият „да участват в извършването на...“ отличава лицата, които се разглеждат като „работници“, от лицата, които имат намерение „сами да извършват“ стопанска дейност и поради това попадат в обхвата на разпоредбите за свободата на установяване и предоставяне на услуги – чл. 49 и сл. на ДФЕС (стари чл. 43 и сл. на ДЕО), които традиционно се разглеждат в изследванията за четирите свободи на движение, но които, както неведнъж отбелязвам, според мен също трябва да се считат за попадащи в обхвата на правата, съставляващи „гражданството на ЕС“.

2.2. Обхватът на изискването да се извършва „*трудова дейност*“ е разширен значително от СЕО – приема се за „икономическа дейност“ дори дейността на членовете на една религиозна или философска общност, ако тази дейност има за цел да осигури „икономическа независимост“ на въпросната общност³²⁴.

Основополагащо е решението от 1986 г. по делото *Kempf*³²⁵, в което интеграционният съд дефинира и подчертава значението на някои от основните понятия, свързани със свободата на движение, както и насоката на бъдещата си юриспруденция по тълкуването на тази свобода. В т. 13 на решението съдът определя, че разпоредбите относно свободата на придвижване и в частност понятията „работник“ и „платена дейност“ трябва да се тълкуват широко, докато възможните дерогации и ограничения трябва да бъдат предмет на стеснителна интерпретация.

Трябва да отчитаме факта, че това решение е постановено в годините, когато темата за гражданството е все още далеч

³²⁴ СЈСЕ, 1988, *Steymann*, 196/87, Rec. 6159.

³²⁵ СЈСЕ, 1986, *Kempf*, 139/85.

от сегашното законодателно и юриспруденциално развитие. Основните права на гражданина – като това на придвижване – в онези години са право на лицата, притежаващи качество на мигриращ работник и функция от това качество. Стопанският оборот и политиката на либерализиране на общностно ниво на пазара на труда бяха императивите, довели до налагането на тази свобода.

Фактът, че един гражданин на дадена ДЧ, упражняващ на територията на друга ДЧ платена дейност, което самò по себе си може да бъде считано като реална и ефективна дейност, иска финансова помощ от публичните фондове на приемащата страна, за да си допълни доходите, които получава от дейността си, не позволява спрямо него да се ограничава приложението на разпоредбите на общностното право във връзка със свободата на придвижване. Тоест дори и почасова, извършваната от дадено лице на територията на друга ДЧ трудова дейност е достатъчна, за да бъде установена връзка на лицето с пазара на труда. Това от своя страна му дава право да иска и да получава социални помощи, както и да се придвижва свободно – без тези му права да бъдат нарушавани.

2.3. „Връзката с пазара на труда“ е понятието, което Съдът извежда на първо място, от него се обуславят всички права на „работниците“. В същото време според СЕО разбирането за „платена трудова дейност“ не зависи нито от броя работни часове, нито от размера на възнаграждението. Възнаграждението като втори основен критерий за връзка с пазара на труда е задължителен елемент. Ирелевантен е обаче неговият размер – то може да е и частично, а да се допълва от публични фондове³²⁶.

2.4. За да се ползват от правото на престой в друга ДЧ, лицата трябва да разполагат с **пълна здравна осигуровка и достатъчно средства (да не получават социални помощи, да не са в тежест на социална система на приемащата държава)**. Така на практика правото на влизане и престой на терито-

³²⁶ СЈСЕ, 1986, *Kempf*, 139/85; СЈСЕ, 2002, *Kurz*, C-188/00, Rec. I-10691; СЈСЕ, 2006, *Mattern*, C-10/05, Rec. I-3145.

рията на друга ДЧ е предоставено на всички граждани на членуващите държави, независимо дали упражняват стопанска дейност. Точно това установява по първичноправен път Договорът от Маастрихт, който чрез включването на новия чл. 8-а в ДЕО (днес чл. 21 на ДФЕС) предоставя правото на движение и пребиваване на територията на държавите-членки на „всеки гражданин на Съюза“.

Гражданин на Съюза, който не може да упражнява правото си на престой на територията на приемащата държава в друго качество, може да направи това само на базата на качеството си на гражданин на Съюза. То, разбира се, може да бъде подчинено на ограничения и условия (допустими съгласно разпоредбите на УД), но компетентните власти и националните съдилища трябва да следят дали прилагането на съответните ограничения е съобразено с генералните принципи на интеграционното право и най-вече принципа на пропорционалност. Такова условие е предвидено с чл. 1, § 1, ал. 1 на Директива 90/364 за правото на престой на гражданите на ДЧ – да разполагат с **пълно здравно застрахователно покритие** и с **достатъчно средства**, за да не се превърнат в неоправдана тежест за социалната система на приемащата държава. Средствата, с които влизащото лице трябва да може да докаже, че разполага, ще са „достатъчни“, когато са над нивото, под което се полага социална помощ в приемащата ДЧ (и се определят поотделно и ежегодно от всяка ДЧ). Когато обаче децата се ползват от право на пребиваване на територията на приемащата ДЧ с цел образование, тази ДЧ съгласно чл. 12 на Регламент 1612/68 е длъжна да насърчава инициативи, позволяващи на децата да се образуват при възможно най-добри условия. Целта е интегриране на децата на мигриращите работници при недискриминационни условия, за да може децата успешно да завършат образованието си.

Низходящите на мигриращ работник, които са под 20-годишна възраст или са на негови разноски, без значение от националността (гражданството) им, се считат за **членове на семейството му** и имат право да се установят заедно с него и

да бъдат допуснати до образователната система на приемащата страна.

Така правото на образование при възможно най-добри условия налага необходимостта детето да има право да бъде придружавано от лице, полагащо грижи за него, докато това лице е в състояние да пребивава с детето. Да се откаже право на престой на един такъв родител (дори без брак с „работника“, какъвто иначе се изисква, виж по-нататък в т. 7), означава да се засегне признатото право на детето.

Според СЕО обаче дори застраховката, която лицето има, да не покрива спешните медицински грижи, непропорционално ще е само на това основание да се откаже право на престой на това лице. А както става ясно от решението по делото *Grzelczyk*³²⁷ – що се отнася до граждани на Съюза, упражняващи правото си на придвижване и пребиваване с цел образование, дори актът на прибягване до системата на социалните услуги не винаги ще даде основание лицето да се смята за неоправдано бреме за социалната система.

2.5. В решението по делото *Trojani*³²⁸ СЕО определя, че макар ДЧ да могат да поставят правото на престой на един неактивен икономически (незаеят) гражданин на Съюза в зависимост от изискването да разполага с **достатъчно средства**, от това не следва, че по време на законния си престой на територията на страната-членка този гражданин не може да се позовава на основния принцип, свързан с равнопоставеността и еднаквото третиране, прогласен от чл. 18 на ДФЕС. Гражданин на Съюза, който не се ползва на територията на приемащата ДЧ от право на пребиваване по чл. 45 или чл. 49 на ДФЕС, може само в качеството си на гражданин да използва правото си на пребиваване и само на основата на директния ефект на чл. 21 на ДФЕС (в някое от другите качества – виж по-горе).

2.5.1. Така всяко лице само в качеството си на гражданин на ЕС вече е в условията на законен престой на територията на всяка ДЧ и според СЕС тя не може да прилага неравно трети-

³²⁷ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

³²⁸ СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, p. 40.

ране спрямо него. Освен това изключително ясно, както впрочем във всяко свое решение в материята, Съдът настоява да се спазват основните принципи – например принципът на пропорционалност на всяка рестриктивна национална мярка.

2.5.2. Както СЕО повтаря в множество свои решения, една ДЧ може за постоянно пребиваване за повече от 3 м. да предвижда прилагане на административна процедура, която започва по искане на конкретния гражданин и завършва с издаване на карта за престой (или отказ). При всички положения обаче такава карта не може да бъде отказана, ако лицето вече се е установило на пазара на труда и е заето или дори когато е „в тясна връзка с пазара на труда“ – търси работа с реални шансове да бъде ангажирано.

2.5.3. И обратно, когато един гражданин на ЕС, дори „неактивен икономически“, разполага с карта за престой, той може, облягайки се само на чл. 18 на ДФЕС, да иска и да получи социална помощ (например като се регистрира като безработен в бюро по труда) – съдът³²⁹ категорично заявява, че отпускането на минимални социални помощи попада в обхвата на съюзния правен ред (право на пребиваване и право на равно третиране)³³⁰. В заключение съдът заявява³³¹, че една национална правна уредба, която не позволява отпускането на такава социална помощ на граждани на Съюза, пребиваващи легално на територията на ДЧ, докато отговарят на същите изисквания като нейните собствени граждани, представлява дискриминация, основана на националността, забранена от чл. 18 на ДФЕС.

2.6. Гражданин на ДЧ, нает на работа в друга ДЧ, се ползва от разпоредбите на съюзното право **дори ако самата му дейност се извършва извън територията на Съюза**. По делото *Boukhalfa* СЕС констатира, че принципът за недискриминация се прилага по отношение на всички правни аспекти на извършваната дейност, стига тя да е установена или

³²⁹ СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, р. 42.

³³⁰ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193, основно р. 46.

³³¹ СЈСЕ, 2004, *Trojani*, C-456/02, р. 43.

да поражда ефект на територията на ЕС или да се изразява във връзка с ДЧ, независимо дали практически се извършва на тази територия³³². Г-жа Букхалфа е белгийка, която работи в германското посолство в Алжир. На пръв поглед това е „външна за ЕС ситуация“. Съдът обаче определя, че „забраната за дискриминация на основание гражданство се прилага и в трета страна, ако лицето е наето от ДЧ, дори да не е неин гражданин“. Това е своеобразно „екстратериториално приложение“ на правото на свободно движение.

2.7. По смисъла на чл. 45 на ДФЕС „в рамките на Съюза се гарантира свободно движение на работниците“ (§ 1), което включва „премахването на всяка дискриминация между работниците от държавите-членки, основана на гражданството и отнасяща се до наемането на работа, възнаграждението и другите условия на труд“.

Съдът на ЕС многократно е установил, че разпоредбите, съставляващи чл. 45, са с **директен ефект** и като такива пораждат пряко за физическите или юридическите лица права, годни да бъдат защитавани пред национален съд³³³. В изпълнение на чл. 46 на ДФЕС (стар чл. 40 на ДЕО) Съветът е постановил необходимите за изпълнението на чл. 45 мерки – Регламент 1612/68 и Директива 68/360 от 15 октомври 1968 г.³³⁴

3. Осъществяваната трудова дейност трябва да е реална и ефективна

Въпреки че с решението по делото *Levin*³³⁵ ясно се прогласява, че преценката принадлежи изцяло на националната юрисдикция (пред която евентуално е отнесен спор), практиката на СЕС по тълкувателни запитвания от национални юрисдикции позволява много либерален подход към изискването работникът да осъществява „реална и ефективна дейност“ и само в из-

³³² СЈСЕ, 1996, *Boukhalfa*, C-214/94, Rec. I-2253.

³³³ СЈСЕ, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337 и многократно.

³³⁴ ЈО, 19. 10. 1968 г., L 257.

³³⁵ СЈСЕ, 1982, *Levin*, 53/81.

ключителни случаи се приема, че престацията на работника е „странична и допълнителна“³³⁶. Съдът в Люксембург извежда в практиката си много критерии или насоки, като изрично посочва, че конкретната преценка тежи на националните власти, респ. при спор – на националните съдилища.

3.1. По знаковото дело *Lawrie-Blum*³³⁷ национален съд поставя въпроса дали **платените стажове** в колеж (респ. университет) при непълно работно време и ниско възнаграждение представляват „реална и ефективна работа“. В решението си СЕО потвърждава, че студентите-стажанти са работници по смисъла на член 39 на ЕО (чл. 45 на ДФЕС), независимо че дейността им е част от образователен процес. Подобен е и случаят по делото *Kranemann*³³⁸, в което се разглежда положението на срочно наетите служители, които преминават подготвителен юридически стаж. Според решението обстоятелството, че сумата, плащана на тези лица, представлява помощ за задоволяване на техните текущи нужди, не ги поставя извън обхвата на чл. 45 на ДФЕС, а ниското възнаграждение или източникът на финансиране не е от значение за качеството „работник“.

На същия режим ще бъдат подчинени дори неплатените стажове, доколкото представляват „реална трудова дейност“³³⁹. Същественото е дейността да не е „маргинална“ или „допълваща“³⁴⁰, да не е просто допълваща обучението (учебна практика). И обратно – без значение е резултатът от трудовата дейност (обемът на произведеното)³⁴¹.

3.2. Проблемът за непълното работно време. Продължителността на трудовото правоотношение също не е определя-

³³⁶ СЈСЕ, 2009, *Vatsouras*, АЈ С-22/08 & С-23/08.

³³⁷ СЈСЕ, *Lawrie-Blum*, 66/85, Rec. 2121.

³³⁸ СЈСЕ, 2005, *Kranemann*, С-109/04.

³³⁹ СЈСЕ, 1991, *URSSAF / Hostellerie Le Manoir*, С-27/91, Rec. I-5531; СЈСЕ, 1992, *Bernini / Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, С-3/90, Rec. I-1071; СЈСЕ, 2006, *Mattern*, С-10/05. Rec. I-3145, и др.

³⁴⁰ СЈСЕ, 1988, *Brown*, 197/86; СЈСЕ, 1989, *Bettray*, С-344/87, Rec. 1621.

³⁴¹ СЈСЕ, 2002, *Kurz*, С-188/00, Rec. I-10691, p. 32.

ща за окачествяването на дейността като реална и ефективна. От решението по делото *Levin*³⁴² става ясно, че договорите за работа на непълно работно време не са изключени от приложното поле на чл. 45 на ДФЕС. По делото *Ninni-Orasche*³⁴³ СЕО постановява, че „работа, извършвана в продължение на два месеца и половина, придава на съответното лице качеството „работник“. Запитващата юрисдикция излага своите съмнения по отношение на добросъвестността на жалбоподателя, позовавайки се на редица обстоятелства, сочещи възможна злоупотреба, но в решението тези съмнения са определени като „неотносими“ и се отчита само реалният и ефективен характер на трудовата дейност.

3.3. За сметка на това не са много насоките за тълкуване на понятието „**странична и допълнителна дейност**“. Единствено по делото *Raulin*³⁴⁴ са разгледани ограниченията по чл. 45 на ДФЕС, като е посочено, че следва да се вземат предвид нередовният характер и ограничената продължителност на действително изпълняваните задължения в рамките на договор за временна работа. По същия начин ограниченият брой работни часове е признак, че дейността е странична и допълнителна.

3.4. Разпоредбите на чл. 45 на ДФЕС се прилагат за лицата, извършващи стопанска дейност, за която не се изисква пълно работно време. СЕО е преценил, че свободата на движение на работниците се отнася за лицата, които действително извършват или действително искат да извършват платена трудова дейност – било при пълна, било при непълна заетост. **Броят работни часове на ден е ирелевантен.** Изключват се само онези толкова краткотрайни дейности, които могат да бъдат считани като „странични (маргинални) и помощни“. Решението по делото *Raulin*³⁴⁵ обаче се отнася за **договор за сезонна работа**, който изобщо не определя броя на работните часове. Става

³⁴² СЈСЕ, 1982, *Levin*, 53/81.

³⁴³ СЈСЕ, 2003, *Ninni-Orasche*, C-413/01.

³⁴⁴ СЈСЕ, 1992, *Raulin*, C-357/89.

³⁴⁵ СЈСЕ, 1992, *Raulin*, C-357/89.

въпрос за нетипично трудово правоотношение, създаващо *очакване* за настъпяване на работа. По тази причина изглежда, че доколкото чрез договор от този вид се осигурява минимална заетост, не е изпълнено изискването за „реална и ефективна“ трудова дейност.

3.5. Доколкото определящият критерий е връзката с пазара на труда, Люксембургският съд признава качеството на работник дори в **системата на спорта** – професионален и дори полупрофесионален, стига дейността да се осъществява срещу заплащане. В станалото много известно в спортните среди дело *Bosman*³⁴⁶ съдът признава последиците на свободното движение на работници в рамките на целия Вътрешен пазар и на професионалните футболисти, с което се обявяват за недопустими иначе „свещените“ за националната спортна (футболна) общественост ограничения в максималния брой чужденци, които могат едновременно да играят в един футболен мач³⁴⁷.

3.6. В практиката на СЕС е видно, че в съдебната практика има **тенденция за широко тълкуване на понятието „работник“** по смисъла на чл. 45 на ДФЕС, обхващащо реални и ефективни трудови правоотношения в разнообразни форми. Дали работникът е „нарушил разпоредбите, за да постигне целите си“, е без значение, тъй като се преценяват единствено обективните обстоятелства във връзка с трудовото правоотношение, без да се вземат предвид *очевидно странични* случаи, които трудно се вписват в понятието „работа за чужда сметка“.

3.7. Дори през 2010 г. обаче съдебната институция на ЕС показва сериозно внимание към въпроса за изискването за минимална продължителност на пребиваването с оглед упражняването на правото за оставане в съответната ДЧ след прекратяване на трудова дейност. По делото *Lassal*³⁴⁸ СЕС определя, че чл. 16,

³⁴⁶ СЈСЕ, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921, p. 73.

³⁴⁷ Изобилна аналогична практика в различни сфери: още СЈСЕ, 1974. *Walrave*, 36/74, Rec. 1405, p. 4; СЈСЕ, 2000, *Lehtonen*, C-176/96, Rec. I-2681, и др.

³⁴⁸ СЈ, 2010, *Lassal*, C-162/09.

§ 1 и 4 на Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че: „С оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по чл. 16, § 1 трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на 5 години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива (30 април 2006 г.)“. Съдът изяснява понятието „непрекъснат срок на пребиваване“ с оглед придобиването на правото на постоянно пребиваване. Възможно е заинтересуваното лице да отсъства, но за период до две години последователно. След изтичането на петгодишния период пък възниква постоянно право на пребиваване в дадената страна, което не се влияе от отсъствията или местопребиваването на лицето.

3.8. В друго свое решение по делото *De Cuypers*³⁴⁹ СЕО е сезиран с преюдициално запитване дали разпоредбите на чл. 17 и чл. 18 на ДЕО (чл. 20 и 21 на ДФЕС), признаващи правото на свободно движение и установяване на гражданите на ЕС, се противопоставят на една национална разпоредба, подчиняваща отпускането на парични помощи на **условието за продължително пребиваване** в конкретната ДЧ, като отчита факта, че въпросната парична помощ е отпусната на безработни лица, навършили 50 години, които не са задължени да се вписват като търсещи работа. От чл. 18 на ДЕО (чл. 21 на ДФЕС) безусловно произтича, че всеки гражданин има правото да се придвижва и пребивава свободно на териториите на ДЧ, при ограниченията и условията, предвидени в ДЕО (ДФЕС) и приетите разпоредби по неговото прилагане. В т. 36 съдът заявява категорично: всяка национална разпоредба, която поставя в неравноправно положение гражданите на собствената си страна поради единствения факт, че те са упражнили правото си на свободно движение и установяване в друга ДЧ, представлява ограничение на правата, признати от чл. 21 на ДФЕС на всички граждани на Съюза.

Една такава мярка не може да бъде допустима в рамките на интеграционния съюз, освен поради съображение от общ

³⁴⁹ СЈСЕ, 2006, *De Cuypers*, C-406/04.

интерес и независимо от националността на засегнатите лица и когато не е пропорционална на преследваната цел. От тази гледна точка съображението на националните власти, че постоянното пребиваване е необходимо за нуждите на инспекцията за контрол при отпускане на помощи за безработица, представлява особеност, която позволява установяването на по-строги механизми от тези, които обикновено се прилагат при отпускане на други видове парични помощи. И като такава не противоречи на съюзната уредба.

Това решение е съществено, защото ясно онагледява **синхронизирането на вътрешното и съюзното право**. Една на пръв поглед противоречаща на интеграционните разпоредби вътрешна уредба, от която несъмнено биха последвали ограничения на свободата на движение и установяване на територията на друга ДЧ, не може да се разглежда като недопустима, тъй като е обществено обоснована и продиктувана от реална необходимост. Когато пребивава на чужда територия, лицето, което в своята страна получава помощи за безработица, може да извършва платена трудова дейност, което би било злоупотреба със социалната система на собствената му страна и именно заради това осъществяваният от националните служби контрол се явява съображение от общ интерес, което налага приемането на такива условно рестриктивни мерки. Това можем да се посочи и като един от примерите за задължения на съюзния гражданин, срещу които той получава право на равнопоставено третиране в системата на социалните помощи.

4. Лица, изключени от обхвата на понятието „работник“

4.1. В решението си по делото *Land Nordrhein-Westfalen*³⁵⁰ СЕО не признава възможността гражданин на дадена ДЧ да се позовава на права на гражданин на ЕС, когато дейността му не разкрива никаква връзка с общия пазар на работна сила,

³⁵⁰ CJCE, 1997, *Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen*, aff. jointes 64-65/96.

т.е. **не е „мигриращ работник“**, а дейността му има само вътрешен (национален) характер. Същото се отнася и до хипотезата, когато лицето не е упражнявало никога правото си на свободно придвижване (макар и с известни нюанси – виж по-нататък). Членове на семейството му също не биха могли да се ползват от тези права.

4.2. Гражданството, закрепено през 1993 г. в чл. 8-а на ДЕО (днес чл. 20 на ДФЕС), няма за цел да разширява приложното поле на Договорите и **не обхваща „изцяло вътрешни ситуации“** без връзка с интеграционното право. Още през 1997 г. Съдът подчертава вторичния характер на правата на членовете на семейството.

За да се осъществява свобода на движение, е необходимо да се осъществява „движение“, преминаване от една ДЧ в друга. Без такова няма как да се търси защита на признати от съюзния правен ред субективни права³⁵¹. Дълги години съдът в Люксембург отказваше да признае последици на правото на свободно движение в рамките на „изцяло вътрешна ситуация“³⁵².

В последното десетилетие обаче практиката на интеграционния съд се разви изключително съществено. Без да отрича неприложимост към „изцяло вътрешни ситуации“, съдът наложи много ограничително тълкуване³⁵³.

4.3. В по-новите си решения Съдът неведнъж отстоява разбирането си, че гражданин на ДЧ, който **в своята ДЧ** не може да се ползва от основните права и свободи в друго качество, може да направи това и **само на базата на качеството си на гражданин на Съюза**. На тази основа правата ще обхванат и членовете на семейството на гражданина на Съюза, без да са необходими други качества, освен семейна връзка. Тези два наглед различни подхода на СЕС, с около десет години разлика във времето, всъщност ясно показват и как обхватът на УД се е разширил – и включва и наглед изцяло вътрешни (национални) ситуации.

³⁵¹ СЈСЕ, 1982, *Morson et Jhanjan*, 35-36/82, Rec. 3723.

³⁵² СЈСЕ, 1997, *Uecker et Jacquet*, aff. jointes C-64-65/96, Rec. I-3171.

³⁵³ СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613, виж и по-нататък.

Б. Други лица

Извън обхвата на понятието „работник“ остават редица категории лица. Преди формалното закрепване на института на гражданството на ЕС с Договора от Маастрихт (1993 г.) правата на европейските граждани по ДЕ(И)О бяха функция единствено от наличието на качеството „мигриращ работник“. Съдебната практика и вторичното интеграционно законодателство обаче доведоха до изключително съществено разширяване на персоналния обхват на разпоредбата на чл. 45 на ДФЕС, както кодифицирано е закрепено и в чл. 7 на Директива 2004/38.

5. Лица, свързани с трудово правоотношение

5.1. Лица, които се придвижват, за да търсят работа (безработни).

5.1.1. Лица, които влизат в друга ДЧ, за да търсят работа.

Правото да се приемат реални предложения за работа по чл. 45 на ДФЕС не урежда хипотезата на търсене на работа. Разбирането, че и лицата, които просто търсят работа, са обхванати от свободата на движение, е изведено в практиката на интеграционния съд. В делото *Antonissen*³⁵⁴ той приема, че на такива лица следва да се осигури право на пребиваване от „поне 6 месеца, като разумен срок за намиране на работа“. Всяко принуждаване на лицето да напусне страната по-рано е недопустимо според интеграционното право³⁵⁵. Той обаче допуска изискването лицето да може да докаже, че търси работа...

Чл. 14, § 4, б. „b“ на Директива 2004/38 кодифицира изобилната съдебна практика – гражданите на ЕС и членовете на техните семейства имат право на пребиваване (не могат да бъдат изгонени от територията на една ДЧ), ако докажат:

- че действително (активно) търсят работа и
- че имат реален шанс да намерят работа.

³⁵⁴ СЈСЕ, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745.

³⁵⁵ СЈСЕ, 1997, *Commission c/ Belgique*, C-344/95.

5.1.2. Лица, които са работили в другата ДЧ, но са в принудителна безработица³⁵⁶, също ползват право на пребиваване според чл. 7, § 3, б. „с“ на Директивата:

- безсрочно, ако преди това са работили поне една година непрекъснато;

- или за срок до 6 месеца.

Чл. 14 на Директивата гарантира запазването на правото на пребиваване дотогава, докато лицата отговарят на другите изисквания, предвидени в разпоредбите на Директивата (виж по-нататък по отношение на правата в Глава 7)...

5.2. Права на лицата след приключването на трудовото правоотношение (загубване на качеството „работник“ – пенсионери, инвалиди). Първоначално се е смятало, че свободата на движение не се прилага за гражданите на една ДЧ, които се настаняват да живеят в друга ДЧ, без да работят там (напр. лица, които „имат достатъчно средства“, за да живеят, без да работят). На 28 юни 1990 г. Съветът приема три директиви³⁵⁷ относно правото на престой „на икономически неактивни граждани“ – студенти, пенсионери или просто неработещи. Така към правата на „работниците“ се добавят и права на икономически неактивни граждани.

5.2.1. Разпоредбата на чл. 45, § 3, б. „г“ на ДФЕС изрично предвижда право на гражданите на ЕС „да остават на територията на ДЧ след наемане на работа³⁵⁸ в тази държава“. Са-

³⁵⁶ СЈСЕ, 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. I-6191.

³⁵⁷ Директивата относно правото на престой на студентите е отменена от СЕО с решението от 7 юли 1992 по дело СЈСЕ, 1992, *Parlement c/ Conseil*, C-295/90, като издадена на основа на неподходящ текст от ДЕИО. Съветът отстранява недостатъка с нова Директива от 29 октомври 1993 г., влязла нормално в сила.

³⁵⁸ Лош български превод, има се предвид „след края на трудовото правоотношение“. Впрочем в същата разпоредба шокира лошият превод в израза „регламентите, съставени от Комисията“... Това се получава, когато преводният екип използва само един референтен език: на английски език е drawn up, което евентуално може да подведе неподготвения преводач, но на френски език е „établis“ – „приети“, което е коректният юридически термин на български език...

мата разпоредба обаче изрично препраща към вторичната правна уредба. А както от нея, така и от съдебната практика става ясно – това е право на всеки пенсионер да пребивава във всяка ДЧ, в която желае.

5.2.2. Така едната категория лица са тези, които са прекратили трудовото си правоотношение и не са в състояние да работят (инвалиди)³⁵⁹ или са в принудителна безработица³⁶⁰.

5.2.3. Втората категория включва всички пенсионери – т.е. всички лица, които са осъществявали трудова дейност – като просто ги приобщава към общата категория на всички граждани на ЕС, които могат да пребивават свободно на територията на всяка друга ДЧ, стига да „разполагат с достатъчно средства“. Получаването на редовна пенсия по презумпция е достатъчно, за да се отговори на това изискване³⁶¹.

5.2.4. Първоначално производната правна уредба е закрепена в Регламент 1251/70³⁶², който определя, че правото на „оставане“ е венецът на правото на пребиваване на активните работници“. Впоследствие този регламент е заменен от Регламент 635/2006³⁶³.

5.2.5. През 1990 г. една от трите знакови директиви – Директива 90/365 – е посветена на правото на пребиваване на работниците или лицата, осъществяващи самостоятелна стопанска дейност, прекратили своята професионална дейност. Тя изрично определя право на пребиваване в една ДЧ и на лица, които никога не са осъществявали в тази държава икономическа дейност.

5.2.6. Действащата днес Директива 2004/38 не визира изрично пенсионерите – те са обхванати от разпоредбата относно лицата, които могат да пребивават свободно в друга ДЧ, ако разполагат с „достатъчно средства“. Тя обаче предоставя

³⁵⁹ СЈСЕ, 1993, *Tsiotras*, 171/91.

³⁶⁰ СЈСЕ, 1992, *Raulin*, C-357/89.

³⁶¹ Проблемът възниква в случаите с пенсионери от държави като България..., в които пенсиите са далеч от закрепените в други държави-членки изисквания за минимални средства...

³⁶² ЈОСЕ, 1970, L 142/24.

³⁶³ ЈОСЕ, 2006, L 112/9.

по-благоприятни условия за придобиване на право на постоянно пребиваване – лицата, които са работили в една ДЧ, могат да получат право на постоянно пребиваване в срок само от 3, а не от 5 години (чл. 17, § 1, б. „а“).

6. Студенти

Няма съмнение, че макар УД да запазват пълно мълчание за тази категория лица, развитото в съдебната практика виждане е ярък пример за юриспруденциално („съдотворно“) интеграционно право. Първоначално въз основа на разпоредбата за забрана на дискриминация на основание на гражданството (днес чл. 18 на ДФЕС, стар чл. 12 на ДЕО) и разпоредбата (днес чл. 150 на ДФЕС) относно професионалното обучение Люксембургският съд разширява обхвата на понятието за свобода на движение и по отношение на всички студенти³⁶⁴ и дори всички учащи³⁶⁵.

6.1. Това принуждава интеграционния законодател да уреди устойчиво тази материя с очевидно голямо практическо значение. **Директива 90/366**³⁶⁶ от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на студенти изрично повтаря съображенията на СЕО относно правото на недискриминационно третиране и широкото разбиране на правото на професионално обучение.

6.2. Нещо повече – СЕО утвърждава разбирането, че именно чл. 12 на ДЕО (дн. чл. 18 на ДФЕС) е валидното и достатъчно правно основание за приемането от Съвета на тази директива. По тази причина той отменя първоначалния вариант на директивата³⁶⁷, приет от Съвета на основание на чл. 308 на ДЕО (дн. чл. 352 на ДФЕС). Предвид голямата практическа важност на материята (и факта, че порокът е в процедурата, а

³⁶⁴ CJCE, 1988, *Blaizot / Université de Liège e.a.*, 24/86, Rec. 379; CJCE, 1992, *Raulin*, C-357/89.

³⁶⁵ CJCE, 1988, *Humbel*, C-263/86, Rec. 5365; CJCE, 1985, *Gravier*, 293/83.

³⁶⁶ JOCE, 1990, L 180/30.

³⁶⁷ CJCE, 1992, *Parlement c/ Conseil*, C-295/90.

не в съдържанието, което би останало същото...), СЕО оставя в сила настъпилите правни последици – и през 1993 г. Съветът приема същата директива на коректно правно основание – Директива 93/96 от 29 октомври 1993 г.³⁶⁸

6.3. През 2004 г. **новата кодифицираща Директива 2004/38** отменя старата директива и правото на движение на студентите намира уредба в нейния чл. 7, § 1, б. „с“ („в“ в българския вариант). По този начин студентите са приравнени на останалите категории – те могат да пребивават на територията на друга ДЧ за срок, по-дълъг от 3 м., ако:

- са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата ДЧ, и
- притежават „достатъчно средства“ и „пълно здравно застрахователно покритие“.

Така Съдът на ЕС от своя страна може смело да отиде и по-нататък, като признае на студентите и специфичните права, които следват от свободата на движение, като например относно социалните плащания³⁶⁹.

6.4. Важно е да се има предвид, че независимо от качеството „студент“ тези граждани на ЕС имат и всички права на общо основание. Така те могат например да работят неограничено – и да имат всички права на работниците (разбира се, със съответните ограничения). В началото на 2013 г. – последната година от преходния период, в който е възможно ДЧ да налагат ограничения на достъпа до пазара на труда на граждани на България или Румъния (виж нататък в Глава 8) – избухна остър скандал заради неоснователното ограничаване на трудовите права на българските студенти в Обединеното кралство чрез мерки, представляващи пряка или скрита дискриминация на основание на гражданство (неоснователно забавяне на издаването на разрешителни за работа над 20 часа на седмица и т.н.). В такава ситуация е напълно нормално те –

³⁶⁸ **ЮСЕ**, 1993, L 317/59.

³⁶⁹ Например по отношение на стипендиите: **СЈСЕ**, 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. I-2119.

или българската държава, което ми се струва малко вероятно – да сезират ЕК и да поискат да направи проверка и да започне дължимите действия за установяване на нарушение на Обединеното кралство³⁷⁰.

7. Членове на семейството

7.1. Защитата на семейството е водещ принцип в правото на ЕС. Като такъв е прогласена изрично и в чл. 33 на Хартата на основните права на ЕС („гарантирана в юридически, икономически и социален план“).

7.2. Понятие за „семейство“. Всички членове на семейството на лицето, което в някое от разгледаните качества се ползва от правата, съставляващи свободата на движение на лицата, се ползват заедно с него от същите права. Ключов въпрос обаче е кой попада в „семейния кръг“ на основното лице. Този въпрос се оказва сложен, особено предвид силните съвременни европейски тенденции за съжителство без брак³⁷¹.

7.2.1. Първоначално свободата на движение се е простирила само по отношение на лицата, сключили признат от ДЧ брак. Бракът трябва да е валиден, ирелевантно е действителното съжителство на съпрузите³⁷². Нещо повече – чл. 14 на Директива 2004/38 запазва правата на пребиваване и при прекратяване на брака при определени условия (напр. в зависимост от гражданството на разведените съпрузи, виж по-долу).

7.2.2. Сравнително рано обаче интеграционният съд определя, че ако една ДЧ признава право на пребиваване на лице, съпруг на негов гражданин, което самò няма същото гражданство, то същите права трябва да се признаят и на

³⁷⁰ Относно процедурата виж най-подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, спец. стр. 283 и сл.

³⁷¹ През първото десетилетие на 21-и век според статистиката повече от половината от двойките във Франция живеят без брак, а близо половината от браковете завършват с развод...

³⁷² CJCE, 1985, *Diatta*, 267/83.

чуждестранните граждани в брак с гражданин на друга ДЧ, упражняващ право на свободно движение³⁷³. Същата връзка с националното законодателство на приемащата ДЧ прави и Директива 2004/38: чл. 2, § 2, б. „b“ включва и „партньора, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство³⁷⁴ въз основа на законодателството на (една, която и да е! – б. м., А. С.) ДЧ, ако законодателството на приемащата ДЧ третира регистрираното съжителство като равносилно на брак и в съответствие с условията, посочени в приложимото за случая законодателство на приемащата ДЧ³⁷⁵“. Поради тази редакция на текста няма да намерят пълно приложение и релевантните разпоредби на Регламент 2201/2003 („Брюксел II“) за признаването на актовете за гражданско състояние на друга ДЧ. Приложими ще бъдат само разпоредбите на приемащата ДЧ и дали и доколко те признават права като на едно семейство в брак на „регистрираното партньорство“. И обратно, валидният брак в една ДЧ на лица от еднакъв пол не означава непременно признаването му в друга ДЧ, която не допуска такива бракове³⁷⁶.

Така от правото на пребиваване ще се ползва както съпругът/съпругата, така и валидно свързаното лице според законодателството на приемащата ДЧ (чл. 2, т. 2, б. „a“ и „b“).

7.2.3. Низходящите членове на семейството ще се ползват от правото на свободно движение (чл. 2, т. 2, б. „c“, аналогични на тези по Регламент 1612/68), ако са:

- преки наследници (на единия или другия съпруг);
- до 21 г. възраст
- или на по-висока възраст, но на негова издръжка³⁷⁷.

³⁷³ CJCE, 1986, *Netherlands State / Reed*, 59/85, Rec. 1283.

³⁷⁴ Тази формулировка замества първоначално предложената „партньор без брак“.

³⁷⁵ В окончателния вариант на директивата не се възприема предложението на ЕП да се прилага както режимът в приемащата ДЧ, така и в другата ДЧ, на която лицето е гражданин.

³⁷⁶ Виж Съобщението на ЕК – COM (2003) 199 final.

³⁷⁷ Работната група предлага всички низходящи членове на семейството да бъдат обхванати, независимо от тяхната възраст и икономическа зависимост, но това предложение не е възприето (COM (2003) 199 final). Надделява

И тук е ирелевантно дали низходящият живее заедно със семейството си или не. Така дори родителите да се завърнат в родината си, това лице може да остане в другата ДЧ (напр. за образование или по отношение на социалните грижи³⁷⁸).

В посоченото и по-горе решение по делото *Baumbast*³⁷⁹ СЕО подчертава правото на дете на гражданин на Съюза, установило се в дадена ДЧ, докато родителите му упражняват правото си на пребиваване в качеството си на мигриращи работници, също да се ползва от право на пребиваване с цел образование. Фактът, че родителите на такова дете междуременно са се развели или че само единият от тях е гражданин на Съюза и че няма вече качеството на мигриращ работник, или че самото дете не е гражданин на Съюза, няма никакво значение. Тук са преплетени две основни ценности на интеграционното право: на първо място е правото на семеен живот (виж и по-нататък), което изисква децата на съюзен гражданин да могат да се придвижват и установяват с него (същото важи и за лицето, с което той е във връзка); и на второ място – правото на образование.

7.2.4. Възходящите роднини по пряка линия също се ползват от правото на движение, ако са на издръжка на „основното“ лице – независимо дали са негови или на другия съпруг роднини (чл. 2, т. 2, б. „d“). Материалната зависимост се установява „с всяко доказателствено средство за материална подкрепа“ – за родителя или за неговия съпруг/партньор³⁸⁰.

7.2.5. Други членове на семейството по изключение също биха могли да се ползват от право на пребиваване (чл. 3, § 3, б. „a“), доколкото ДЧ трябва „да улесняват влизането и пребиваването“ им, ако те:

– са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване,

разбирането, че лице над 21 г., което не е на издръжка на родителите си, не е част от тяхното семейство...

³⁷⁸ СЈСЕ, 1989, *Echternach et Moritz*, aff. jointes 389/87, 390/87, Rec. 723.

³⁷⁹ СЈСЕ, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091.

³⁸⁰ СЈСЕ, 2007, *Jia*, C-1/05, Rec. I-1.

– или в случаите, когато сериозни здравословни причини задължително изискват лична грижа.

Приемащата държава-членка извършва подробен преглед на личните обстоятелства и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване на тези лица. Така може да се приеме, че режимът за тези лица е принципно различен – те ще се ползват от определени права само доколкото приемащата ДЧ го допусне. Държавите обаче следва да ограничат само до разумния необходим минимум своята санкция.

7.3. Членове на семейството – граждани на ЕС. Правото на пребиваване принадлежи на всеки член на семейството. Неговото съдържание обаче е различно в зависимост дали съответното лице също е гражданин на ЕС или не. Ако лицето е гражданин на ЕС, то на свое основание се ползва от свободата на движение.

7.3.1. Когато обаче не е в състояние да покрие изискванията – т.е. не попада в нито една от другите категории граждани на ЕС, имащи право на свободно движение (работници, студенти, лица, които имат достатъчно средства), му е необходимо да се ползва от производните права като член на семейството на лице от някоя от тези категории. Същото се отнася и за някои социално-икономически права, които се полагат именно на членовете на семейството на работника (но не и на другите категории, например на студентите).

7.3.2. За целта е необходимо лицето да е в състояние с валиден документ да докаже семейна връзка (брак или регистрирано съжителство според законодателството на приемащата ДЧ) или икономическа зависимост (издръжка, болест) – арг. от чл. 8, § 5 на Директива 2004/38.

7.3.3. Най-съществената особеност е, че в случай на отпадане на семейната връзка (смърт на основното лице – чл. 12) или прекратяване на брака (съжителството – чл. 13), въпросният член на семейството добива право на пребиваване на собствено основание – но при спазване на общите изисквания („достатъчно средства“ – напр. пенсия от починалото лице), като ако основното лице е живяло повече от 2 години в приемащата

ДЧ (или смъртта е при трудова злополука), при неговата смърт членовете на семейството му, които не са граждани на ЕС, получават право на постоянно пребиваване. Същото се отнася и в случаите, когато поради упражненото право на движение надживялото лице е загубило националното си гражданство (независимо от другите изисквания – чл. 17, § 4).

7.3.4. Ако основното лице притежава право на постоянно пребиваване, дори при прекратяване на семейната връзка членовете на семейството му, независимо от гражданството им, получават също право на постоянно пребиваване (чл. 16, § 2, чл. 17, § 3).

7.4. Членовете на семейството – граждани на трети страни, обаче са поставени при по-различни условия³⁸¹. Член 7, § 2, чл. 16, § 2 и чл. 17, § 3 на Директивата изрично предвиждат права на членовете на семейството, които не са граждани на ЕС. Някои автори разглеждат това като „уподобяване на гражданин на ЕС“. Базовата логика е да се премахнат всякакви пречки пред свободното движение на гражданите на ЕС – включително и като се осигури възможност те да бъдат придружени от всички членове на своето семейство. Така ще им се осигури онзи комфорт, при липсата на който те биха могли да се разубедят и откажат от осъществяването на свободното движение, което интеграционният процес всячески се старее да насърчи (негово основно средство за постигане на целите му – виж чл. 3 на ДЕС в новата му редакция след ЛД). Въпреки това обаче няма как да се избегнат определени изисквания (формалности), които не се предвиждат за гражданите на ЕС.

7.4.1. Гражданинът на ЕС трябва да е осъществил движение между ДЧ, за да може и членът на неговото семейство, който е гражданин на трета страна, да претендира право на движение³⁸². С известни уговорки последици от правото на свободно движение могат да настъпят и в рамките на „вътрешни ситуации“³⁸³.

³⁸¹ СЈСЕ, 2006, *Mattern*, C-10/05, Rec. I-3145.

³⁸² СЈСЕ, 1997, *Uecker et Jacquet*, aff. jointes C-64-65/96, Rec. I-3171.

³⁸³ Завръщане в родината: СЈСЕ, 1992, *Singh (The Queen v Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department)*,

7.4.2. Член 5, § 2 на Директива 2004/38 допуска издаването на „входна виза“ и вземането от ДЧ на мерки срещу злоупотребата с права (фиктивни бракове и т.н.). Съдът на ЕС обаче налага много строги изисквания за пропорционалност в защита на правото на семеен живот (недопускане на неоправдано експулсиране и т.н.)³⁸⁴. Член 5, § 4 на Директивата задължава държавите да съдействат и осигурят „всички удобства“ (напр. възможност за получаване на входна виза на самата граница при влизането на лицето).

Съдът на ЕС еднозначно приема, че не е необходимо гражданинът на трета страна да е пребивавал законно на територията на една ДЧ, за да може да се ползва от правото на влизане в друга ДЧ³⁸⁵.

След влизането му в приемащата ДЧ гражданинът има „автоматично“ право на пребиваване – докато е част от семейството на пребиваващия „основен“ член на семейството (чл. 7, § 2). Това не отменя прилагането на определени административни процедури – издаване на карта за пребиваване и др.

7.4.3. Трето условие е семеината връзка да се запази и гражданинът на ЕС да продължава да осъществява своето пребиваване. Гражданинът на трета страна може да остане в ДЧ без присъствието на основния член на семейството в случай на негова смърт (чл. 12, § 2) или в други случаи – напр. децата му, които не са граждани на ЕС (чл. 12, § 3). Това право обаче е на общо основание подчинено на изискването за достатъчно средства (чл. 12, § 2, ал. 2 и чл. 13, § 2, ал. 2).

7.4.4. Дори ако основният член на семейството получи постоянно право на пребиваване, членовете на семейството му, които не са граждани на ЕС, трябва да докажат поне 5 години

C-370/90, Rec. I-4265. Относно правата, свързани със свободното движение, виж и съвсем скорошното решение с подобно име (но за съвсем друго лице!); CJ, 18. 10. 2012, *Singh*, C-502/10.

³⁸⁴ Постоянна и изобилна практика, виж напр. CJCE, 2002, *MRAH (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL)*, C-459/99, Rec. I-6591.

³⁸⁵ CJCE, 2007, *Jia*, C-1/05, Rec. I-1.

непрекъснато пребиваване в съжителство с него, за да получат същия статус (чл. 16, § 2, с изключенията по чл. 17, § 3).

8. Право на пребиваване на граждани на трети страни на друго основание

Първоначално (и до 2006 г.!) гражданите на трети страни, които не са членове на семейството на гражданин на ЕС, имаха право на достъп до ДЧ на ЕС само в контекста на свободата на предоставяне на услуги³⁸⁶ (чл. 56, ал. 2 на ДФЕС) или по силата на договори за асоцииране със съответната трета страна³⁸⁷.

8.1. В резултат на изобилна съдебна практика се очертават три кръга изисквания:

- установяване на заетост (с критериите за понятието „работник“);
- установяване на легитимност (законност) на осъществяването на трудовата му дейност³⁸⁸ в ДЧ, от която идва;
- установяване спазени ли са националните изисквания (или в споразумението за асоцииране) за продължителност на трудовата дейност.

8.2. Когато през януари 2006 г. изтича срокът за транспортиране на Директива 2003/109 от 25 ноември 2003 г. относно статуса на гражданите на трети страни с продължително пре-

³⁸⁶ Белгийска компания осъществява ремонтни дейности във Франция – и това дава право на нейните работници, марокански граждани, които имат законно пребиваване в Белгия, да получат право на пребиваване във Франция за нуждите на дейността на компанията (услуги) – СЈСЕ, 1994, *Van der Elst*, 43/93, Rec. 498. Достатъчна е само декларация от предприятието, други изисквания (входна виза и т.н.) са непропорционални – СЈСЕ, 2006, *Commission c/ Allemagne*, C-244/04.

³⁸⁷ Може би най-знаковото решение е по делото СЈСЕ, 1987, *Demirel*, C-12/86, Rec. 3719, относно турски гражданин. По делото СЈСЕ, 2004, *Commission c/ Autriche*, C-465/01, р. 53, например съдът потвърждава изискването за равно третиране по отношение на мароканец, законно нает на работа в Австрия по силата на Споразумението за асоцииране с Мароко.

³⁸⁸ СЈСЕ, 1998, *Birden*, C-1/97, Rec. I-7747.

биваване, това положение се изменя чувствително. Нейният чл. 14 позволява на чужденец, който има право на дългосрочно пребиваване на територията на една ДЧ, да пребивава свободно на територията на другите ДЧ. Тази директива доразвива разпоредбите относно миграционната политика (чл. 63, § 3 и 4 на ДЕО, днес чл. 79 на ДФЕС).

8.2.1. Разбира се, предвидени са определени специфични условия: издаване на документ за пребиваване, непрекъснато пребиваване за определен период, постоянни, стабилни и достатъчни доходи, спазване на съображенията за обществен ред и сигурност и др.

8.2.2. Допустима е възможност за осъществяване на национална политика по отношение на пазара на труда, свързана и с налагането на определени ограничителни мерки: имиграционни квоти, защита на националния трудов пазар, секторни политики на пазара на труда и мерки за интеграция (езиково обучение, правна култура и др.).

8.2.3. Най-общо правото на пребиваване обхваща и членовете на семействата на тези граждани, но със съществени ограничения (не се включват лицата без брак, възходящите и низходящите и др.).

8.2.4. Извън това обаче на общо основание се прилага принципът за равно третиране (еднакви права с мигриращите граждани на ЕС, респ. с националните граждани на приемащата ДЧ).

По отношение на правата на гражданите на трети страни, извън хипотезата на принадлежност към семейството на гражданин на ЕС (разгледана подробно по-горе, а и по-нататък по отношение на уредените права), пълно приложение намира режимът на съюзните политики, които след Договора от Лисабон носят наименованието „относно контрола по границите, убежището и имиграцията“ (чл. 77-80 на ДФЕС)³⁸⁹.

³⁸⁹ В ДЕО преди ЛД Дял IV бе с по-широк обхват и бе озаглавен „Визи, убежище, имиграционна и други политики, отнасящи се до свободното движение на лицата“.

9. Допълнителни измерения на изключително широкото разбиране за персонален обхват на правото на свободно движение

9.1. Базовото изискване за наличие на „достатъчно средства“ варира според качествата на лицата и е подчинено на ограничително тълкуване от страна на интеграционния съд и в резултат – във вторичната правна уредба.

9.1.1. Студентите могат да доказват наличието на достатъчно средства само с едностранна декларация, не се изисква друг документ, нито дори изрично посочване на размера на средствата (чл. 8, § 3, 3-о тире).

9.1.2. За другите лица се изисква да докажат с валиден удостоверителен документ (чл. 8, § 3, второ тире на Директива 2004/38), че разполагат с достатъчно средства (но може и друго лице в приемащата ДЧ да осигурява тяхната издръжка).

9.1.3. Определянето на минималния обем средства, които да се считат за достатъчни, се прави от ДЧ не общо, а само по индивидуална преценка на положението на лицето. Чл. 8, § 4 определя: „Държавите-членки не могат да определят фиксирана сума, която те смятат, че представлява „достатъчни средства“, но трябва да вземат предвид личното положение на въпросното лице. При всички случаи тази сума няма да бъде по-висока от прага, под който гражданите на приемащата държава-членка получават право на социални помощи или когато този критерий е неприложим, тя няма да бъде по-висока от минималната социалноосигурителна пенсия, плащана от приемащата държава-членка“.

9.1.4. По отношение на гражданите на трети държави изискването обаче е за „стабилни, постоянни и достатъчни средства“ (чл. 5, § 1, б. „а“).

9.1.5. Водещият критерий е „нивото, под което местните граждани могат да получават социални помощи“ (чл. 5, § 4).

9.1.6. Липсата на „достатъчно“ средства не води автоматично до прекратяване на правото, още по-малко до експулсиране (чл. 13, § 3), освен за гражданите на трети страни, които не са членове на семейството на мигриращ гражданин на ЕС (чл. 22, § 1, б. „b“).

9.2. Едно от най-важните с оглед на общите принципи на правото в контекста на съюзното гражданство е решението по делото *Grzelczyk*³⁹⁰. В него СЕС още веднъж напомня, че **статусът на европейския гражданин има призиванието да бъде фундаментален статус на гражданите на ДЧ.**

9.2.1. Един гражданин на Съюза, пребиваващ легално на територията на друга ДЧ, може да се позове на забраната на дискриминацията на основание на гражданство (чл. 18 на ДФЕС) във всички ситуации, относими към приложното поле (*rationae materiae*) на интеграционното право. Такива биха били най-вече ситуации, породени от упражняването на основните права и свободи, гарантирани от УД, или на свободите на движение. „Нищо не ни дава основание да смятаме, отбелязва СЕО, че студенти – граждани на Съюза, когато влизат в друга ДЧ, за да следват, са лишени от правата, които Договорът дава на съюзните граждани.“

9.2.2. Така в Директива 93/96 относно правото на пребиваване на студенти във връзка с образованието им Съветът не предвижда сред условията за придобиване на право на престой притежанието на конкретно определен обем средства или документ, доказващ наличието на такива средства. Единственото допустимо и достатъчно изискване е декларация или еквивалентен документ, което позволява на студента да убеди властите на приемащата държава, че разполага за себе си, съответно за своя придружител и децата им, със средства, така че да не се превърне в неоправдано бреме за социалната система на приемащата държава.

9.2.3. Изискването за наличие на достатъчно средства при придвижването с цел пребиваване е едно от допустимите условия пред упражняването на основното право на движение и може да се яви евентуална пречка за свободното му упражняване (виж по-горе). Но според СЕО такава тълкуване на директивата не пречи на приемащата страна да предприеме мерки с цел прекратяване на действието на разрешителното за престой или неподновяването му, когато счита, че сту-

³⁹⁰ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

дентът не отговаря повече на условията за престой, тъй като е прибягнал до социално подпомагане. Въпреки това обаче такива мерки в никакъв случай не трябва да имат автоматичен характер (да се налагат само поради факта, че един студент е прибягнал до социално подпомагане). От една страна, нуждата от социално подпомагане позволява да се заключи обосновано, че съответното лице се превръща в тежест за социалната система. От друга страна обаче, това не може да бъде единственото условие, обосноваващо ограничителната мярка. Така СЕО извежда разбирането, че рестрикция, засягаща правото на пребиваване, макар допустима, не следва да бъде нито автоматично следствие от правопроменящия факт, нито самоцелно проявление на държавна политика. В други решения СЕО приема, че такова ограничение е **допустимо само когато е обективно необходимо и обосновано от обществен интерес**. Затова си струва и внимателно да се проследи съдебната обосновка по делото (*Grzelczyk*³⁹¹), тъй като на правото на всяка ДЧ (признато и в интеграционен контекст) да изисква мигриращите лица да разполагат с достатъчно средства и да не се превръщат в бреме за социалната система СЕО противопоставя няколко основни принципа: равноправие, солидарност, пропорционалност на националните мерки и изискване за много внимателна преценка на същността на фактите, довели до необходимост от социално подпомагане (вкл. временен характер, връзката на лицето с обществото и т.н.).

9.2.4. Директива 90/364 относно правото на пребиваване, както и Директива 93/96 относно правото на пребиваване на студенти и Директива 90/365 за правото на пребиваване на работниците срещу заплащане и тези без заплащане, преустановили професионалната си активност, допускаха изрично определена **финансова солидарност** между гражданите на една ДЧ и тези на друга ДЧ, ако проблемите, които среща носителят на правото на престой, са с временен характер. Финансовото положение на един студент може лесно да се

³⁹¹ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

промени – и то по причини, независещи от волята му. Затова достоверността на декларацията за наличие на достатъчно средства не може да бъде оценява към друг момент, освен към този, в който е подадена.

Прави се и ясно разграничаване между мигриращ работник и студент, мигриращ с цел образование, и СЕО недвусмислено налага принципа на недискриминация и равнопоставеност: каквито са условията и действащите социални режими в отделните ДЧ за националните им граждани, такива трябва да са те и спрямо пребиваващите в тях съюзни граждани.

9.2.5. В т. 36 на решението по делото *Grzelczyk*³⁹² съдът в Люксембург достига до констатацията, че фактът, че един студент следва в университет в друга ДЧ, не може сам по себе си да го лиши от защитата на принципа на недискриминация заради националността му. Поради това правото на престой не може да бъде прекратено, а отпускането на минимална социална помощ на такъв студент трябва да става при същите условия, при които това е предвидено за собствените граждани – без да се въвеждат допълнителни изисквания и без да се засягат основните права.

9.3. Правната уредба на отделните професии във вторичните правни източници – взаимно признаване на дипломите. Чл. 45, § 2 на ДФЕС закрепва по ясен и недвусмислен начин забрана за дискриминация между гражданите на различните ДЧ, работещи в една от тях. За различните професии обаче реализацията на тази забрана зависи от това дали има (и доколко изчерпателна е) регламентация в производните източници.

9.3.1. Ако става дума за професия, за която Съветът е приел директива за облекчаване на упражняването ѝ съгласно чл. 44 или 47 на ДЕО (днес чл. 50 и 53 на ДФЕС), именно съответната директива ще урежда материята³⁹³.

³⁹² СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193.

³⁹³ Особено типичен е случаят по делото СЈСЕ, *Knoors*, 115/78, Rec. 399, когато един гражданин на Холандия, работил в Белгия като водопроводчик, иска да се върне да работи в Холандия. Той е получил дипломата си в Белгия и Холандия отказва да я признае. Въпросът обаче е уреден от Ди-

9.3.2. Обратно, когато става дума за професия, която не е предвидена в директива, единствената приложима разпоредба е тази на чл. 50 на ДФЕС, който предвижда еднакво третиране с местните лица – т.е. препраща към съответните разпоредби на вътрешното право като приложими за гражданите на тази държава³⁹⁴.

9.3.3. Може да се приеме, че правната уредба на взаимното признаване на дипломи и професионални квалификации следва два различни подхода:

9.3.3.1. Единият се изразява в изграждане на обща система за признаване на дипломи и други документи за придобитата квалификация или успешно завършен цикъл на обучение и се основава на две „общосистемни“ директиви: 89/48/ЕИО и 92/51/ЕИО. Чрез системата на взаимно признаване се цели премахване на пречките при упражняването на регламентирани професии на основата на разбирането, че специалист, който има признака квалификация за упражняване на регламентирана професия в една ДЧ, трябва да има правото да упражнява същата професия навсякъде във Вътрешния пазар.

9.3.3.2. Вторият подход е секторен: чрез поредица от директиви се регулира улесняването на свободното движение, взаимното признаване, ефективното право на установяване и свободата за предоставяне на услуги:

- за адвокати: директиви 77/249/ЕИО и 98/5/ЕО;
- за архитекти: Директива 85/384/ЕИО;

ректива на Съвета от 7 юли 1964 г. относно самостоятелната стопанска дейност в индустриалната сфера и занаятите. СЕО е принуден да констатира, че свободите на движение в ЕО няма да са напълно реализирани, ако отделна държава може да не прилага разпоредбите на общностна директива, и в резултат осъжда Холандия.

³⁹⁴ Така в Решение на СЕО от 7 февруари 1979 г. по дело *СЈСЕ*, 1979, *Auer*, 136/78, френски гражданин, който е получил диплома за ветеринарен лекар в италиански университет, е осъден от съда в Мюлюз за това, че работи във Франция, без да отговаря на предвиденото във френския закон изискване за притежаване на френска диплома. Сезиран по този повод, СЕО констатира, че това осъждане е правилно, тъй като при постановяването му все още не са действали съответните директиви на Съвета и единственото приложимо право е било вътрешното право на ДЧ.

- за лекари: Директива 93/16/ЕИО;
- за стоматолози: директиви 78/686/ЕИО и 78/687/ЕИО;
- за медицински сестри: директиви 77/452/ЕИО; 77/453/ЕИО и 89/595/ЕИО;
- за акушерки: директиви 80/154/ЕИО; 80/155/ЕИО и 80/1273/ЕИО;
- за фармацевти: директиви 85/432/ЕИО и 85/433/ЕИО;
- за ветеринари: директиви 78/1026/ЕИО и 78/1027/ЕИО.

9.3.4. Осъществяването на свободен пазар на труда, обхващащо множество суверенни държави, е практически невъзможно, ако не се гарантира признаване на професионалната квалификация и образованието³⁹⁵. Още в първата редакция на Римския договор е предвидено постигане на „признаването на дипломите, удостоверенията и другите документи“ като необходима мярка за изграждането на свободен пазар на работна сила. Процесът на изграждане на цялостна система от мерки обаче се оказва много труден, продължителен и натоварен с национална „ревнивост“. Интеграционният съд е принуден да разгърне изобилна практика³⁹⁶, за да установи принципа на „взаимно доверие“.

9.3.5. В периода 1976-1985 г. се приемат секторни директиви, засягащи основно професии, свързани със здравеопазването. Впоследствие се приемат и редица директиви за други професии.

9.3.6. През 1989 и 1992 г. се приемат две директиви относно висшето образование (Директива 89/48 за минимално висше образование от 3 години, допълнена от Директива 92/51 относно обща система за признаване на професионалното образование). През 2001 г. двете директиви и секторните директиви са изменени от Директива 2001/19 от 14 май 2001 г.

9.3.7. През 2005 г. секторните директиви са отменени и вместо тях се прилага рамковата Директива 2005/36 за признаване на професионалната квалификация³⁹⁷.

³⁹⁵ СЈСЕ, 1993, *Kraus*, C-19/92, Rec. I-1663.

³⁹⁶ Виж напр. СЈСЕ, 2000, *Commission c/ Belgique*, C-355/98; СЈСЕ, 1997, *Commission c/ France*, C-402/02; СЈСЕ, 2006, *Commission c/ Autriche*, C-262/05, и много други.

³⁹⁷ ЮСЕ, 2005, L 255/22.

9.3.8. За улесняване и ускоряване на процеса на изграждане на съзна система на признаване на дипломите се осъществява мащабна инициатива на ЕК, известна като „Болонски процес“, чиято основна характеристика е изработването на доброволна (без преки правни последици при неспазване³⁹⁸), но относително достатъчно ефективна уеднаквена концепция за организацията на висшето образование (5-годишно висше образование с бакалавърска и магистърска степен).

10. Правото на еднакво третиране

Това понятие е ключово за разбирането на правата на гражданите на ЕС, който се ползва от правото на свободно движение в ЕС. То обхваща дори и данъчното облагане. През 2007 г. по делото *Schwarz et Gootjes-Schwarz*³⁹⁹ СЕО приема, че една национална регламентация, която поставя в по-неблагоприятно положение определени граждани на една ДЧ поради факта, че са упражнили правото си на движение в друга ДЧ, е ограничение на правата, признати от чл. 21 на ДФЕС. Така когато данъкоплатците на една ДЧ изпращат децата си на училище в друга ДЧ, чието финансиране се осъществява от частни фондове, чл. 49 на ДФЕС не допуска прилагането на национална уредба, предвиждаща възможност да се придобие право на намаляване на данъците върху доходите на данъкоплатци, когато заплащат учебни разноски в определени частни училища на своята територия, но изключва тази възможност за плащания към частно училище в друга ДЧ. Дори когато чл. 49 на

³⁹⁸ Така например България упражнява правото си да запази своята различна уредба по отношение на висшето юридическо образование (без бакалавърска степен, задължителни 10 семестъра за получаване направо на магистърска степен) като „регулирана професия“, уредена с изричен правителствен акт (Наредба на Министерския съвет за единните държавни изисквания за специалността „Право“). Отделен въпрос е дали това е напълно оправдан подход и колко негативни са последиците от практическата неприложимост на „кредитната система“ (въведена напълно формално)...

³⁹⁹ СЈСЕ, 2007, *Schwarz et Gootjes-Schwarz*, С-76/05.

ДФЕС не намира приложение, то правилото на чл. 21 на ДФЕС при всички положения обосновава равно третиране.

10.1. Забраната за ограничаване на свободата на придвижване се отнася до **всички възможни аспекти** – дори например до изисквания относно шофьорска книжка. По делото *Sofia Skanavi et Konstantin Chryssanthakopoulos*⁴⁰⁰ съдът отхвърля възможността отделните ДЧ да изискват от гражданите в едногодишен срок от влизането да заменят шофьорските си книжки срещу такива от приемащата страна, за да могат да упражняват правата си. Политиката на хармонизиране на законодателствата в тази област следва от Директива 91/439, а задължението за замяна на свидетелството, предвидено в някои ДЧ, е препятствие пред упражняването на свободата на придвижване и като такова е недопустимо. При отсъствие на съюзни разпоредби ДЧ остават компетентни да налагат санкции за нарушаване на такива задължения, но както следва от постоянната практика на СЕС във връзка с неспазването на формалните изисквания за правото на престой и придвижване, ДЧ, дори да имат право да санкционират, не могат да налагат санкция, която е непропорционална и създава пречки пред упражняването на тези свободи.

10.2. Особено показателна е съдебната практика относно правата на равно третиране на **пограничните работници** (специално относно пенсионните права), и най-вече решението от 2009 г. по делото *Commission c/ Allemagne*⁴⁰¹. В т. 52 СЕО отбелязва: „Следва да се припомни, че чл. 7, § 2 на Регламент 1612/68 предвижда, че работник, който е гражданин на една ДЧ, се ползва на територията на друга ДЧ от същите социални предимства, както работниците – местни граждани“. Пограничните работници могат да се позовават на разпоредбите на този чл. 7 на същото основание като всеки друг работник, посочен от тази разпоредба⁴⁰². Според постоянната прак-

⁴⁰⁰ СЈСЕ, 1996, *Sofia Skanavi et Konstantin Chryssanthakopoulos*, C-193/94.

⁴⁰¹ СЈСЕ, 2009, *Commission c/ Allemagne*, C-269/07.

⁴⁰² СЈСЕ, 2007, *Geven*, 213/05.

тика на Съда⁴⁰³ правилото за равно третиране, съдържащо се както в чл. 45 на ДФЕС, така и в чл. 7 на Регламент 1612/68, забранява не само явните дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат⁴⁰⁴.

СЕО е категоричен⁴⁰⁵: „Освен ако не е обективно оправдана и пропорционална на преследваната цел, дадена разпоредба от националното право трябва да се счита за непряко дискриминационна, когато поради характера си може да засегне в по-голяма степен работниците-мигранти, отколкото местните работници, и следователно може да постави първата категория в по-неблагоприятно положение“⁴⁰⁶. Като е приела и сетне е оставила в сила разпоредби относно допълнителното пенсионно осигуряване (чл. 79-99 от Закона за данъка върху доходите, *Einkommensteuergesetz*), Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по чл. 45 на ДФЕС и по чл. 7, § 2 на Регламент 1612/68, както и по чл. 21 на ДФЕС, „доколкото тези разпоредби:

- не допускат пограничните работници и техните съпрузи да получават пенсионно-осигурителната добавка, когато не са неограничено данъчно задължени в тази ДЧ;

- забраняват на пограничните работници да използват субсидирания капитал за придобиване или за строеж на жилище за задоволяване на лични жилищни нужди, когато посоченото жилище не се намира в Германия;

- предвиждат възстановяване на посочената добавка в случай на преустановяване на неограниченото облагане в тази ДЧ“.

И тъй като, видно от цитираното, работниците-мигранти са засегнати в по-голяма степен – а това трябва да се разглеж-

⁴⁰³ СЈСЕ, 2009, *Commission c/ Allemagne*, C-269/07, p. 53.

⁴⁰⁴ Виж по-специално решението от ноември 1997 г. – СЈСЕ, 1997, *Meints*, C-57/96, Rec. I-6689, p. 44, както и СЈСЕ, 1998, *Commission c/ France*, C-35/97, Rec. I-5325, p. 37.

⁴⁰⁵ СЈСЕ, 2009, *Commission c/ Allemagne*, C-269/07, p. 54.

⁴⁰⁶ Виж конкретно СЈСЕ, 1997, *Meints*, C-57/96, Rec. I-6689, p. 45, и СЈСЕ, 1998, *Commission c/ France*, C-35/97, Rec. I-5325, p. 38.

да като скрита дискриминация и като пречка за свободата на движение, – съдът осъжда Германия да преустанови тази несъвместима със съюзното право практика. Доста често впрочем данъчната политика на отделните ДЧ е атакувана пред СЕС именно защото въвежда по-благоприятни условия за „вътрешните“ работници в сравнение със „съюзните“. В случая, за да стигне до този извод, СЕС отчита факта, че между двете страни има спогодба за избягване на двойно данъчно облагане, по силата на която тези работници се облагат в държавата, където пребивават, а не в Германия. Това им пречи да придобият статут на неограничено данъчно задължени данъкоплатци. Но това е обстоятелство, зависещо не от волята им, а от спогодбата. И затова условието да бъдат неограничено данъчно задължени е равносилно на ограничително условие за пребиваването. Тези свободи са фундаментални и не могат да бъдат ограничавани с подобни данъчни разпоредби, които всъщност представляват скрита форма на дискриминация.

11. Засилена защита на семейния живот и образованието – права на членовете на семейството на мигриращия работник

Този въпрос е от изключително голямо практическо значение и ангажира обилна съдебна практика, която значително разширява обхвата на съюзната правна уредба. Водещо е разбирането, че евентуални ограничения спрямо членовете на семейството му биха могли да разубедят гражданина на една ДЧ, имащ намерение да работи на територията на друга ДЧ. Регламент 1612/68 подчертава, че „правото на свободно движение съществува, за да може да се упражнява в условията на свобода и достойнство, ...което би било ограничено от затруднения за семейството му да го придружи или за приобщаването на това семейство на съответното ново населено място“.

11.1. За целта интеграционното право предвижда определени **права на съпругата (съпруга)** на работещото лице, като

се има предвид именно съпругата (съпругът), но не и „партньор, с когото лицето има стабилна връзка“⁴⁰⁷. Това е от малкото случаи, когато наличието на брак има съществени правни последици за гражданите на ЕС. Тези права се отнасят също и за децата под 21 години или на негова издръжка, за родителите на работещия или съпруга, които са на тяхна издръжка, независимо дали самите те притежават гражданството на някоя ДЧ. Иначе казано, разпоредбите на ПЕС обхващат всички членове на така очертаното семейство на работника.

11.2. Членовете на семейството имат в същата степен **правото да се настанят** в другата ДЧ, както и самият работник – Регламент 1612/68 относно свободното движение на работници посочва това изрично (както и Директива 73/148 относно правото на установяване и свободно предоставяне на услуги). ДЧ са задължени да издадат карта за пребиваване на съответните лица без допълнителни формалности.

Едно от най-важните решения на СЕС в тази материя е по делото *Brian Francis Collins*⁴⁰⁸. То дава отговор на два от най-съществените за правото на пребиваване въпроси – издаването на карта за пребиваване (и неговата правна сила от гледна точка на интеграционното право) и в кои хипотези престоят на територията на приемащата държава е легален и от кой момент насетне държавата може да твърди, че дадено лице пребивава незаконосъобразно на територията ѝ. Правото на равноправно третиране, предвидено в чл. 45, § 2 на ДФЕС, в съчетание с чл. 18 и чл. 21 на ДФЕС, не се противопоставя на една национална регламентация, която подчинява отпускането на социална помощ при търсене на работа (безработица) на условие то за постоянно пребиваване, доколкото това условие може да бъде оправдано от обективни и независими от националността на засегнатите лица обстоятелства и е пропорционално на

⁴⁰⁷ СЈСЕ, 1986, *Reed*, 59/85; СЈСЕ, 1992, *Singh (The Queen v Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department)*, C-370/90, Rec. I-4265.

⁴⁰⁸ СЈСЕ, 2004, *Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02.

преследваната от закона цел и се прилага и спрямо местните лица. Такова условие е въведено в Обединеното кралство и сезираната юрисдикция (Social Security Commissioner) отправя преюдициално запитване до Съда на ЕО относно изясняване на понятието „работник“ и на условията за отпускане на социална помощ на лице, търсещо работа.

11.3. Допустимото изискване, за да може работникът да бъде придружен от семейството си, е той да разполага с „нормално и достатъчно жилище“. Не съществува обаче изискване за постоянно живеене в това жилище. Съпругата на работника запазва правото си на престой дори ако се раздели с него и живее в отделно жилище⁴⁰⁹.

11.4. Регламент 1612/68 признава на членовете на семейството на работника право самите те да постъпват на работа по цялата територия на приемащата ДЧ. Това право се полага и на децата, но не и на родителите на работещия.

11.5. Децата на работещия се допускат на общо основание до **всички образователни форми**. СЕО ясно посочва, че този достъп трябва да бъде напълно равнопоставен не само в тесен административен смисъл, но също така и по отношение на стипендиите или помощите за придвижване, прехрана и ред други, които биха могли да бъдат предвидени за местните граждани в местното законодателство⁴¹⁰.

11.6. Регламент 1612/68 определя, че работникът чужденец се ползва от **същите социални придобивки**, които се полагат на местните работници. Текстът не посочва изрично членовете на семейството му, но практиката на Съда на ЕО ясно тълкува разпоредбите именно в този смисъл. Това се отнася както за съпруга и децата, така и за родителите, които са на негова издръжка.

⁴⁰⁹ СЈСЕ, 1985, *Diatto*, 267/83; СЈСЕ, 1989, *Commission c/Allemagne*, 249/86.

⁴¹⁰ СЈСЕ, 1974, *Casa grande*, 9/74.

11.7. Много важно и показателно относно обхвата на правото на пребиваване е решението по делото *Zhu et Chen*⁴¹¹. То е посветено основно на важния аспект от гражданството на ЕС – **защитата на семейния живот**.

11.7.1. Чл. 21 на ДФЕС и Директива 90/364 за правото на престой дават такова право на едно малолетно или непълнолетно лице, имащо здравна застраховка и живеещо на издръжка на свой родител – гражданин на трета страна (съпруг/а на гражданин на ЕС), чиито средства са достатъчни малолетното лице да не се превърне в неоправдано бреме за социалната система на приемащата ДЧ. Родителят може да упражнява правото си да пребивава с малолетния гражданин на територията на приемащата ДЧ. Изискването за наличие на достатъчно средства, закрепено в Директива 90/364, не трябва да се интерпретира в смисъл, че „малолетният разполага“ с достатъчно средства за себе, без да може да използва като източник член на семейството си. Доста често отделни ДЧ настояват пред СЕС, че ограничаването на правото на придвижване е допустимо, тъй като съответното лице никога не се е ползвало от него досега. Фактът, че гражданин на ДЧ е роден в приемащата ДЧ и не е използвал правото си на свободно придвижване, не трябва да бъде приравняван към „изцяло вътрешна ситуация“, което би довело до лишаване от правото същият гражданин да се ползва от разпоредбите на съюзното право в областта на свободно придвижване и пребиваване⁴¹².

11.7.2. „Едно малолетно лице би могло да се ползва от интеграционните разпоредби за свободно движение и пребиваване. Възможността един гражданин да бъде титуляр на правата, гарантирани от УД и вторичното законодателство, не трябва да бъде подчинявана и на условието това заинтересувано лице да достигне определена възраст, за да има правоспособност да упражнява самостоятелно споменатите права.“⁴¹³

⁴¹¹ СЈСЕ, 2002, *Zhu et Chen*, C-200/02.

⁴¹² СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613, p. 13 et 27.

⁴¹³ В този смисъл виж по-специално в контекста на Регламента на Съвета 1612/68 относно свободно движение на работниците (Ю, 1968, L 257/2) решенията СЈСЕ, 1989, *Echternach et Moritz*, aff. jointes 389/87, 390/87, Rec. 723,

11.7.3. Иначе казано: **правата, произтичащи от свободното движение на работници, са права не само на самите работници.** Както посочва генералният адвокат в своите заключения (по делото *Zhu et Chen*⁴¹⁴, т. 47 и 52), нито от условията, нито от целите на чл. 18 на ДЕО (чл. 21 на ДФЕС) и чл. 49 на ДЕО (чл. 56 на ДФЕС), нито от директивите 73/148 и 90/364 се налага изводът, че упражняването на уредените в тях права е подчинено на изискване за достигане на определена възраст.

В своето качество на гражданин на една ДЧ и като гражданин на Съюза малолетно дете има право да се ползва от правата по чл. 21 на ДФЕС – разбира се, с отчитане на общите резерви и ограничения, предвидени в УД и разпоредбите по прилагането им.

11.7.4. За тези ограничения и условия чл. 1, § 1 на Директива 90/364 допуска ДЧ да изискват във връзка с упражняването на правото на престой от гражданите на други ДЧ да разполагат за себе си и членовете на семейството си със здравна застраховка, покриваща всички рискове, и с достатъчно средства, за да не се превърнат в неоправдано бреме за социалната система. От друга страна, не е в компетенциите на ДЧ да ограничават ефекта от придобиване на гражданство в друга ДЧ, въвеждайки допълнителни условия за признаване на качеството им на граждани на ДЧ и възможността те да упражняват основните права, предвидени за гражданите на Съюза⁴¹⁵.

Така съдебната практика налага **особен прочит на правната уредба на института на гражданството на ЕС**, в частност разбирането, че дете на гражданин на ЕС, което е на негова издръжка, има правото да пребивава в друга ДЧ заедно с него, при това независимо от гражданството на самото дете (по определени причини то може да е гражданин на държава извън ЕС).

р. 21; СЈСЕ, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091, p. 52-63; и относно чл. 17 на ДЕО – СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613, p. 21.

⁴¹⁴ СЈСЕ, 2002, *Zhu et Chen*, C-200/02.

⁴¹⁵ Виж отново СЈСЕ, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, p. 10, и СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613, p. 28.

11.7.5. Качеството на „член на семейството на разноски на титуляря на правото на престой“ зависи от факта, че материалната издръжка на този член на семейството се осигурява от титуляря на правото на престой⁴¹⁶. От друга страна, е „недопустимо да се откаже и правото на пребиваване на родителя, гражданин на трета страна, който действително упражнява родителски права спрямо детето, на което (съгласно по-горното) чл. 21 и Директива 90/364 дават право на пребиваване, защото означава правото на престой на детето да се лиши от всякакъв полезен ефект. Упражняването на правата на детето налага необходимост то да бъде придружавано от човек, упражняващ действително грижи за цялото време, докато този човек наистина е способен да пребивава заедно с него в приемащата ДЧ. Както чл. 21 на ДФЕС и Директива 90/964 дават право на неограничено във времето пребиваване на територията на приемащата ДЧ на един малолетен гражданин на друга ДЧ, същите разпоредби следва да се прилагат и по отношение на родител, упражняващ действително родителските права, дори сам да не е гражданин на ЕС.

11.7.6. Две са основните за института европейски гражданин характеристики, изтъкнати в решението *Zhu et Chen*. Както видяхме и по-горе, упражняването на правата **не се подчинява на изискването да се достигне определена възраст**. То съществува обективно, като следствие от единствения правопораждащ европейското гражданство факт – наличието на гражданство на дадена ДЧ. Въпреки това едно малолетно лице, титуляр на правото на придвижване и пребиваване, не може да го упражнява ефективно. Затова Съдът допуска **същите права да се признаят и за негов родител, макар и не гражданин на Съюза**. Това се дължи на простия факт, че без родителските грижи и материална помощ самото малолетно дете не може да упражнява пълноценно правата си. Това според СЕС „напълно би лишило тези права от смисъла им“. Защитата на семейния живот е ценност, която интеграционният съд винаги е отстоявал категорично. Разбира се, правата на

⁴¹⁶ Така във връзка с чл. 10 на Регламент 1612/68: СЈСЕ, 1987, *Lebon*, 316/85, Rec. 2811, р. 20-22.

този родител не са безусловни (както става ясно и по делото), той трябва да отговаря на законовите условия – като това да разполага с достатъчно средства. Дори и без това обаче зачитането на правата на малолетния гражданин би било достатъчна причина да се постави и грижещият се за него родител в значително по-благоприятна позиция от всяко друго лице – гражданин на трета държава.

11.8. Неотдавна СЕС постанови ново знаково решение – по делото *Ibrahim*⁴¹⁷ относно Регламент 1612/68. В т. 29 той напомня, че децата на един гражданин на ЕС, установили се в дадена ДЧ, докато родителите им упражняват там правото си на престой като мигриращи работници, имат **право да пребивават и да се образуват** съобразно чл. 12 на Регламент 1612/68. Това, че междуременно родителите са се развели, както и че само единият от родителите е гражданин на ЕС и че този родител няма вече качеството на мигриращ работник в приемащата ДЧ, е ирелевантно за съда. Също така, когато децата упражняват правото си да учат, а родителите им, упражнявайки родителски грижи, загубят правото си на пребиваване, те запазват правото на пребиваване за времето на обучението на децата – обратното би довело децата до лишаване от право, признато и гарантирано от европейския законодател.

11.8.1. Според Съда признатото в чл. 12 на регламента право на едно дете на мигриращ работник да се образова при най-добри условия, в светлината на изискването за зачитане на семейния живот, прогласено в чл. 8 на ЕКПЧ, налага необходимостта това дете да има правото да бъде придружавано от човек, осъществяващ действително грижи за него, и този човек може да пребивава с него по време на обучението му.

11.8.2. Това решение на Съда разкрива една двойна връзка на правата, съставляващи гражданството на ЕС, погледнато през призмата на семейния живот. От една страна, детето има право да се обучава, защото е дете на гражданин на ЕС – мигриращ работник. От друга страна, правото на образование

⁴¹⁷ CJ, 23. 2. 2010, *Ibrahim*, C-310/08.

е толкова силно и ненакърнимо, че дори когато работникът загуби това си качество, запазва правата си – за да могат да бъдат защитени правата (и интересите) на детето.

11.8.3. Тук Съдът прокарва една тънко разграничение между права, които на пръв поглед изглеждат противопоставими. Правото на образование на едно дете на гражданин на ЕС на територията на друга ДЧ, придобито като следствие от правото на движение на работещия родител, не се погасява с преустановяването на главния факт – качеството на мигриращ работник на родителя. Напротив – то от своя страна става правопораждащ факт за правото на престой на родителя, загубил вече качеството си на мигриращ работник.

11.8.4. Във връзка с това СЕС подчертава в т. 33 на решението по делото *Ibrahim*⁴¹⁸, че „правото на равноправно третиране относно достъпа до образование на децата на един мигриращ работник, закрепено в чл. 12 на Регламент 1612/68, засяга само децата, пребиваващи на територията на ДЧ, където единият от родителите е бил нает“. Този чл. 12, както го интерпретира СЕС и в делото *Baumbast*⁴¹⁹, позволява да се признае на детето във връзка с правото му на достъп до образование и едно автономно право на престой. В частност упражняването на право на образование не може да бъде подчинено на условието, че детето запазва по време на образованието си специфично право на престой. На второ място приложението на принципа на равноправно третиране по отношение на достъпа до образование се отнася не само до децата на мигриращите работници. То се прилага също така и спрямо децата на бивши мигриращи работници. Така отново се потвърждава, че чл. 12 на регламента дава основание на децата да се признае право на престой, независимо от правото на престой на родителите им.

11.8.5. Една такава автономия на чл. 12 спрямо чл. 10 на същия регламент, която съдът прогласява в своята юриспруденция, не може да се приложи обаче по отношение на Директива 2004/38. С приемането на тази директива съответната юрис-

⁴¹⁸ CJ, 23. 2. 2010, *Ibrahim*, C-310/08, p. 33.

⁴¹⁹ CJSE, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091.

пруденция става дори малко излишна, защото според чл. 24, § 1 на директивата всеки гражданин на ЕС, пребиващ на територията на друга ДЧ, трябва да бъде третиран равноправно с нейните собствени граждани във всички области от приложното поле на договорите. Няма никакво съмнение, че достъпът до образование е материя, попадаща в обхвата на интеграционното право, налагаща такова равноправно третиране.

11.8.6. Последният принципен въпрос, по който Съдът се произнася по делото *Ibrahim*⁴²⁰, е дали правото на престой е подчинено на условието за притежаване на достатъчно средства и здравна застраховка, покриваща всички рискове. В т. 52 на решението Съдът отчита, че „такова изискване не фигурира в чл. 12 на регламента и чл. 12 не би трябвало да се интерпретира ограничително, нито да бъде лишаван от полезния си ефект. В заключение, при обстоятелства като тези в главното производство децата на гражданин на ДЧ, който работи или е работил в приемащата ДЧ, и родителят, който в действителност упражнява родителските права върху тях, могат да се позовават във втората ДЧ на право на пребиваване единствено на основание на чл. 12 на Регламент 1612/68, без подобно право да зависи от условието те да притежават достатъчно средства и пълно здравно застрахователно покритие в тази държава.

От всичко това Съдът на ЕС стига до недвусмисления извод, че както детето, така и родителят, упражняващ родителски грижи, ще имат право на държавна помощ за издръжка през периода на обучението на детето.

11.9. Ясно потвърждение на разбирането за **автономност на правата на гражданите на ЕС** СЕС прави и през 2010 г. по делото *Teixeira*⁴²¹. Гражданинът на една ДЧ, който е бил нает на работа в друга ДЧ, в която детето му се обучава, може като родител, който в действителност упражнява родителските права върху това дете, да се позовава на право на пребиваване в приемащата ДЧ единствено на основание на чл. 12 от Регламент 1612/68, без да е необходимо да отговаря на условията, опре-

⁴²⁰ CJ, 23. 2. 2010, *Ibrahim*, C-310/08.

⁴²¹ CJ, 23. 2. 2010, *Teixeira*, C-480/08.

делени в Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на ДЧ. Правото на пребиваване в приемащата ДЧ на родителя, който действително упражнява родителските права над дете, ползващо се от право на обучение съгласно чл. 12 от Регламент 1612/68, не зависи от условията този родител да притежава достатъчно средства (да не се превърне в тежест за системата за социално подпомагане на тази ДЧ през периода на своето пребиваване) или да има пълно здравно застрахователно покритие в тази ДЧ.

Правото на пребиваване в приемащата ДЧ на родителя, който действително упражнява родителските права върху дете на работник-мигрант, обучаващо се в тази държава, не зависи от условието към момента, когато това дете е започнало обучението си, един от родителите му да извършва професионална дейност като работник мигрант в съответната ДЧ. Правото на пребиваване в приемащата ДЧ на родителя, който действително упражнява родителските права над дете на работник мигрант, обучаващо се в тази държава, се погасява при навършване на пълнолетие от детето, но ако детето все още има нужда от присъствието и грижите на този родител, за да може да продължи и завърши обучението си, тези права се запазват, докато е необходимо.

11.10. Отново в контекста на зачитане на правото на семеен живот, по силата на което правата на лице, гражданин на Съюза, се разпростират и върху други свързани с него лица, е решението по делото *Metock*⁴²². Разпоредбите на чл. 5, чл. 6, § 2 и чл. 7 на Директива 2004/38 дават **право на влизане и пребиваване** до 3 месеца и на пребиваване повече от 3 месеца на граждани на трети страни, членове на семейството на един гражданин на ЕС, които го придружават и се присъединяват към него, без да са от значение мястото или условията на престой, валидни за тях, преди да пристигнат в тази страна. В частност чл. 5, § 2 въвежда **изискването за входна виза**, ако гореспомнатите лица не притежават карта за пребиваване. Картата за

⁴²² СЈСЕ, 2008, *Metock e.a.*, C-127/08.

пребиваване (*carte de séjour*) е документ, даващ право на пребиваване за повече от 3 месеца.

11.10.1. С това решение Съдът определя (обратно на това, което е отсъдил по делото *Akrich*⁴²³), че за упражняването на правата по Регламент 1612/68 за свободно придвижване на работници не трябва да се изисква за граждани на трети страни, свързани с граждани на ЕС, да са пребивавали легално в друга ДЧ, когато се преместват в друга ДЧ, където е мигрирал свързаният с тях гражданин на ЕС. Възможността да се ползва това право не трябва да зависи от предварително легално упражняване на правото на пребиваване.

11.10.2. Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на ДЧ не допуска национална правна уредба, която изисква от гражданина на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в тази ДЧ, на която не е гражданин, преди своето пристигане в приемащата държава да е пребивавал законно в друга ДЧ, за да се ползва на разпоредбите на тази директива. Според СЕС чл. 3, § 1 на Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че гражданин на трета страна, съпруг на гражданин на Съюза, пребиваващ в ДЧ, на която не е гражданин, който придружава или се присъединява към този гражданин на Съюза, се ползва от разпоредбите на посочената директива, независимо от мястото и от датата на сключването на техния брак, както и от начина, по който този гражданин на трета страна е влязъл в приемащата ДЧ. Следователно фактът на семейна връзка с лице, гражданин на ЕС, е достатъчен сам по себе си, за да могат основните признати на европейския гражданин права да се прострат и по отношение на граждани на трети страни. Така на практика тези граждани се приравняват на граждани на ЕС. Разбира се, по отношение на ред други права за тях би имало ограничения – по-особено е положението например по отношение на изборителните права. Всъщност най-важно, което прави СЕС с тази юриспруденция, е, че ясно заявява

⁴²³ СЈСЕ, 2001, *Akrich*, C-109/01, Rec. I-9607.

недопустимост да се поставя в нелегален статус всяко лице, което е свързано с гражданин на ЕС. Въпреки наличието на съюзни разпоредби, даващи право на ДЧ да изискват и въвеждат условия пред граждани на трети страни (виза, карта за пребиваване и т.н.), които биха могли да доведат до усложнения във връзка с правото на придвижване и пребиваване – съдът приема, че такива разпоредби са противоречащи на духа на интеграционното право, когато засягат лица, членове на семейството на гражданин на ЕС, ако са непропорционални или не отчитат обективните факти и субективното положение на конкретното лице.

11.11. По този начин се поставя въпросът и дори когато става дума за лица, **търсещи убежище** в ДЧ на ЕС. Доколкото всяка страна, която приема бежанци на своята територия, определя техния статус, тя определя за колко време и при какви условия те могат да пребивават на нейна територия. Фактът обаче, че едно такова лице влиза в правна връзка с гражданин на ЕС, вече изцяло променя неговото положение и то също придобива редица права.

11.11.1. Такава е ситуацията по делото *Sahin*⁴²⁴. Според СЕО чл. 3, § 1, чл. 6, § 2 и чл. 7, § 1, буква „г“ и § 2 на Директива 2004/38 трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че се отнасят и до членовете на семейството, които са пристигнали в приемащата ДЧ отделно от гражданина на Съюза и едва там са придобили качеството на член на семейството му. Без значение е обстоятелството, че към момента, в който придобива това качество или започва да води семеен живот, членът на семейството пребивава временно в приемащата ДЧ по силата на нейното законодателство относно правото на убежище.

11.11.2. Чл. 9, § 1 и чл. 10 от Директива 2004/38 не допускат национална правна уредба, съгласно която членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на нито една ДЧ и които се ползват от право на пребиваване по силата на съюзното право, по-конкретно съгласно чл. 7, § 2 от Директивата, не могат да получат карта за пребиваване

⁴²⁴ CJCE, 2008, *Sahin*, C-551/07.

на членове на семейството на гражданин на Съюза само по съображението, че им е разрешено временно да пребивават в приемащата държава по силата на законодателството на тази държава относно правото на убежище.

11.11.3. Съдът на ЕС е сезиран с такъв въпрос и по делото *Commission c/ Belgique*⁴²⁵. Верен на своя демократичен подход, той недвусмислено налага **граници на евентуално своеволно прилагане и тълкуване** от страна на държавите-членки на Директива 90/364 (разбирай последвалата Директива 2004/38). Съдът потвърждава, че съгласно тази директива ограничения са допустими, но само съобразно с принципите на съюзното право, а не с вътрешното право на ДЧ. В т. 66 интеграционният съд заключава: „В случай че гражданите на една ДЧ не са в състояние да докажат, че отговарят на условията, приемащата ДЧ може да вземе мерки за „отдалечаването им“ (под формата на репатриране или експулсиране), при зачитане на ограниченията, които общностното право налага“⁴²⁶. В т. 68 съдът приема, че въпреки обосноваността на подобни мерки **те не могат и не трябва да имат автоматично действие**. Ако лицето не може в определен срок да представи необходимите документи, че отговаря на изискващите се финансови условия, автоматичният характер на една такава мярка (на отдалечаване) я прави противоречаща на изискването за пропорционалност на националните мерки. Една национална мярка, непропорционална на извършеното нарушение, би могла да разубеди гражданите на ЕС да упражняват правото си на свободно придвижване и като такава е недопустима.

11.12. В т. 52 на решението си по делото *Hosse*⁴²⁷ през 2006 г. съдът все пак подчертава, че в духа на чл. 2 на Регламент 1408/71 **членовете на семейството на работник имат само производни права, придобити само в това им качество, а не**

⁴²⁵ СЈСЕ, 23. 3. 2006, *Commission c/ Belgique*, C-408/03. Прави впечатление, че (поради особената си важност и по искане на ДЧ, страна по делото) делото е гледано от Големия състав на СЕО.

⁴²⁶ Подобно виж СЈСЕ, 2005, *Oulane*, C-215/03, Rec. I-1215, p. 55.

⁴²⁷ СЈСЕ, 2006, *Hosse*, C-286/03.

собствени самостоятелни права. Безспорно по своето основание за придобиване правата на лицата, граждани на трети страни, членове на семействата на граждани на ЕС, имат вторичен характер (освен тези, които разгледах по-горе и спрямо които се прилага разбирането за „автономия на правата“).

11.12.1. Както обаче неведнъж видяхме по-горе, това не пречи те да запазят тези права и при евентуален развод или прекратяване на фактическото съжителство (автономия...). Те не са длъжни да придобиват отделно национално гражданство на приемащата ДЧ, за да могат да се ползват от тези права на гражданите на ЕС. Тези лица обаче могат по-лесно да придобият гражданство на съответната страна, а оттам и на ЕС, като основният аргумент в тяхна полза ще е бракът или съжителството с лице, гражданин на съответната държава. Придобитото гражданство ще остане в сила и при последващ развод.

11.12.2. По делото *Mora Romero*⁴²⁸ СЕО определя, че трябва да се признаят права, произтичащи от гражданството на ЕС, и на лица, които, макар сами да не са граждани на ДЧ, при определени условия ще черпят някои от правата като деца на гражданин на ДЧ, починал преди присъединяването на тази държава към ЕС. За СЕО Регламент 2001/83 относно прилагането на режима на социално осигуряване за работниците и членовете на семействата им трябва да се тълкува в смисъл, че когато законодателството на дадена ДЧ допуска продължаване на правото на социална помощ на деца-сираци (поради изпълняване на военна служба), не се допуска дискриминация на основание на гражданство. Първоначалната невъзможност за позоваване на принципа на равнопоставеност се компенсира от принципа на недискриминация, като СЕО все пак подчертава вторичния характер на правата на членовете на семейството на работника.

11.12.3. През 1997 г., когато е постановено решението⁴²⁹, основният статус, свързан с познатите ни днес като права на гражданина, е този на мигриращия работник. Както видяхме в началото на тази глава, днес такова качество не е необходи-

⁴²⁸ СЈСЕ, 1997, *Mora Romero*, C-131/96.

⁴²⁹ Същото дело СЈСЕ, 1997, *Mora Romero*, C-131/96.

мо, защото УД, а и практиката на СЕС определят гражданството като основен статус на гражданите на страните-членки, без това да е в зависимост от факта дали даденото лице е „работник“ или не. Затова в по-старите решения на интеграционната юрисдикция, в които се използва понятието „работник“, правата на работниците и членовете на семействата им трябва да се разглеждат като права на „гражданите на ЕС“.

11.13. Особено знаково е произнасянето на СЕО по делото *Familiensache*⁴³⁰ относно един основен за гражданството въпрос – определянето на име на дете, когато **в отделните ДЧ са предвидени различни правила**.

11.13.1. По това дело детето е родено в Дания и родителите (и двамата германци) желаят то да получи двойно фамилно име, съставено от фамилиите на майката и бащата. Родителите пожелават детето да получи германско гражданство. Германският закон предписва обаче, че името на детето се определя според закона на страната, чийто гражданин е то. Така, когато съпругата не носи фамилното име на съпруга си, а двамата упражняват родителските грижи в съжителство, те ще определят в декларация пред длъжностното лице по гражданското състояние дали детето ще носи името на бащата или на майката. Ако не направят такава декларация в едномесечен срок от раждането, правото на единия или другия съпруг да даде своето фамилно име следва да се упражни само по съдебен ред. Такова право не възниква, ако детето не е родено в Германия, освен ако родителят или детето не го поискат или не е необходимо за вписване в акта за гражданско състояние или личната карта. Детето е записано в Дания с двойното име на съпрузите – и двамата германци. Германският закон не приема обаче двойно фамилно име. Сезиран от административния орган с преюдициално запитване, за да прецени дали той има качеството „юрисдикция“, годна да отправя преюдициални запитвания, СЕО взема предвид няколко елемента – юрисдикцията да е създадена по закон, да е независима от

⁴³⁰ СЈСЕ, 2006, *Familiensache c/ Standesamt Stadt Niebüll*, C-96/04.

страните, да действа постоянно и със задължителен характер, да прилага състезателно производство. Когато става дума за административен орган, който не е призван да разреши спор, въпреки че отговаря на останалите изисквания, такъв орган не може да бъде считан за упражняващ юрисдикционна функция – поради което СЕО отказва да се произнесе по запитването и приема, че съгласно приложимия германски закон, когато се изисква германска самоличност, компетентен да отправи преюдициално запитване е националният съд, пред който се осъществява процедура по определяне на името. Още повече че няма спор между родителите, тъй като и двамата искат детето да има двойно име. С това си сезиране СЕО оставя въпроса за решаване в Германия, но на практика лишава и германския съд от компетентност – тъй като съгласно вътрешния закон до съдебно дело ще се стигне само при спор между родителите. Така детето може да остане без германско гражданство. От друга страна обаче, родителите имат несъмнено право да определят името на детето си и след като детето (законно) е получило име в Дания, където е родено, би могло да запази датското си гражданство и да ползва абсолютно същите права като германските граждани в Германия – но в качеството си на гражданин на ЕС, не на германски гражданин. Така, без да се стига до колизия, ще бъдат запазени всичките му права и то ще бъде равнопоставено на всички германски граждани. Успоредно с това ще запази и желаното от родителите си фамилно име. Остава обаче отворен въпросът за въвеждането на минимални общи критерии при определяне на фамилното име на съюзно ниво. Тук СЕО не посява да приеме изпреварващ съюзното законодателство подход, тъй като материята е все още чувствителна, а и както знаем, институтът европейски гражданин следва този на гражданите на отделните ДЧ и не го замества.

11.13.2. Въпросът за определяне на фамилното име се поставя и в известното дело *Garcia Avello*⁴³¹. Родени от смесен брак между испанец и белгийка, две деца имат двойно граж-

⁴³¹ CJCE, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02.

данство. Съгласно белгийското законодателство децата носят фамилното име на бащата. Двамата родители обаче отправят молба до белгийското министерство на правосъдието за смяна на името – така че децата да носят двойно фамилно име, както е според испанското право. Преди това децата са регистрирани с двойното фамилно име в испанското консулство в Белгия. Белгийските власти отказват обаче да регистрират децата с двойно фамилно име. Отчитайки факта, че статусът на гражданин на ЕС има призиванието да бъде основен статус на гражданите на ДЧ и че всеки гражданин на ДЧ е и гражданин на ЕС, Съдът приема да разгледа делото. Въпросът е поставен в контекста на свободата на придвижване, правото на пребиваване и евентуалните неудобства, които двойното гражданство би създавало в рамките на социалния живот в Белгия, което налага да се приеме само името на бащата.

Според т. 25 на решението, макар правилата за определяне на името на дадено лице да са от компетенцията на ДЧ, при упражняването му те са длъжни да се съобразяват с интеграционното право. Доколкото институтът гражданин на Съюза няма за цел да разширява приложното поле на УД и да обхваща „изцяло вътрешни ситуации“, то тук връзката с интеграционното право произтича само от факта, че въпросните деца са граждани на една ДЧ, пребиваващи легално на територията на друга ДЧ. На този факт не следва да се противопоставя обстоятелството, че лицата имат гражданство и на държавата, в която пребивават, и това да е единственият факт, който тази държава признава. **ДЧ нямат право да въвеждат допълнителни изисквания за упражняване на основните свободи, предвидени в УД** (т.е. не могат с вътрешни правни норми да ограничават последиците от притежаването на гражданството на ЕС), свързани с признаване на гражданството на друга ДЧ, и така да ограничават ефекта на това гражданство. Затова следва да се установи съдебна практика, която да позволява на децата, граждани на една ДЧ, имащи гражданство и на друга ДЧ, да носят фамилно име, съчетаващо и други елементи, в отклонение от предвиденото в правния ред на първата ДЧ, и които са вписани така в официалните регистри на втората

ДЧ. Ето защо СЕО заявява, че чл. 12 и чл. 17 на ДЕО (чл. 18 и чл. 20 на ДФЕС) не допускат възможност административните власти на една ДЧ да постановяват отказ на молба за смяна на името на малолетно дете, пребиваващо в тази ДЧ и имащо двойно гражданство – на тази и на друга ДЧ, когато тази молба има за цел да позволи на децата да носят име, което биха използвали съгласно правото и традициите на втората ДЧ.

Разбира се, този случай не е съвсем аналогичен с предишния, защото Германия извън контекста на правната уредба относно фамилното име не допуска и двойно гражданство, докато в Белгия това е възможно. Именно принципът на равно третиране обаче ще е определящ за допустимостта на една национална уредба според съюзното право.

11.14. Дори през 2010 г. съдебната институция на ЕС проявява сериозно внимание към въпроса за **изискването за минимална продължителност на пребиваването** с оглед упражняването на правото за оставане в съответната ДЧ след прекратяване на трудова дейност. По делото *Lassal*⁴³² СЕС определя, че чл. 16, § 1 и 4 на Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че: „С оглед на придобиването на правото на постоянно пребиваване по чл. 16, § 1 трябва да се вземат предвид периодите на непрекъснато пребиваване в продължение на 5 години, изтекли преди датата на транспониране на тази директива (30 април 2006 г.)“. Съдът изяснява понятието „непрекъснат срок на пребиваване“ с оглед придобиването на правото на постоянно пребиваване. Възможно е заинтересуваното лице да отсъства, но за период до две години последователно. След изтичането на петгодишния период пък възниква постоянно право на пребиваване в дадената страна, което не се влияе от отсъствията или местопребиваването на лицето.

11.15. Така чрез изобилна и силно аналитична юриспруденция интеграционният съд в Люксембург придава значимо допълнително съдържание на правата на гражданите на

⁴³² СЈ, 7. 10. 2010, *Lassal*, C-162/09.

ЕС и изгражда **цялостна съдотворна концепция за правния режим на гражданството на ЕС** и (заемащото централно място в него) право на свободно движение в ЕС. Посочените тук примери са единични, те са по-скоро илюстративни, отколкото достатъчни за добиване на пълна представа за тази концепция. Надявам се обаче, че те ясно аргументират незаобиколимата необходимост националният юрист – и на първо място националният магистрат – да познават общата доктринална рамка на проблематиката и винаги да търсят аргументи в люксембургската юриспруденция и да се позоват не само (дори не толкова) на писаните разпоредби, а именно и предимно на решенията на Съда на ЕС като тълкувателен източник на Правото на ЕС с общо действие⁴³³.

⁴³³ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009, спец. стр. 284 и сл., и **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, спец. стр. 42 и сл. („Доктриналната власт на Съда на ЕС над националните съдилища“).

Глава 7

СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ ПО ЧЛ. 45 НАДФЕС (ОБХВАНАТИ ПРАВА)

Съдържанието на правото на гражданина на една ДЧ като гражданин на ЕС да се придвижва из целия ЕС и да пребивава на територията на всяка друга ДЧ е предмет на подробно уреждане още от 60-те години на XX век: Регламент 1612/68 и Директива 68/360 от 15 октомври 1968 г.⁴³⁴

Традиционните последици от притежаването на гражданство на отделна ДЧ съществено се изменят в правния контекст на европейския интеграционен процес. Гражданинът придобива редица нови права (правни възможности), като при това запазва и правата си като гражданин на съответната държава. Но той вече може да се ползва и в друга ДЧ с права, по-рано запазени само за нейните граждани.

Всъщност 21 на ДФЕС говори за право на гражданина на ЕС „да се движи и пребивава“, докато производните източници разграничават „право на напускане“ (чл. 4 на Директива 2004/38), „право на влизане“ (чл. 5) и „право на престой до 3 месеца“ (чл. 6), и отделно право на „пребиваване“ (за повече от 3 месеца, чл. 7), заедно с правото на „установяване“ (чл. 49 и сл. на ДФЕС и производни източници).

Всъщност материята на свободното движение на лицата може би най-красноречиво илюстрира тезата за европейската интеграция като еволютивен процес. При това става дума за еволюция, осъществена както по политически, така и по юриспруденциален път (като съдебната практика в значителна степен бива кодифицирана от Директива 2004/38).

В същото време трябва ясно да се отчита, че разпоредбите, съставляващи чл. 45 на ДФЕС, са **норми с директен ефект** – гражданите черпят правата си направо от тях, а приетите за прилагането им регламенти и директиви „не създават нови права за лицата, защитени от общностното право, ... а уточня-

⁴³⁴ Ю, 19. 10. 1968 г., L 257.

ват приложното поле и условията за упражняването на правата, директно предоставени от Договора⁴³⁵.

Правото на свободно движение е „основно интеграционно право“, което интеграционният съд тълкува разширително – поради което и последователно дава ограничително тълкуване на възможностите за ограничаването му (или неприлагането му, виж по-долу Глава 8).

По същество **чл. 45 на ДФЕС доразвива правото на свободно движение по чл. 20 и 21 на ДФЕС** – за нуждите на централната категория движещи се лица (работниците) и изцяло в доразвитие на принципа на недискриминация на национална основа по чл. 18 на ДФЕС.

Така **чл. 45 на ДФЕС закрепва:**

1. в § 1 – правото на работниците на свободно движение в двете му измерения – движение в рамките на общия пазар (§ 3) и свободно и равнопоставено осъществяване на трудова дейност (2);

2. в § 2 – забраната на всяка дискриминация на основание на гражданство при осъществяването на свободното движение – и в частност по отношение на заетостта,
– възнаграждението
– и условията на труд;

3. а в § 3 – и конкретни (неизчерпателни!) измерения на проявлението на забраната за дискриминация на основание на гражданство по отношение на движението на работниците:
– право на труд,
– право на придвижване,
– право на пребиваване при осъществяването на трудовата дейност,
– право на оставане в приемащата ДЧ след края на трудовата дейност;

4. и в § 3 и 4 – допустимите ограничения (изключения).

Някои от проблемите, свързани с правата на мигриращите лица, бяха уместно разгледани по-горе при изясняването на персоналния обхват на режима (Глава 6). В настоящата гла-

⁴³⁵ СЈСЕ, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497, p. 28.

ва ще предложи цялостна систематизация на правата, произтичащи за гражданите на ЕС (и свързаните с тях лица, както бе изяснено в предходната глава) от свободата на движение на работници, с разбирането, че повечето от тях са права на всички граждани на ЕС, осъществяващи свобода на движение (и на свързаните с тях лица), което придава на тази проблематика ролята на централен въпрос, на **ядро на правния режим на гражданите на ЕС**.

Затова и анализът в настоящата глава ще следва логичната житейска последователност на упражняване на правата, а не условната последователност на разпоредбите, съставляващи чл. 45 на ДФЕС. В проследяването на отделните проблеми постоянно ще присъства анализ на **принципа на недискриминация** (равно третиране, виж т. 1), с разбирането, че това е всеобхватен или „трансверсален“ принцип.

ОПРОСТЕНА СХЕМА НА ПРАВНИЯ РЕЖИМ НА СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ НА ЛИЦАТА В НЕГОВАТА ЕВОЛЮЦИЯ⁴³⁶

В ОСНОВАТА на материята стои **икономическата дейност (ядро)** – чл. 45 и сл. на ДФЕС в светлината на Директива 2004/38 (чл. 7, § 1, б. „а“) и релевантната принципна съдебна практика⁴³⁷.

Централна роля има уредбата относно **трудовете правоотношение**: доказване на осъществяването на трудова дейност (чл. 45, § 3, б. „а“ на ДФЕС, чл. 7, § 3 и чл. 14, § 4 и 6 на Директива 2004/38, съдебната практика⁴³⁸).

Пряко свързана с него е развитата през годините уредба на:

– доказване на **търсенето на работа** (безработни лица – чл. 7, § 3 на Директивата, съдебна практика⁴³⁹);

– доказването на наличие на **предходно трудово правоотношение**, обосноваващо правото на пребиваване след прекратяването му (търсещи наново работа или пенсионери – чл. 45, § 3, б. „d“ на ДФЕС и чл. 17 на Директивата).

Правото на движение на работника се допълва естествено от правото на движение на **членовете на неговото семейство**, които не са граждани на ЕС (външно разширяване на правото) – Регламент 1612/68 и чл. 7, § 2 и 4 на Директивата и съдебна практика⁴⁴⁰.

Постепенно това външно отваряне на правото на движение обхваща и **други граждани на трети страни** (на основата на споразуменията със съответните държави, нарочна Директива 2003/109 и богата съдебна практика⁴⁴¹).

⁴³⁶ Вдъхновена от схемата на белгийския учен и адвокат Жан-Ив Карлие – **Jean-Yves CARLIER**, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, 2007, p. 43.

⁴³⁷ **CJCE**, 1991, *Gouda*, C-288/89, Rec. I-4007; **CJCE**, 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec. I-4165; **CJCE**, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921, и др.

⁴³⁸ **CJCE**, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745, и др.

⁴³⁹ **CJCE**, 1993, *Tsiotras*, 171/91; **CJCE**, 2006, *De Cuyper*, C-406/04.

⁴⁴⁰ **CJCE**, 1985, *Diatta*, 267/83; **CJCE**, 1990, *Dzodzi*, aff. jointes C-297/88, C-197/89, Rec. I-3763.

⁴⁴¹ **CJCE**, 1987, *Demirel*, C-12/86, Rec. 3719; **CJCE**, 1990, *Sevince / Staatssecretaris van Justitie*, C-192/89, Rec. I-3461; **CJCE**, 2001, *Jany*, C-268/99, Rec. I-8615.

Естествено следва **право на удостоверение за пребиваване с продължителност поне 5 години** (чл. 16 на Директивата) – както за работника, така и за свързаните с него лица.

Студентите се присъединяват към групата на свободно движещите се лица в резултат на развитието на нарочна интеграционна политика за насърчаване на образователната мобилност (чл. 166 на ДФЕС, чл. 7, § 1, б. „с“ на Директивата и съдебна практика⁴⁴²).

Редом с всичко това се установява уредбата относно **движението на лица, което не е мотивирано от икономическа дейност** (с продължителност до 3 месеца и с единственото изискване за доказване на достатъчно средства – чл. 7 на Директивата и съдебна практика).

Така на основата на дълголетно (над 3 десетилетия) развитие на правния режим, през 1993 г. Договорът от Маастрихт надгради института на свободното движение на лицата с института на гражданството на ЕС, „годен да бъде основен статус на гражданите на държавите-членки“. Така днес чл. 20 и чл. 21 на ДФЕС дават **обща рамка** на режима, Регламент 1616/68 и Директива 2004/38 я **доразвиват**:

Правото на свободно движение принадлежи на гражданите на ЕС, които се придвижват, за да осъществяват икономическа дейност или без икономическа дейност (до 3 м.), доколкото разполагат с „достатъчно средства“. Тя обхваща и свързаните с тях членове на семейството им (дори да не са граждани на ЕС) и студентите. Допустимите ограничения са свързани само с тясно разбирани основания за обществен интерес и суверенитет.

Към това съдебната практика допълни доктрината с виждането за ограниченост на разбирането за **изцяло вътрешна ситуация** и приложимост на режима **и по отношение на националните граждани** и широко налагане на разбирането за **недискриминация** (равно третиране) и **пропорционалност** на националните ограничителни или санкционни мерки (виж подробно по-надолу). Като венец на цялата концепция естествено идва разбирането за **„основен статус на гражданите“**⁴⁴³.

⁴⁴² CJCE, 1985, *Gravier*, 293/83; CJCE, 1992, *Raulin*, C-357/89; CJCE, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193; CJCE, 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. I-2119.

⁴⁴³ CJCE, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193; CJCE, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613; CJCE, 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, Rec. I-9925.

1. Принципът на равно третиране (недискриминация) като всеобщ (трансверсален) принцип

Анализът на отделните правни проблеми на гражданството на ЕС и конкретно на свободата на движение изисква постоянно и последователно проследяване (или клишетото „червена нишка“) на **принципа на недискриминация** (равно третиране), с разбирането, че това е всеобхватен или „трансверсален“ принцип⁴⁴⁴: цялата уредба на свободното движение на работници е подчинена на изискването за гарантиране на равно третиране. Иначе казано, чл. 45 на ДФЕС, като правна основа на свободата на движение на работници, би могъл да се сведе и само до лаконичната редакция „*Гарантира се равното третиране на гражданите на ЕС в качеството им на работници навсякъде в рамките на Вътрешния пазар*“.

1.1. От този принцип – и в изпълнение на „задачата“ за изграждане на вътрешен пазар (чл. 3, § 3 на ДЕС) – **следват всички конкретни права на работниците** (съгласно неизчерпателното изброяване на чл. 45 на ДФЕС, производните правни източници и съдебната практика), които ще представлява по-нататък, и обхващането и на редица свързани с работника лица (представени в предходната глава).

1.2. Разбирането, че правото на свободно движение е пряко свързано с осъществяването на **придвижване** от една ДЧ в друга (няма „свободно движение“ без „придвижване“) и гарантирането на **равнопоставеност** (недискриминация на основание на гражданството), позволява правата, съставляващи фундаменталната свобода на движение в ЕС, да бъдат разделени условно на две групи:

⁴⁴⁴ Интеграционната юрисдикция не се колебае да защитава спазването му в най-различни аспекти от самото начало на интеграционния процес – виж напр. по отношение на отделни видове дейност или по отношение на различни категории лица CJCE, 1986, *Netherlands State / Reed*, 59/85, Rec. 1283.

- права, свързани с **движението** (напускане на една ДЧ, влизане на територията на друга ДЧ, право на краткосрочен – до 3 м. – престой);

- права, свързани с **равнопоставеното осъществяване на трудова дейност** и пребиваването на територията на друга ДЧ (всички аспекти на трудовото правоотношение и всички свързани с него други права).

1.3. Това разбиране намира израз в двата **основни производни правни източника** в материята: Директива 2004/38 относно придвижването и пребиваването (движението) и Регламент 1612/68 относно свободата на движение на работниците (трудова дейност). И, разбира се, нека повторим – цялата материя се основава на принципа на равно третиране и целият правен режим е изграден в духа на принципа на недискриминация на основание на гражданството. Поради това е важно да се има предвид, че не става и не може да става дума за „право на равно третиране“ (или право на „недискриминация“) – това е **основен принцип на правната система на ЕС** и всички права са поставени на основата и представляват конкретно доразвитие на този водещ, естествено присъщ на самата идея на европейската интеграция принцип.

1.4. Разбира се, разглеждам двата термина като синоними, като взаимно допълващи се: **забраната за дискриминация на основание на гражданството е именно изискване за равно третиране на гражданите на ЕС, независимо от националното им гражданство**⁴⁴⁵.

1.4.1. Като взаимно заменяеми ги използват и ДФЕС (виж подробно по-нататък), и интеграционната юриспруденция – като Люксембургският съд е безпощаден както по отношение на изрично забранената пряка дискриминация, така и по отношение на „скритата“ дискриминация на основание

⁴⁴⁵ Устойчиво виждане в доктрината – виж напр. CJCE, 1986, *Netherlands State / Reed*, 59/85, Rec. 1283, р. 21 и др.

на гражданството⁴⁴⁶ и дори по отношение на „обратната дискриминация“ (спрямо собствените граждани на една ДЧ⁴⁴⁷).

1.4.2. Без изрично да го потвърждава, Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС, виж подробно в Том I) закрепва на първично равнище редица права (повтарящи тези по ДФЕС или относително оригинални – като напр. „право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа по чл. 29 на ХОПЕС или право на защита срещу всяка форма на неоснователно уволнение по чл. 30 на ХОПЕС), които допълват изрично предвидените права, съставляващи свободата на движение, и по-общо правния режим на гражданството на ЕС. Целият каталог на Хартата на основните права на ЕС е подчинен на духа на принципа на недискриминация (прогласен и изрично в чл. 20 и чл. 21 на ХОПЕС, като неговият § 2 също изрично закрепва забраната на всяка дискриминация на основание на гражданство, при това „в целия обхват на приложното поле на Учредителните договори“).

1.4.3. Принципът на недискриминация на основание на гражданството е закрепен като основен принцип на интеграционното право още в чл. 18 на ДФЕС, самият той е доразвитие на основни постановки в преамбюла на ДЕС („равенство“, „солидарност“, „общо гражданство“, „улесняване на свободното

⁴⁴⁶ „Недопустима е и всяка мярка, представляваща прикрита дискриминация, при която чрез прилагането на други критерии за разграничаване (на работниците) постига по същество същия резултат“ – още СЈСЕ, 1974, *Sotgiu c/Deutsche Bundespost*, C-152/73, р. 11. Така е забранена не само дискриминация на основание на гражданство (изрично изискване на гражданство на приемащата ДЧ за упражняване на определени права), но и дискриминацията чрез мерки, които се прилагат еднакво спрямо местните и чуждестранните граждани на ЕС, но като *непропорционални* представляват скрита дискриминация, доколкото препятстват достъпа на „чуждестранните“ граждани.

Може дори да се определи, че именно в тази материя съдът показва особена активност и в изключително изобилна практика, чрез инструмента на тълкувателното производство по преюдициални запитвания, изгражда цялостна доктрина за принципа на недискриминация (равно третиране). Много ярък пример за особено разгърнато доктринално виждане е знаковото решение по футболното дело СЈСЕ, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921.

⁴⁴⁷ Напр. СЈСЕ, 1997, *Uecker et Jacquet (Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen)*, aff. jointes 64-65/96 и др.

движение на лицата“ и др.), в чл. 2 („ценностите на човешкото достойнство, равенството, недискриминацията“), чл. 3 („свободно движение на лица, борба срещу дискриминациите“) и чл. 6 на ДЕС (относно Хартата и ЕКПЧ), доразвити в чл. 9 на ДЕС („зачитане на равенството между гражданите във всички дейности на Съюза“).

1.5. Именно забраната на дискриминация на основание на гражданство е **същностно присъща на института на гражданството на ЕС** – видно от наименованието на част II на ДФЕС („Недискриминация и гражданство на Съюза“) и разпоредбата на чл. 18 на ДФЕС.

1.6. И също така трябва да е напълно ясно, че **съвсем отделен** е принципът на недискриминация, който си позволявам да наричам **„гражданска недискриминация“**, обхващащ всички други форми на дискриминация, несвързана с гражданството на лицата – пол, възраст, образование и т.н., – закрепена изрично в чл. 9 на ДЕС и доразвита в чл. 19 на ДФЕС (виж по-горе в Първа част). Централен от гледна точка на неговата практически най-голяма важност тук е въпросът за равенството между мъжете и жените (виж по-долу т. 8).

1.7. По смисъла на рамковия **чл. 18 на ДФЕС** (доразвиващ чл. 2, чл. 3, чл. 6 и чл. 9 на ДЕС) забраната за дискриминация на основание на гражданство в правото на ЕС се прилага по отношение на **две групи лица**: гражданите на ЕС и гражданите на трети страни.

1.7.1. По отношение на гражданите на ЕС (от други ДЧ) е забранена:

1.7.1.1. „Всяка дискриминация“:

– пряка: изрично изискване за национално гражданство за осъществяването на определени права (право на влизане, достъп до работа, някои социални блага);

– косвена (скрита, не целена): всяко друго изискване, което не цели, но като резултат постига дискриминация на основание на гражданство, като поставя условия (макар и прило-

жими и спрямо националните граждани), които са по-трудно изпълними или непосилни за гражданите на друга ДЧ;

– по отношение на всяко право, предвидено в съюзен или вътрешен (национален) правен източник (напр. помощи за майчинство);

– за целия период на пребиваването в друга ДЧ;

– включително и по отношение на членовете на семейството на придвижващия се гражданин на ЕС;

– или дори в собствената ДЧ⁴⁴⁸ (забрана на „обратна дискриминация“⁴⁴⁹ с аспекти в съдебната практика на разбиране за „общо засягане на личния статус на лицата“ или „съюзното гражданство като основен статус на гражданите на ДЧ“).

1.7.1.2. „В рамките на приложното поле на УД“ („и без да се засягат специалните разпоредби“, т.е. предвид възможностите за изключения (дерогации, виж по-нататък в Глава 8) – независимо дали отделни разпоредби изрично повтарят (потвърждават) принципа на равно третиране или не⁴⁵⁰, т.е. по отношение на цялата правна уредба (за някои основни аспекти виж по-нататък в т. 7). Обратното – само по отношение на разпоредбите, за които изрично е предвидена възможност за дерогация (неприлагане на равно третиране), е възможно ограничаване на действието на принципа – но също ограничено, според постоянната практика на съюзния съд.

1.7.2. По отношение на гражданите на трети страни (пребиваващи в ЕС) разпоредбата на чл. 18 на ДФЕС дава обща рамка:

1.7.2.1. Те също са обхванати от забраната за дискриминация. Законно пребиваващият на територията на ЕС (територията на една ДЧ) гражданин на трета страна може да претендира за равно третиране с гражданите на ЕС (собствени на приемащата ДЧ или от друга ДЧ).

1.7.2.2. Чл. 18 обаче изрично предвижда възможност за ограничаване („без да се засягат специалните разпоредби“) – и как-

⁴⁴⁸ СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613.

⁴⁴⁹ СЈСЕ, 1997, *Uecker et Jacquet (Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen)*, aff. jointes 64-65/96.

⁴⁵⁰ СЈСЕ, 1997, *Hayes*, C-323/95, Rec. 1-1711.

то УД, така и най-вече производните източници „резервират“ определени права само за гражданите на ЕС или подчиняват достъпа на гражданите на трети страни до такива права на различни или допълнителни условия (виж по-нататък).

1.7.2.3. От своя страна допустимите ограничения също са ограничени – могат да се прилагат само ако са „обосновани, пропорционални и съобразени с фактите и субективните особености“.

1.8. Особено съществено значение на „трансверсален“ принцип има и изключително настойчивото и последователно налагано от Съда на ЕС изискване за **пропорционалност** на всяка национална мярка, дори самата държава да няма намерение да налага съответната мярка като ограничителна (още по-малко дискриминационна)⁴⁵¹.

2. Обща рамка на правния режим на свободното движение по чл. 45 на ДФЕС

Съюзната правна уредба изгражда цялостен режим на недискриминация на основание на гражданството (забрана на всяко неравно третиране). Отделните аспекти са неделимо свързани – както житейски (движение, достъп до работа и сетне осъществяване), така и правно (в рамките на чл. 45 и производното законодателство). Забраната за дискриминация обхваща всички аспекти.

2.1. Разпоредбата на чл. 45, § 1 е рамкова – тя закрепва принципа на свободно движение на работници. Това е не само една от четирите базови свободи, на които се основава европейската икономическа интеграция (впрочем именно те позволяват да се пристъпи и към постепенно постигане на политическа интеграция). Този принцип е една от задачите

⁴⁵¹ Един от многото примери е отново решението по делото СЈСЕ, 1995, *Bosman*, С-415/93, Rec. I-4921. Виж също СЈСЕ, 1993, *Kraus*, С-19/92, Rec. I-1663; СЈСЕ, 1991, *Gouda*, С-288/89, Rec. I-4007, и много други.

на интеграционния съюз (преди него – на интеграционните Общности), той е централен механизъм за осъществяване на разбирането, че интеграционният процес се създава от държавите, но се осъществява в полза на гражданите и чрез гражданите – и сред тях на първо място мигриращите работници. Свободната трудова миграция гарантира стабилност и гъвкавост на пазара на труда, висока конкурентност и стабилност и повишаване на доходите на работещите и създава чувство на „действителна солидарност“ в пространство на общи ценности и „слети интереси“ (по думите на Моне и Шуман от 1950 г.). Можем без преувеличение да го кажем: **свободата на движение на работници гарантира мира в Европа!**

2.2. Разпоредбата на § 1 е **доразвита** в следващите § 2-4 и цялото вторично съюзно законодателство – по отношение на „движението“ и по отношение на „трудова дейност“, осъществена в резултат на движението, и свързаните с нея последиствия (виж подробно по-нататък).

2.3. Според постоянната практика на СЕО/СЕС разпоредбите относно свободното движение на лицата са с **директен ефект**: както по отношение на работниците по чл. 45 на ДФЕС (чл. 39 на ДЕО)⁴⁵², така и по отношение на свободата на установяване по чл. 49 на ДФЕС (чл. 43 на ДЕО)⁴⁵³ и на предоставяне на услуги по чл. 56 (стар чл. 49 на ДЕО) и чл. 57 на ДФЕС (стар чл. 50 на ДЕО). При това става дума за „пълнен директен ефект“ – гражданите могат да черпят директно от чл. 45 на ДФЕС субективни права, защитими пред национален съд:

2.3.1. както в отношенията си с държавата:

– задължения за действие („премахване на всяка дискриминация“ – § 2)

– и за бездействие (неприемане и неприлагане на каквито и да било мерки, представляващи явна, изрично изискваща

⁴⁵² СЈСЕ, 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337; СЈСЕ, 6. 6. 2000, *Angonese*, C-218/98, Rec. I-4139.

⁴⁵³ СЈСЕ, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631.

национално гражданство, или скритата дискриминация на основание на гражданството);

2.3.2. така и в отношенията си с други частни лица (работодатели):

- задължения за действие - „премахване на всяка дискриминация“, т.е. отмяна на всякакви вътрешни (ведомствени, фирмени, съсловни и т.н.) разпоредби, закрепващи изискване за гражданство на съответната ДЧ или изисквания, които, без изрично да се отнасят до притежаването на националното гражданство на приемащата държава, представляват затруднения за гражданите на други ДЧ и като такива са дискриминационни - арг. от § 2;

- и за бездействие - неприемане и неприлагане на каквито и да било мерки, представляващи явна, изрично изискваща национално гражданство, или скритата дискриминация на основание на гражданството.

Най-просто частните лица дължат както действие (приемане на работа, равно третиране на гражданите на други ДЧ), така и бездействие (неотказване на достъп до работа, нееднакво третиране и т.н.).

2.4. Хартата на основните права на ЕС също закрепва изрично правото на равно третиране на работниците от други ДЧ (макар и със спорно систематично място в Дял II „Свободи“ и извън Дял IV „Солидарност“, където са другите трудови права, или извън Дял V „Гражданство“ и под странното заглавие „Свобода при избор на професия и право на труд“ ...).

2.4.1. Нейният чл. 15 закрепва право на „всеки“ да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия (§ 1), „свобода“ на „всеки гражданин на Съюза“ да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги във всички ДЧ (§ 2) и за „гражданите на трети страни, които имат разрешение да работят на територията на държавите-членки“, право на условия на труд, еднакви на условията, на които имат право гражданите на Съюза.

2.4.2. Чл. 45 на ХОПЕС закрепва „правото на свободно придвижване и пребиваване“. Съпадението на номерация-

та е хубаво, но систематичното място е странно, след като в чл. 15 вече бяха закрепени права относно „търсенето на работа, установяване или предоставяне на услуги във всички ДЧ“. При това разпоредбата се задоволява само да повтори, че „всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите-членки“ (§ 1), и да потвърди, че „в съответствие с Договорите правото на свободно движение и пребиваване може да се предоставя на гражданите на трети страни, които пребивават законно на територията на държава-членка“... Както подробно анализирах в Том I, Хартата е странен правен акт, който всъщност кодифицира, потвърждава („за да се засили защитата, като ги *направи по-видими*“, според 4-о съображение на преамбюла) закрепени по-рано в други първични източници права на гражданите. В същото време съпадението нерядко е твърде условно, а някои от разпоредбите имат очевидно ново съдържание⁴⁵⁴ (напр. относно „право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа“ по чл. 29 или „право на защита срещу всяка форма на неоснователно уволнение“ по чл. 30 на ХОПЕС) – вън от всяка идея за кодификация или „потвърждаване“... При това трябва неизменно да се има предвид „трансверсалната“ разпоредба на чл. 52 на ХОПЕС, която, от една страна, позволява ограничаване на гарантираните права (с предвиждане в национален закон), а от друга, потвърждава, че „Признатите от Хартата права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници“, което е основание за моето разбиране, че посочените тук множество разпоредби на Хартата или повтарят, или условно доразвиват разпоредбите на УД (когато не ги повтарят), без да създават изцяло нови права⁴⁵⁵.

2.5. Права по отношение на движението. Уредбата на § 3 също е рамкова – тя **не е изчерпателна**, а урежда само основните аспекти. Нормата обаче е с достатъчно висока степен на конкретност, за да се ползва с **директен ефект**. Тя гарантира:

⁴⁵⁴ По този въпрос виж подробно в Том I.

⁴⁵⁵ Виж подробен анализ в Том I.

2.5.1. Право на излизане от една ДЧ и влизане в друга ДЧ („придвижване свободно по територията на ДЧ с цел постъпване на работа и осъществяване на трудова дейност“ – чл. 45, § 3, б. „б“).

2.5.2. Право на пребиваване⁴⁵⁶ във всяка ДЧ за целите на заетостта (за търсене на работа или осъществяване на трудовата дейност). Това право включва всички свързани права – получаване на удостоверение за пребиваване (карта за пребиваване), права на членовете на семейството и т.н. (по § 3, б. „в“ по отношение на обхванатите лица виж по-горе).

2.5.3. Право на пребиваване след края на трудовата дейност („да остава на територията на ДЧ след наемане⁴⁵⁷ на работа“ – по § 3, б. „г“⁴⁵⁸).

2.6. Права по отношение на трудовата дейност. Разбира се, това е ядрото на свободата на движение – правата, свързани с осъществяването на трудовата дейност в друга ДЧ или

⁴⁵⁶ Възражявам срещу израза „престой“ в официалния български превод на ДФЕС. Той не се използва и в Регламент 1612/68 – вкл. и в официалния български превод. Било е въпрос дори не на добра грамотност по право на ЕС, а само на малко добросъвестност при превода на ДЕО, респ. сетне на ДФЕС, да се направи справка с регламента, преведен значително по-рано (и по-добре!) за нуждите на изпълнението на задълженията за адаптиране на българското законодателство в рамките на процеса на преговори за членство...

⁴⁵⁷ Лош превод, създава неправилното впечатление, че става дума за оставане след „наемането“, т.е. след сключването на договор за изгълняването му, т.е. за самата трудова дейност – докато разпоредбата има предвид право на лицето да остане в приемащата ДЧ и след като е прекратило трудовата си дейност...

Нека спомена и безобразния превод на следващата част от разпоредбата на б. „г“ – „при условията, които се предвиждат в регламенти, *съставени* от Комисията“: става дума за изрично закрепване на изключителното право на инициатива на ЕК (само тя може да внесе проект за такъв акт, приеман впоследствие от Съвета, днес след ЛД – по „обикновената законодателна процедура“ от Съвета и Парламента. Верният превод би бил „по проект на Комисията“ (фр. „*établis*“, англ. „*drawn up*“, словенски „*prigravi*“)...

⁴⁵⁸ Възражявам и срещу това в превода да се използва кирилица за буквената индикация на разпоредбите, защото създава объркване в сравнение с оригиналната версия на договора – така на нашето „в“ на латиница съответства „с“, а срещу нашето „д“ стои „е“...).

конкретизацията на принципа на недискриминация на основание на гражданството.

2.6.1. Член 45, § 2 гарантира равното третиране по отношение на:

- „заетостта“, т.е. постъпването на работа и осъществяването на трудова дейност без каквато и да било дискриминация на основание на гражданството – доразвито в § 3, б. „а“;

- „възнаграждението“, посочено изрично като аспект, по който на практика най-често възникват проблеми – работодателите не рядко наемат граждани от други, разбирай по-бедни, ДЧ именно с намерението да им заплащат за същия вид дейност или резултат по-малко, отколкото на своите сънародници с по-висок стандарт;

- „другите условия на труд“ – рамкова уредба, включваща всички други аспекти на трудовото правоотношение: работно време, правото на отпуск (чл. 31, § 2 на ХОПЕС, озаглавен „Справедливи и равни условия на труд“, изрично закрепва право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск), конкретните условия на труд, обезщетения, социални и осигурителни права и задължения, привилегии, облекчения и т.н. (виж подробно по-нататък). Член 31, § 1 на ХОПЕС изрично потвърждава „правото на справедливи и равни условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му“.

Изброяването е очевидно неизчерпателно. Разбира се, съдът в Люксембург най-често приема, че именно тази формулировка е правната основа както за конкретизацията във вторичните правни източници, така и за извеждането в съдебната практика на множество права, които не са споменати изрично нито в чл. 45 на ДФЕС, нито в производното законодателство. Така например чл. 32 на ХОПЕС изрично закрепва „забрана на детския труд и защита на работещите младежи“.

2.6.2. Материята е детайлно доуредена в Регламент 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници (в Общността).

2.6.2.1. Член 1 на Регламента урежда едновременно

– правото на достъп до работа (достъп до свободни работни места) при същите условия като за гражданите на приемащата ДЧ; чл. 29 на ХОПЕС закрепва изрично и право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа;

– и правото на осъществяване на трудова дейност на съответното работно място.

2.6.2.2. Член 2 доразвива концепцията за недискриминация изрично по отношение на предложенията, сключването и изпълняването на трудовите договори – при равно прилагане на релевантното национално законодателство.

2.6.2.3. Член 3 конкретизира забраната за дискриминация по отношение на неприлагане на национални правни норми, които

– пряко или

– косвено (като цел или резултат) ограничават или чрез дискриминационни условия препятстват достъпа на граждани на ЕС до пазара на труда.

2.6.2.4. Изрично забранени (ал. 2) са разпоредби или практики, които:

– предписват специална процедура за набиране на чуждестранни граждани;

– ограничават или не допускат обявяването на свободни работни места в пресата или друго средство за масово осведомяване или го поставят при условия, различни от тези, приложими към работодателите, осъществяващи своите дейности на територията на тази държава-членка;

– включват в изискванията за постъпване на работа условия за регистрация в службите по заетостта или възпрепятстват набирането на отделни работници, когато се засягат лица, които не пребивават в тази държава.

2.6.2.5. Изискване за владееене на език е допустимо само ако характерът на длъжността го предполага (ал. 1).

2.6.2.6. Член 27 на ХОПЕС закрепва и едно ново право, пряко свързано с изброените: „право на информиране и консултиране на работниците в предприятието“ (разбира се, засягащо и мигриращите работници по силата на общия принцип за равно третиране, макар да не е посочено изрично).

2.6.2.7. Тези права са доуредени надолу в изричен Дял II „Заетост и равно третиране“ – чл. 7-9 налагат забрана на всяка форма на дискриминация по отношение на:

– условията за наемане на работа, и в частност по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението, а при безработица – възстановяването или новото наемане на работа;

– социалните и данъчните предимства („същите“) – ХОПЕС потвърждава в чл. 34, § 2 (в раздел IV „Солидарност“), че „всеки, който пребивава и се придвижва законно на територията на Съюза, има право на обезщетения за социална сигурност и на социални придобивки в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“. Член 34 на ХОПЕС гарантира в § 1 „социална сигурност и социална помощ“, вкл. по отношение на майчинство, заболяване, трудова злополука, зависимо положение, старост, загуба на работа, помощ за жилище за достойно съществуване, а в § 2 изрично посочва правото на социална закрила на лицата, които се придвижват в ЕС;

– достъпа до професионално обучение и квалификация. Член 14 на ХОПЕС гарантира на „всеки“ право на образование, вкл. професионално и продължаващо обучение (§ 1) и безплатно задължително образование (§ 2);

– всички клаузи на индивидуалния или колективния трудов договор;

– синдикални права, като членство в профсъюз и свързаните с това права – чл. 8, с изрично предвидена възможност за „по-широки права на работниците от други ДЧ“, а чл. 28 на ХОПЕС закрепва „право на колективни преговори и колективни действия в защита на интересите на работниците, вкл. стачка, в случай на спор⁴⁵⁹“;

– социални права, в частност по отношение на получаване на жилище (в чл. 9, както и в чл. 34, § 3 на ХОПЕС) или социални помощи (в чл. 5, както и в чл. 34, § 2 на ХОПЕС). В чл. 36 на ХОПЕС е гарантирано и „правото на достъп до услугите от

⁴⁵⁹ В неадекватния български превод се използва „в случай на конфликт на интереси“, което в съвременното право има съвсем друг смисъл...

общ икономически интерес (с цел насърчаване на социалното и териториалното единство на Съюза).

2.6.2.8. Неприложими спрямо гражданите на ЕС са всякакви квотни ограничения за наемане на чужденци (чл. 4, вкл. и по отношение на дейности, имащи специфична регламентация, като тази за футболните отбори⁴⁶⁰).

2.6.3. Изрично са предвидени разпоредби относно членовете на семейството (Дял III, чл. 10-12: очертаване на кръга на членовете на семейството – виж в предишната глава и правото на пребиваване, право на самостоятелно постъпване на работа, право на достъп до всички форми на образование). Защитата на семейството е водещ принцип в правото на ЕС, прогласен изрично и в чл. 33 на Хартата на основните права на ЕС („гарантирана в юридически, икономически и социален план“).

2.6.4. Гражданите на трети страни, които пребивават законно в една ДЧ като част от семейството на работник – гражданин на ЕС, също имат определени права.

2.6.4.1. Първоначалните ограничения по чл. 11 на Регламент 1612/68 отпаднаха с отмяната на този член с Директива 2004/38. Нейният чл. 23 определя, че „независимо от националността си членовете на семейството на гражданин на Съюза, които притежават право на пребиваване или право на постоянно пребиваване в ДЧ, имат право да извършват *там*⁴⁶¹ дейност срещу възнаграждение“.

2.6.4.2. Гражданите на трети страни, с които е сключено споразумение за асоцииране, имат правата, които споразумението определя. Когато споразумението предвижда прилагането на принципа на недискриминация, съгласно неговите условия гражданите на съответната трета страна ще имат пълни права⁴⁶².

⁴⁶⁰ СЈСЕ, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921.

⁴⁶¹ В официалния български превод това особено важно наречие е изпуснато! А именно то определя териториалния обхват на правото – само в тази ДЧ, където се е установил другият член на семейството, който е гражданин на ЕС.

⁴⁶² СЈСЕ, 2006, *Gattoussi*, C-97/05, Rec. I-11917, и знаковото дело СЈСЕ, 1999, *El-Yassini*, C-416/96, Rec. I-1209.

2.6.4.3. По отношение на гражданите на трети страни, с които не е сключено споразумение за асоцииране, принципът на недискриминация ще поражда своите пълни последици само ако те имат предоставено право на дългосрочно пребиваване (чл. 11 и 21 на Директива 2004/38), като се има предвид запазената възможност на ДЧ да определят условията за достъп до своя пазар на труда (квоти, изискване за виза и т.н.). Спрямо тях принципът на недискриминация се прилага в пълен обем по отношение на условията на труд, но не и по отношение на самия достъп до пазара на труда: ДЧ могат да ограничават постъпването на такива лица на работа, но когато това е разрешено, те са напълно равнопоставени на националните граждани.

2.6.4.4. Най-общо Хартата на основните права на ЕС защитава в целия интеграционен съюз и по отношение на всички граждани правата, които гарантира. Това, разбира се, не препятства наличието на диференциран режим (според чл. 52 всички права се прилагат при условията, предвидени в другите актове, в които са закрепени, в частност в ДФЕС, който пък допуска известни възможности за прилагане на различни национални разпоредби, виж предходната глава). Независимо обаче от възможността съгласно производните съюзни източници ДЧ например дори да изведат от територията си граждани на трети страни като крайна мярка, според чл. 19 принудително отвеждане, експулсиране или екстрадиране е напълно недопустимо, ако лицето бъде отпратено към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъдено на смърт, да бъде подложено на изтезание или на друго нечовешко или унизително отношение или наказание. Нещо повече – дори съюзното право да не ограничава някои национални мерки (отнасящи се до „изцяло вътрешни ситуации“), то ЕКПЧ може да наложи недопустимост на националните мерки⁴⁶³.

⁴⁶³ Знаков пример е отказът от „осъждане“ на националното законодателство от съда в Люксембург (СЈСЕ, 1992, *Koua Poirres*, C-206/91, Rec. I-6685) и „осъждане“ на същото от съда в Страсбург (CEDH, 2003, *Koua Poirres c/ France*, 40892/98).

Нататък ще бъдат разгледани някои съществени аспекти (най-вече тези, които пораждат повече практически проблеми) на изброените тук в т. 1 права.

3. Право на придвижване

Традиционно суверенно право на всяка държава е самостоятелно, чрез своето законодателство, да определя правилата за влизане и престой на нейната територия. Интеграционното право обаче задължава всяка ДЧ тотално да ги „отвори“ за гражданите на другите ДЧ, като осигури изравняване в третирането на гражданите на другите ДЧ със своите граждани. По своя материален обхват това право се явява **предпоставка** за упражняване на всички други права, свързани със свободата на движение на гражданите като цяло. Разбира се, доколкото е доуредено в директива, то изисква приемането на съответно национално законодателство – и интеграционният съд не се е колебал да наложи особено стриктен прочит на изискването за точно транспониране (като е обявявал за недобро транспониране дори най-малките опити за запазване на свобода на преценка по целесъобразност от страна на ДЧ⁴⁶⁴).

3.1. За да се ползва от правото на свободно придвижване по територията на ЕС, гражданинът на една ДЧ трябва първо да може да напусне своята държава, което се удостоверява с простото представяне на валидна лична карта или паспорт.

3.1.1. Това право само по себе си произтича от националните конституции и международните инструменти за защита на правата на човека. По същество чл. 4, § 1 на Директива 2004/38 само го потвърждава за нуждите на института на свободно движение: „Всеки гражданин на ЕС, притежаващ валидни лична карта или паспорт, както и членовете на неговото се-

⁴⁶⁴ Например определените за „ограничителни“ условия относно пренасянето на финансови средства, свързани с придвижването – СЈСЕ, 1984, *Luisi et Carbone*, aff. jointes 286/82, 26/83, Rec. 377.

мейство, които не са граждани на една ДЧ..., имат право да напускат територията на една ДЧ, за да влязат в друга ДЧ“.

3.1.2. Администрацията на всяка ДЧ е длъжна да издава или да подновява съответния документ и е лишена от правото да изисква изходна виза или нещо друго със същия ефект (чл. 4, § 2 на Директивата). Разбира се, отделните ДЧ не са и не могат да са лишени от възможността да ограничават напускането на своята територия от отделни лица, извършили престъпления, за които това се предвижда – стига мярката да е „обоснована и пропорционална“.

3.1.3. Правото на един гражданин на ЕС да напуска своята ДЧ е естествено съпроводено и с недопустимостта на негативни за него последици от този факт – самото напускане по никакъв начин не може да обоснове ограничения на правото му обратно да влезе в същата ДЧ.

3.2. Право на влизане в друга ДЧ. Това право също естествено произтича от разпоредбата на чл. 21 и чл. 45 на ДФЕС (единствена преди Маастрихт).

3.2.1. Аналогично правото на влизане на територията на всяка друга ДЧ е свързано единствено с простото представяне на валидна лична карта или паспорт (чл. 5, § 1) и „приемащата администрация“ също не може да изисква входна виза (чл. 5, § 1)⁴⁶⁵. Холандия например е била осъдена за това, че граничните ѝ власти изискват и други формалности, несъвместими с общностния правов ред. Според решението по делото *Commission c/ Pays Bas*⁴⁶⁶ изискването да се отговаря на поставени от граничните служители на приемащата държава въпроси (например относно продължителността на престоя или притежаваните финансови средства) не може да се превръща в предварително условие за достъпа да територията ѝ.

3.2.2. Правото на влизане се ползва и от членовете на семейството на мигриращия работник, които не са граждани на ЕС, ако разполагат с карта за пребиваване в друга ДЧ

⁴⁶⁵ Тази разпоредба на директивата също прави типична кодификация на категорична съдебна практика – още от СЈСЕ, 1976, *Royer*, 48/75.

⁴⁶⁶ СЈСЕ, 1991, *Commission c/ Pays Bas*, 68/89.

(чл. 10, § 1). Те ще се ползват от това право дори когато не разполагат с такъв документ, ако отказът за влизането им е непропорционална мярка⁴⁶⁷.

3.2.3. Самата идея за вътрешен пазар („пространство без вътрешни граници“ – чл. 26 на ДФЕС) е несъвместима с наличието на контрол при преминаването на съществуващите само по смисъла на международното право граници (дори инцидентен). ДЧ бяха задължени до 31 декември 1992 г. да премахнат всякакъв контрол по всички граници по отношение на всички лица (по смисъла на предвиденото с Единния европейски акт в чл. 7А на ДЕИО⁴⁶⁸). На практика обаче това не се случи в пълна мяра. Интеграционният съд прие дори, че контролът, „ако е пропорционален и не създава сам по себе си изкуствени затруднения“, може да бъде осъществяван при определени условия⁴⁶⁹.

3.2.4. Именно затова се налага да се вземат мерки за „постепенно премахване на контрола“. Конвенцията от 19 юни 1990 г. за прилагането на Шенгенските споразумения (от 1985 г.) позволи пресичането на вътрешните граници на всяко място, без да се прави никаква проверка на лицата, „освен когато общественият ред или националната сигурност го изискват“ (чл. 2 на Конвенцията). Договорът от Амстердам (в сила от 1 май 1999 г.) включи Шенгенските споразумения в „Първия стълб“ на ЕС (освен по отношение на Обединеното кралство, Дания и Ирландия). Днес след ЛД те са част от компетентността на ЕС в рамките на „пространството на свобода, сигурност и правосъдие“ (поделена компетентност по чл. 4, § 2, б. „J“ на ДФЕС).

3.2.5. Правото на краткосрочно пребиваване до 3 месеца (туристическо) не е свързано с осъществяването на икономическа дейност и може да се разглежда просто като проявление на правото на напускане на една ДЧ и влизане на територията

⁴⁶⁷ СЈСЕ, 2002, MRAX, C-459/99, Rec. I-6591, за това дело виж и по-нататък.

⁴⁶⁸ Днес това е чл. 26 на ДФЕС, бивш чл. 14 на ДЕО, в който обаче тази разпоредба беше заличена като изпълнила предназначението си и вече ненужна – премахването на контрола днес е безусловно съюзно *acquis*!

⁴⁶⁹ СЈСЕ, 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97.

на друга ДЧ извън икономически контекст. Чл. 6 на Директива 2004/38 предвижда то да се осъществява от гражданина на ЕС и членовете на неговото семейство, които не са граждани на ЕС, „без други условия или формалности, освен валиден документ за самоличност“. Това право не допуска изискването влизащите лица да се регистрират пред местната администрация. Отменената Директива 73/148 определяше тези лица като „получатели на услуги“, валидно от момента на първата покупка в чуждата ДЧ на стока или получаването на услуга. Новата Директива 2004/38 премахна тази условност, като обаче потвърди изискването тези лица „да не се превръщат в „тежест за социалната система на приемащата ДЧ“ (чл. 14, § 1).

4. Право на „пребиваване“

Въпреки че чл. 20 на ДФЕС прави своеобразна „генерализация“ на правото на влизане и пребиваване, то чл. 45 на ДФЕС го предоставя на лицата, които искат да имат „достъп до платена работа и възможност да я извършват“ (чл. 2 на Директива 68/360)⁴⁷⁰. Извън неговия обхват отчетливо остава – и трябва ясно да се различава – „правото на установяване“, закрепено в чл. 49 и сл. на ДФЕС, и „правото на предоставяне на услуги“ по чл. 56 и сл. на ДФЕС, които са пряко свързани с разбирането за „самостоятелно“ осъществяване на икономическа дейност⁴⁷¹ и поради това не са предмет на разглеждане в този труд.

4.1. Възниква въпросът дали съюзното право ще се прилага и за гражданин на ДЧ, който иска да пребивава в друга ДЧ не за да упражнява някаква определена дейност, а просто за

⁴⁷⁰ Или, разбира се, които искат да упражняват свободна дейност или да предоставят услуги (чл. 1 на Директива 73/148).

⁴⁷¹ За разлика от „работника“, лицето, което „се установява или предоставя услуги“, получава възнаграждение (доход, контрапрестация), без да е в положение на подчинение или зависимост от другото (работодател) – СЈСЕ, 1996, Asscher, 48/75. Чл. 7 на Директива 2004/38 ги нарича „самостоятелно заети лица“ (българският превод обаче не е добър).

да търси работа. Според чл. 45, § 3, б. „а“ свободата на движение съдържа правото „да се приеме действително направено предложение“ за работа, но практиката на СЕО е значително по-либерална. Тя приема, че правото на престой в друга ДЧ „съгласно целите на Договора и в частност за да търси или упражнява професионална дейност, съставлява право, непосредствено гарантирано от Договора или според случая от разпоредбите на вторичното право, приети за приложението му“⁴⁷².

4.1.1. При определянето на срок, въз основа на който да се установи наличието на необходимата „връзка с държавата“, приложение намира чл. 14, § 4, б. „б“ на Директива 2004/38, съгласно който ДЧ не могат да постановят експулсиране на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, ако те „са влезли на територията на приемащата ДЧ, за да търсят работа“. При това положение не се допуска никакво ограничение („дискриминация на основание на гражданство“), ако заинтересуваните лица могат да представят доказателства, „че продължават да търсят заетост, и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа“.

4.1.2. Правото на престой на търсещите работа съобразно чл. 45 на ДФЕС може да бъде лимитирано във времето. При липса на съюзна разпоредба, определяща конкретен срок за престой за търсене на работа за европейските граждани, ДЧ имат право сами да определят разумен срок за тази цел. Ако обаче след изтичането на този срок заинтересуваното лице все пак представи потвърждение, че има реални шансове да бъде заето, то не трябва да бъде принуждавано да напусне територията на страната⁴⁷³.

Това е недвусмислен израз на изключително широкото разбиране на Съда на ЕС за правата и възможностите на съюзния гражданин, който действително мигрира с цел работа. Разбира се, какво ще бъде това потвърждение, че дадено лице е с реални шансове да започне работа, не е определено, но в духа на тълкуването на интеграционните разпоредби мак-

⁴⁷² CJCE, 1976, *Royer*, 48/75.

⁴⁷³ CJCE, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745, p. 21; CJCE, 1997, *Commission c/ Belgique*, C-344/95, Rec. I-1035, p. 17.

симално благоприятстващо всички, търсещи работа, следва да се приемат например: регистрацията в бюрата по труда, преговори с различни работодатели, явяване на конкурси или интервюта, покана от работодател и т.н. Но както Съдът подчертава, преценката дали връзката с пазара на труда е реална в случай на спор ще се прави от национална юрисдикция. Националните юрисдикции от своя страна са намерили множество поводи да поискат тълкувателно произнасяне от интеграционния съд.

Отчитайки факта, че правото на престой е директно гарантирано от Учредителните договори, СЕО определя, че предоставянето на документ (титул) за престой, както е предвидено в Директива 68/360, трябва да бъде считано не като правопоращащ акт, а като акт, предназначен да констатира от страна на държавата на индивидуалната ситуация на всеки гражданин на друга ДЧ от гледна точка на интеграционното право⁴⁷⁴. Правата съществуват независимо от документа за престой – „той констатира, а не разрешава“. Конкретното им упражняване от всяко отделно лице е в зависимост от неговата индивидуална ситуация, от всички изброени по-горе предпоставки – дали за пръв път идва в качеството си на търсещ работа в дадена страна, дали разполага с достатъчно средства за себе си и за семейството си, дали представлява заплаха за обществения ред и сигурност, дали не мигрира само с цел използване на по-благоприятна система за социално подпомагане и други условия, които всяка държава взема предвид. Но и които трябва да бъдат тълкувани не стеснително – а винаги в съответствие с основните принципи на съюзното право. И едва след като се вземат предвид тези съображения, може да се прецени дали един престой, въпреки наличието на „титул за престой“, е незаконосъобразен...

4.1.3. В запитването по делото *Collins*⁴⁷⁵ се посочва, че Федерална република Германия не позволява на лицата, пристигнали на територията ѝ с цел намиране на работа, да получа-

⁴⁷⁴ Виж също CJCE, 2002, MRAX (*Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL*), C-459/99, Rec. I-6591, p. 74.

⁴⁷⁵ CJCE, 2004, *Collins*, C-138/02.

ват социални помощи. Националната правна уредба прилага най-тясно тълкуване на чл. 24, § 2 на Директива 2004/38. Германските разпоредби не допускат каквато и да било аргументация, въз основа на която ищците по конкретното дело пред националния съд да докажат връзка с територията на Германия, поради което следва да се приеме, че има несъответствие на германските норми с ДЕО.

4.2. Съдът е приел също, че **срок от 6 месеца** „по принцип би бил достатъчен“, но се противопоставя категорично на възможността лицето да бъде принудено да напусне приемащата страна, ако докаже, че продължава да търси работа и че има действителни шансове да бъде нает (да намери)⁴⁷⁶. Особено ясно се подчертава изискването да се предостави право на „разумно дълъг престой“ – реално позволяващ на лицето без притеснение да търси и евентуално наистина да намери работа, – което се предполага и като действителен мотив на неговото желание за престой.

4.3. Правото на пребиваване не се прекратява, когато приключи професионалната дейност – например когато работникът достигне възраст за пенсия или е засегнат от увреждане, което не му позволява повече да работи. Специално са приети разпоредби, които му гарантират правото да продължи престоя си в страната, в която се е настанил⁴⁷⁷. Правото на престой не се прекратява и с приключването на трудовото правоотношение. Дори един работник да се намира в безработица в приемащата страна, правото на престой се запазва, ако преди

⁴⁷⁶ СЪСЕ, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745. Белгия също е била осъдена за разпоредба, според която гражданите на ЕО, които не са намерили работа до края на един тримесечен срок, автоматично ще получат нареждане да напуснат страната – СЪСЕ, 1997, *Commission c/ Belgique*, 334/95.

⁴⁷⁷ Регламент 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. за работниците (ЮО, 30. 6. 1970 г., L. 142), Директива 75/34 от 17 декември 1974 г. за свободните професии (ЮО, 20. 1. 1975 г., L 14). Освен това Комисията приема през май 1989 г. препоръка за държавите-членки относно „европейските граждани над 60-годишна възраст“ (ЮО, 27. 5. 1989 г., L.144).

това е работил там⁴⁷⁸. Въвежда се едно просто и логично изискване – лицето, което иска да продължи престоя си в „приемащата“ страна, просто трябва да е финансово обезпечено.

В решението по делото *Collins*⁴⁷⁹ СЕО допуска възможността лицата, имащи „връзка“ с приемащата държава, да се позовават изцяло на чл. 45 на ДФЕС. Жалбоподателят (по делото пред националния съд Sozialgericht Nürnberg, който отправя запитването) е ирландски гражданин, работил във ФРГ, и до момента, когато поисква да му бъде отпусната помощ, са изминали 17 години. Решението се опира на предходната съдебна практика и развива доктрината за „връзката“ между лицето, упражняващо правото си на свободно придвижване, и приемащата държава, съгласно която, когато лицето е полагало труд в приемащата държава, то следва да може да се позове на чл. 45, макар формално вече да няма качеството „работник“.

Националната юрисдикция (Sozialgericht) поставя и въпрос за прекратяването на социалната помощ поради превишаване на максималната продължителност на пребиваване, предвидена в Директива 2004/38. С други думи има съмнения относно законността на мярка, която изначално изключва прилагането на общностните норми, когато дадено лице, упражнило правото си на свободно движение, вече не отговаря на условията, при които е ползвало това право. В конкретния случай лицето е притежавало определения в чл. 45 статус на „работник“, но когато става безработен, правата му, включително да получава социални помощи, са прекратени.

За да разреши този въпрос, в своето писмено становище Комисията се позовава на чл. 7, § 3, б. „в“ на Директива 2004/38, който е приложим към положението на жалбоподателя в главното производство. Когато работник, който е упражнявал правото си на свободно движение за период по-кратък от една година, е в положение на принудителна безработица и „е регистриран в съответното бюро по труда“, Директива 2004/38 гарантира трудовия му статут и оттам правото да пребивава в

⁴⁷⁸ СЈСЕ, 1993, *Tsiotras*, 171/91.

⁴⁷⁹ СЈСЕ, 2004, *Collins* (*Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions*), C-138/02.

приемащата държава. При наличие на тези обстоятелства лицето запазва правата си, предоставени му от интеграционната правна уредба, за период не по-малко от 6 месеца.

Тази разпоредба потвърждава пълното прилагане на чл. 45 в конкретния случай. Макар че жалбоподателите са работили и пребивавали по-малко от една година и поради това не са влезли в изискваната в съдебната практика „връзка“, така че свободното движение да придобие истинско измерение, Директива 2004/38 преодолява това изискване, като подчинява свободното движение на хора на определени условия, за да се избегнат злоупотреби и за да се запази стабилността на публичните финанси в приемащите държави-членки.

Съгласно определението на запитващата юрисдикция (Sozialgericht), както г-н Vatsouras, така и г-н Koupatantze не по своя вина са загубили работните си места преди изтичането на една година. Не се уточнява дали са се регистрирали в бюро по труда, в който случай би бил приложен чл. 7 от Директива 2004/38. Запитващата юрисдикция е тази, която трябва да проучи този въпрос.

Съмненията на Sozialgericht засягат същността на Директива 2004/38. Член 24, § 2 обхваща две различни правни положения. От една страна: положението на лицата, които искат помощи за издръжка, като стипендии или заеми за обучение, т.е. студентите, които упражняват правото на свободно движение (по делото *Förster*⁴⁸⁰ СЕО обаче постановява, че ограничението, наложено от чл. 24, § 2 на Директива 2004/38 спрямо студентите – изискване на 5-годишен минимален срок на обучението, – е съвместимо с чл. 21 на ДФЕС). От друга страна: положението на лицата, които се установяват на територията на дадена ДЧ за период от три месеца или за периода, необходим за активно търсене на работа. Първите могат да искат помощи от такъв характер едва след като придобият право на постоянно пребиваване, което съгласно Директива 2004/38 се предоставя след изтичането на 5 години. Вторите придобиват право на „социално подпомагане“, когато си намерят работа.

⁴⁸⁰ CJCE, 2008, *Jacqueline Förster*, C-158/07.

4.4. Едно лице се ползва от правата по чл. 45 и производните източници, ако пребивава в една ДЧ, за да „**търси работа**“, след като вече е осъществявало в тази държава трудова дейност. Дори дейността да е била „**странична и допълнителна**“, полагааният труд, колкото и скромнен да е, доказва способността на лицата, които го извършват, да встъпят в трудово правоотношение. Още повече, че конкретното лице изпълнява своите трудови задължения почти една година, обстоятелство, което не позволява престоят му в Германия да бъде определян като „**социален туризъм**“. Конкретното лице (Koopatantze) не уточнява каква е работата и заплатата му, но и „**нищо не сочи дейността му да е била фиктивна, доколкото е прекратена по причини извън неговата воля**“. Освен това след спирането на помощите се връща на работа, което показва, че в разумен срок действително и ефективно е търсил работа.

Лицето е в „**по-добро положение за намиране на работа**“, тъй като предишната му дейност е била от трудово естество. Лице, което вече е извършвало трудова дейност срещу възнаграждение, има по-големи възможности да се приобщи към пазара на труда. По същия начин наличието на макар и незначителни насрещни престации обосновава в още по-голяма степен приложението на правата по чл. 45. Следователно лица (като Vatsouras и Koopatantze по въпросното дело), които още в първите месеци от пристигането си в Германия са извършвали икономическа дейност, трудно могат да бъдат окачествени просто като „**търсещи работа**“, ако те впоследствие остават безработни.

4.5. Право на пребиваване след края на трудовата дейност.

4.5.1. Лицата, които са работили в другата ДЧ, но са в принудителна безработица⁴⁸¹, също ползват право на пребиваване според чл. 7, § 3, б. „с“ на Директива 2004/38: безсрочно, ако преди това са работили поне една година непрекъснато, или за срок до 6 месеца. Член 14 на Директивата гарантира запазването на правото на пребиваване дотогава, докато ли-

⁴⁸¹ CJCE, 2002, *D'Hoop*, C-224/98, Rec. I-6191.

цата отговарят на другите изисквания, предвидени в разпоредбите на директивата.

4.5.2. Уредбата на правата на „икономически неактивни граждани“ позволява на гражданите на ЕС „да остават на територията на ДЧ след наемане на работа⁴⁸² в тази държава“. Разпоредбата на чл. 45, § 3, б. „г“ на ДФЕС изрично предвижда това, а вторичните източници (Регламент 635/2006⁴⁸³) го определят по същество като право на „всеки пенсионер“ да пребивава във всяка ДЧ, в която желае – като ги приобщава към общата категория на всички граждани на ЕС, които могат да пребивават свободно на територията на всяка друга ДЧ, стига да „разполагат с достатъчно средства“. Получаването на редовна пенсия по презумпция е достатъчно⁴⁸⁴.

Директива 2004/38 не визира изрично пенсионерите – те са обхванати от разпоредбата относно лицата, които могат да пребивават свободно в друга ДЧ, ако разполагат с „достатъчно средства“. Тя обаче предоставя по-благоприятни условия за придобиване на право на постоянно пребиваване – лицата, които са работили в една ДЧ, могат да получат право на постоянно пребиваване след само 3, а не 5 години.

4.6. Право на краткосрочно пребиваване до 3 месеца. Всъщност това е общото право на гражданите на ЕС на свободно движение (по смисъла на чл. 21 на ДФЕС), подчинено на общите условия (чл. 6 на Директива 2004/38):

4.6.1. То се осъществява за срок до 3 месеца.

4.6.2. Само срещу представяне на валиден документ за самоличност.

⁴⁸² Лош български превод, има се предвид „след края на трудовото правоотношение“. Припомням, че в същата разпоредба шокира лошият превод в израза „регламентите, съставени от Комисията“... Това се получава, когато преводният екип използва само един референтен език: на английски е drawn up, което евентуално може да подведе неподготвения преводач, но на френски е „établis“ – „приети“...

⁴⁸³ ЮСЕ, 2006, L 112/9.

⁴⁸⁴ Проблемът възниква в случаите с пенсионери от държави като България..., в които пенсиите са далеч от закрепените в други държави-членки изисквания за минимални средства...

4.6.3. Без никакви други изисквания (напр. за деклариране на пребиваването или регистриране в административна служба на приемащата ДЧ). Най-силно впечатление прави, че базовото изискване лицето да разполага с достатъчно средства не се прилага по отношение на краткосрочното пребиваване до 3 месеца.

4.6.4. Най-общо това право може да бъде определено като „свобода на туристическо движение“. Именно то е в най-голяма степен улеснено от Шенгенските споразумения за премахването на контрола по вътрешните граници на ЕС.

4.6.5. От него се ползват и гражданите на трети страни, пребиваващи на законно основание на територията на една ДЧ (напр. снабдени с нейна виза) – но вече с изискване за деклариране на пребиваването пред властите на приемащата друга ДЧ. В тази категория попадат например всички студенти с продължително пребиваване в една ДЧ (те получават в ДЧ, в която се обучават, карта за пребиваване с определена продължителност според срока на обучението или виза).

5. Карта за пребиваване⁴⁸⁵

Този документ има правоустановителен, а не правопораждащ характер⁴⁸⁶. Той се издава не за да позволи, а за да улесни осъществяването на право на пребиваване (за повече от 3 м.), произтичащо от УД. Поради това правният режим е максимално либерален.

5.1. Не е необходимо гражданинът на ЕС да моли приемащата страна за „разрешение за пребиваване“, каквото са задължени да поискат „другите“ чужденци. Той трябва да

⁴⁸⁵ Потвърждавам виждането си, че и тук, както навсякъде в материята, на български език е по-уместно да се използва изразът „пребиваване“ вместо „престой“, което има по-ограничен смисъл.

⁴⁸⁶ СЕО е категоричен: „Притежаването на такъв документ трябва да се счита не като конститутивен, а като констативен факт“ – СЈСЕ, 1976, *Royer*, 48/75, р. 33. Генералният адвокат по делото дори прави сравнение с правото на свободно движение на стоки.

поиска само „карта за пребиваване на гражданин на държава-членка на ЕС“ и властите на приемащата страна са длъжни да издадат такава карта, ако молителят отговаря на две кумулативни условия:

– да представи документа, с помощта на който е влязъл на нейна територия (лична карта или паспорт)⁴⁸⁷;

– да представи декларация от работодател, че ще бъде нает на работа, или удостоверение, че вече работи.

5.1.1. В решението си по делото *Royer*⁴⁸⁸ интеграционният съд потвърждава, че правото на влизане в една ДЧ произтича пряко от УД и не зависи от издаването на разрешение за престой от приемащата държава“.

5.1.2. СЕС използва всяка възможност да напомни, че интеграционният законодател признава значимостта на защитата на семейния живот на гражданите на държавите-членки с цел да премахне пречките пред упражняването на основните права, гарантирани от Договора. Директиви 68/360, 73/148 и 90/365 разширяват обхвата на интеграционното право в областта на влизането и престоя на територията на ДЧ за лицата, свързани с гражданите на ДЧ, независимо от тяхното собствено гражданство.

В т. 28 на решението по делото *Commission c/ Espagne*⁴⁸⁹ СЕО приема, че правото на влизане на територията на ДЧ, предоставено на гражданин на трета страна, обвързан с гражданин на ДЧ, произтича от семеината връзка. Предоставянето на карта за престой на такова лице също трябва да се счита не като правопораждащ акт, а само като акт, констатиращ от страна на една ДЧ индивидуалното положение на граждани на трета страна, съобразно разпоредбите на съюзното право.

5.1.3. Същност СЕС разкрива нещо изключително важно: за да съществува обективно правото на пребиваване, не е не-

⁴⁸⁷ Правото на пребиваване трябва да бъде признато, ако личната карта е в срок на действие, дори ако в приложение на законодателството на ДЧ, която я е издала, тази карта не позволява на собственика ѝ да напуска нейната територия (СЈСЕ, 1991, *Giagonidis*, 376/89).

⁴⁸⁸ СЈСЕ, 1976, *Royer*, 48/75.

⁴⁸⁹ СЈСЕ, 2005, *Commission c/ Espagne*, C-157/03.

обходима карта за пребиваване и упражняването му не може да зависи от предоставянето ѝ. Правото на пребиваване възниква от необходимостта да се гарантира правото на семеен живот на придвижващия се гражданин на ЕС. И второ: предназначението на тази карта е само да констатира, да прогласи (при нужда, напр. в случай на проверка) индивидуалното положение на дадено лице.

Според т. 33 на решението, когато за влизането на един гражданин на трета страна се изисква виза, всяка ДЧ трябва да предоставя на членовете на семейството на гражданина на ЕС всички улеснения за получаване на визата, която им е необходима. Във връзка с това СЕС вече е отсъждал, че по смисъла на директиви 68/360 и 73/148 издаването на виза трябва да стане във възможно най-кратки срокове, на самия пункт за влизане на националната територия⁴⁹⁰.

Ето защо изискването на виза за престой, предвидено в испанското законодателство за получаване на карта за престой, и като следствие отказът да се издаде такава карта на граждани на трети страни, членове на семейството на съюзен гражданин, с мотив, че е било необходимо предварително да кандидатстват за виза за престой в испанското консулство по своето последно местопребиваване, противоречи на съюзното право.

5.1.4. В заключение СЕС определя и 6-месечен срок след подаване на молбата, в който ДЧ следва да удовлетворят подобни искания или да постановят отказ. Един евентуален отказ също ще бъде много трудно оправдан с оглед писаното съюзно право и съдебната практика. Той може да бъде оправдан само по съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Както и от възможността лицето да се превърне в неоправдано бреме за социалната система на приемащата държава (виж по-горе), неприложимо обаче, когато става дума за член на семейството на работещ гражданин.

5.1.5. Подобна е постановката на съда и в решението по делото *Martínez Sala*⁴⁹¹ – в т. 5 той определя, че интеграционното

⁴⁹⁰ CJCE, 2002, MRAX (*Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL*), C-459/99, Rec. I-6591, p. 60.

⁴⁹¹ CJCE, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691.

право не допуска ДЧ да изискват от гражданите на други ДЧ да притежават карта за престой, предоставена от националната администрация на приемащата държава, за да могат да ползват образователна стипендия, ако за националните граждани се изисква само да имат местожителство или постоянно пребиваване в тази страна. Съдът постановява, че гражданин на ЕС може да се позове на правата си по ДФЕС, ако приемащата страна забавя да му изплати или отказва да му отпусне престация, която се предоставя на всяко лице, пребиваващо легално на територията ѝ, с мотив, че лицето не разполага с документ, какъвто не се изисква за гражданите на тази държава и чието издаване може да бъде забавено или отказано от администрацията.

С това свое решение интеграционният съд разграничава отделните права – напр. право на пребиваване и право на социална помощ за образование, с оглед евентуалните изисквания, които отделните страни въвеждат. Картата за пребиваване би могла да бъде документ, свързан с правото на пребиваване, но няма нищо общо с правото на образование и социалните помощи. Щом лицето пребивава легално на територията на страна-членка, то следва да бъде подложено на същите изисквания като нейните граждани – и само на тях. Всички допълнителни изисквания биха имали дискриминационен характер и биха нарушили признатите му права.

5.2. Картата за пребиваване трябва да важи за цялата територия на приемащата страна и за срок, не по-малък от 5 години, който автоматично може да бъде продължен. Тя не може да бъде отнемана, освен ако титулярят не прекъсне своето пребиваване за повече от шест месеца наведнъж или ако доброволно остане без работа (напусне). СЕО подчертава в решението си по делото *Royer*⁴⁹², че правото на престой произтича директно от ДЕО (ДФЕС) и ДЧ са длъжни да го зачитат, без да имат право да се произнасят по него (да го преценяват).

⁴⁹² СЈСЕ, 1976, *Royer*, 48/75.

5.3. Издаването на карта за пребиваване от приемащата страна има **чисто декларативен ефект** – както неведнъж видяхме по-горе, тя няма правопораждащо действие, а е само „акт, предназначен да *констатира* от страна на една ДЧ индивидуалното положение на гражданина на друга ДЧ по отношение на съюзното право“. Правото на пребиваване се черпи от гражданите на ЕС директно от разпоредбите на ДФЕС и вторичните източници и никакви национални власти не могат да попречат на неговата реализация.

5.4. Дори при липсата на карта за пребиваване правото на пребиваване се запазва – то **съществува ipso jure** и не зависи от въпросната карта, която има за функция само да улесни упражняването му пред местните власти. Отделните страни са длъжни да съобразят законодателството си с това право. Националните власти могат да предприемат само мерки, които не представляват необосновано препятствие и само ако са строго пропорционални⁴⁹³.

5.5. В отделни случаи тази реализация е възможна **дори без издаването на карта за пребиваване** – например за работниците, чийто очакван ангажимент ще бъде по-кратък от 3 месеца, или за сезонни⁴⁹⁴ или гранични работници. Гранични работници са тези, които живеят в една държава-членка, работят в друга (най-често съседна), но се връщат в своята „често и постоянно“ (всекидневно или за уикенда)⁴⁹⁵. Особено симптоматично за възможността на интеграционното право да ограничава приложението на националното право, свързано с движението на лицата, е решението на СЕО по делото *Giagonidis*⁴⁹⁶. От него могат да се изведат два съществени извода:

⁴⁹³ Изобилна практика – СЈСЕ, 1976, *Watson et Belmann*, 118-75, Rec. 1185; СЈСЕ, 1989, *Messner*, C-265/88, Rec. 4209.

⁴⁹⁴ Белгия е била осъдена за това, че е издала документ за пребиваване на работници, чийто престой не превишава 3 месеца, както и на сезонни работници, и че за това е трябвало да се плаща такса (СЈСЕ, 1997, *Commission c/ Belgique*, C-344/95, Rec. I-1035).

⁴⁹⁵ СЈСЕ, 1988, *Bergemann*, 236/77; СЈСЕ, 1988, *Ledoux*, 127/86.

⁴⁹⁶ СЈСЕ, 1991, *Giagonidis*, 376/89.

– никоя ДЧ не може да пречи на свой гражданин да се ползва от свободите на ЕС, дори ако той не е изпълнил свое задължение към нея (освен ако не го лиши от своето гражданство, с което той автоматично ще загуби и качеството „гражданин на ЕС“ и възможността да се ползва от въпросните свободи – ако не притежава или не получи гражданство на друга ДЧ);

– териториалната („приемащата“) държава не може да се ползва на неизпълнени изисквания на другата („националната“) държава, за да откаже или ограничи правото на придвижване и свързаните с него други права.

6. Други социално-икономически права, свързани с правата по чл. 45 на ДФЕС

6.1. Социалноосигурителни права. Може да се приеме, че най-големият кръг практически проблеми, свързани със свободното движение на лицата, са тези, които засягат социално-икономически права, свързани с трудовата дейност или живота на работника. Доколкото засягат много широк кръг отношения, те са предпоставка за осъществяване на целена или нецелена дискриминационна практика от страна на отделните ДЧ. В същото време работещите в другата ДЧ лица осъществяват свой принос в нейната социалноосигурителна система и основателно имат интерес да търсят защита на полагащите им се блага. Без тях гражданинът би бил силно демотивиран да осъществи своята трудова миграция. Към това следва да се добави и фактът, че става дума за права, които в много голяма степен засягат и интересуват и членовете на семейството на мигриращия работник. Ако ЕС полага усилия да гарантира „пълния комфорт“ на мигриращия работник чрез предоставяне на политически права („за пълно интегриране в професионалната и регионалната общност“, макар и с пренебрежима според мен значимост – виж Част първа), то още по-големи усилия са необходими за реализация на принципа на равно третиране по отношение на социалните права. Още повече, че постигането на „действителна солидарност“ е заложено като цел и смисъл на интеграцията

още в Декларацията на Моне и Шуман от 1950 г. и изрично закрепено в преамбюла и чл. 3 на ДЕС. Хартата на основните права поставя именно в Раздел IV „Солидарност“ (чл. 34, § 2) разпоредбата за равно третиране на гражданите на ЕС, които се придвижват, по отношение на социалното осигуряване и другите социални блага.

Макар чл. 5, § 3 на ДФЕС след ревизията от Лисабон да предвижда компетентност на ЕС само за „предприемане на инициативи за гарантиране на координирането на социалните политики на ДЧ“ (възможно най-ниската степен на овластяване на ЕС), всъщност на социалната политика е посветен целият Дял X на ДФЕС (чл. 151-161) и разпоредбите очертават доста съществени компетенции. Въпреки това националните компетенции остават значително по-големи. По отношение на социалното осигуряване не се осъществява нито единна уредба, нито хармонизация.

Тъкмо поради това обаче още по-голямо става значението на принципа на равно третиране – в рамките на действащите в отделните държави различни режими се налага еднакво третиране на различните лица (граждани на приемащата и граждани на друга ДЧ и свързани с тях лица). От друга страна, за хората е от съществено значение запазването (и евентуално трансферът) на техните социални права в държавата по произход. Тъкмо поради това материята е предмет на изрична допълнителна уредба на първично равнище – в чл. 48 на ДФЕС (стар чл. 42 на ДЕО).

6.1.1. Разпоредбата на § 2 на чл. 45 на ДФЕС изрично предвижда премахването на всякаква дискриминация по отношение на ...другите условия на труд, но и изобилната съдебна практика, и вторичната правна уредба дават много по-широк прочит.

6.1.2. Пълната равнопоставеност по отношение на социалното осигуряване е „ключова и не допуска никаква индивидуална или субективна преценка“⁴⁹⁷. Чл. 48 на ДФЕС изисква ЕП и Съветът да приемат мерки „в областта на со-

⁴⁹⁷ CJSE, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691.

циалното осигуряване, които да гарантират свободното движение на работниците“. Според СЕО приемането на такива мерки е задължително⁴⁹⁸. През 1971 г. те приемат Регламент 1408/71 относно прилагането на разпоредбите за социалното осигуряване спрямо работниците и членовете на техните семейства, които се придвижват в ЕО. През 2004 г. е приет нов **Регламент 883/2004**⁴⁹⁹ относно координация на системите за социална сигурност, който в значителна степен кодифицира много богатата съдебна практика по прилагането на уредбата от 1971 г. Той е изменен с Регламент 988/2009⁵⁰⁰, Регламент 1231/2012⁵⁰¹ и Регламент 465/2012⁵⁰². Те намират приложение и по отношение на Швейцария, Норвегия, Лихтенщайн и Исландия. По отношение на гражданите на трети страни се прилага Регламент 859/2003.

6.1.3. Член 11, § 1 на Регламент 883/2004 налага принципа на „местоизпълнението“ на трудовата престация – приложим е режимът на държавата, в която се осъществява трудовата дейност. Предвид спецификите на материята са допустими редица изключения (за трудова дейност по-кратка от 2 години или осъществявана в няколко различни ДЧ, приложимост на режима на държавата, на която работникът е гражданин, ако работи в трета страна, и т.н.). Водещата цел на съюзния законодател е да се прилага уредба по начин, който „да не разубежда работника“ да осъществи своята трудова мобилност.

6.1.4. Член 4 на Регламент 883/2004 естествено потвърждава водещата роля на принципа на равно третиране („същите права и задължения като на гражданите на приемащата ДЧ“). Съдът приема, че всяка дискриминация – директна или скрита – е напълно забранена⁵⁰³.

⁴⁹⁸ СЈСЕ, 1995, *Vougioukas*, C-443/93, Rec. I-4033.

⁴⁹⁹ ОВ, 7. 6. 2004 г., L 200/1.

⁵⁰⁰ ОВ, 30. 10. 2009 г., L 284/43.

⁵⁰¹ ОВ, 20. 12. 2012 г., L 350/1.

⁵⁰² ОВ, 8. 6. 2012 г., L 149/4.

⁵⁰³ СЈСЕ, 1991, *Commission c/ France*, C-294/89; СЈСЕ, 2002, *Maarheimo*, C-333/00, Rec. I-10087; СЈСЕ, 2006, *Chateignier*, C-346/05, Rec. I-10951, и много други.

6.1.5. Много съществена особеност е обаче, че за нуждите на уредбата относно социалното осигуряване релевантните вторични правни източници боравят със собствено съдържание на понятията „работник“⁵⁰⁴, „член на семейството“⁵⁰⁵ (чл. 2 на Регламент 883/2004 включва например всички възходящи), като чл. 1, т. „i“ на Регламент 883/2004 препраща изрично към понятието по приложимата национална правна уредба.

6.1.6. Разпоредбата на чл. 48, б. „b“ изрично гарантира получаването на полагаеми социални плащания⁵⁰⁶ (напр. за безработица или болест) и от лицата, които пребивават в друга ДЧ, макар да е възможно предвиждането на различни условия⁵⁰⁷.

6.1.7. Едно от най-съществените права е свързано със сумирането на осигурителните стажове, придобити (натрупани) в различни ДЧ – чл. 48, б. „a“ на ДФЕС и чл. 5 и 6 на Регламент 883/2004⁵⁰⁸. Може без преувеличение да се приеме, че именно това право е един от най-съществените мотиви за осъществяване на трудова мобилност на гражданите от държави с по-немошни социалноосигурителни системи...

6.2. Други социални права.

6.2.1. Разпоредбата на чл. 7, § 2 на Регламент 1612/68 е **рамкова**: мигриращият работник „има право на същите социални... предимства, както работниците местни граждани“. „Социални предимства“ ще са всички, които са свързани пряко или косвено с трудовия договор или нямат връзка с него, но имат отношение към социалното положение на работника, напр. във връзка с неговото пребиваване на съответната територия – „доколкото са годни да улеснят неговата мобилност в рамките на вътрешния пазар“⁵⁰⁹. Тук ще попаднат всички

⁵⁰⁴ СЈСЕ, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691, p. 36.

⁵⁰⁵ Особено съществен принос на знаменития генерален адвокат Тезауро – СЈСЕ, 1996, *Cabnis-Issarte*, C-308/93, Rec. I-2097.

⁵⁰⁶ В българския превод „изплащане на обезщетения“?!...

⁵⁰⁷ Напр. относно пенсиите СЈСЕ, 2004, *Skalka*, C-160/02, Rec. I-05613; относно помощите за безработица СЈСЕ, 2006, *De Cuuper*, C-406/04, и др.

⁵⁰⁸ По отношение на изчисляването на пенсия виж напр. СЈСЕ, 2002, *Kauer*, C-28/00, Rec. I-1343.

⁵⁰⁹ СЈСЕ, 1985, *Hoeckx*, 249/83, и др.

социални помощи⁵¹⁰, достъп до всички образователни форми (най-вече на членовете на семейството) и свързаните с това плащания (стипендии и др.)⁵¹¹, помощи за майчинство⁵¹² и дори помощи за погребение⁵¹³ и т.н.

6.2.2. Най-общо, според изобилната и прилагаща много разширително тълкуване съдебна практика става дума за „всяко социално благо, което може да има връзка със или като последица“ равноправното социално положение на работника от друга ДЧ“. Разбира се, разграничението между различните видове социални и икономически права е трудно и във всички случаи условно, както и разграничението между социално-икономическите права, които са пряко свързани с трудовото правоотношение (като осигурителните), и тези, за които не може да се установи пряка връзка⁵¹⁴. Чл. 7, § 2 на Регламент 1612/68 не прокарва разграничение: „същите социални и данъчни предимства“. Става дума за неопределим кръг права, за които дори съдът, макар и с изобилна практика, не може да осигури изчерпателен каталог. В опита си да очертае общата рамка той приема, че приложното поле на правния режим обхваща **„всички права, които, независимо дали са свързани с трудовия договор или не, са признати общо за националните работници по силата на обективното им качество на работници или по силата на простия факт на местоживеенето им на съответната територия и чието прилагане и по отношение на работниците, граждани на други ДЧ, изглежда годно да улесни тяхната мобилност в рамките на Общността (вътрешния пазар – б. м.)“**⁵¹⁵.

6.2.3. Доколкото чл. 3 на Регламент 883/2004 дава определена рамка, най-съществен за съдебната практика е въпросът за правата, които не са изрично предвидени в тази разпоред-

⁵¹⁰ CJSE, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193; CJSE, 1985, *Hoeckx*, 249/83; CJSE, 1987, *Lebon*, 316/85, Rec. 2811.

⁵¹¹ CJSE, 1992, *Bernini / Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, C-3/90 Rec. I-1071, и др.

⁵¹² CJSE, 1982, *Reina*, 65/81, Rec. 33.

⁵¹³ CJSE, 1996, *O'Flynn*, C-237/94, Rec. I-2617.

⁵¹⁴ CJSE, 2002, *Gottardo*, C-55/00, Rec. I-413.

⁵¹⁵ CJSE, 1985, *Hoeckx*, 249/83.

ба. От съществена важност тук е крайъгълното решение по делото *Martinez Sala*⁵¹⁶ от 1998 г. То отваря вратата за решаващото произнасяне за „гражданството като основен статут“ по делото *Grzelczyk*⁵¹⁷ от 2001 г.

6.2.4. Съдът приема обаче, че по отношение на правото на социални помощи вторичната правна уредба прави разграничение между: лицата с право на постоянно пребиваване (имащи право според чл. 16, § 1 на Директива 2004/38); лицата с право на пребиваване до 3 месеца (чл. 7, § 1, б. „с“ и чл. 14, които трябва да „разполагат с достатъчно средства“, но се изисква конкретна преценка на обстоятелствата, за да се установи дали лицето става „тежест за социалната система на приемащата държава“) и лицата с право на пребиваване по-малко от 3 месеца (чл. 24, § 2).

6.3. Права, свързани с данъчното облагане. Че това е особено чувствителна за държавите-членки материя, е известно и пролича и в последните месеци на 2012 г., когато се обсъждаше нов пакет мерки за гарантиране на финансова стабилност в еврозоната вследствие на дълговата криза от 2011-2012 г. (засегнала в най-голяма степен Гърция). Данъчната политика е компетентност, която ДФЕС след ревизията от ЛД не определя като „поделена“ по чл. 4, а без да я споменава изрично, се включва в „икономическите политики“, които ДЧ „координират“, а ЕС „приема общите насоки“ (чл. 5 на ДФЕС). В същото време различията в режимите на данъчното облагане се оказват годни съществено да препятстват свободното движение на работна сила (по отношение на движението на стоки и капитали въпросът е решен относително по-лесно). Съдът в Люксембург намира неведнъж повод да установи

⁵¹⁶ СЈСЕ, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691.

⁵¹⁷ СЈСЕ, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193 – съдът препраща към своето решение по делото СЈСЕ, 1985, *Hoeckx*, 249/83 по отношение на гарантирания социален минимум, и към делото СЈСЕ, 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691 по отношение на принципа на недискриминация. Виж също СЈСЕ, 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. I-2119.

дискриминационни последици⁵¹⁸. Отново централно място в доктрината на съда заема принципът на пропорционалност на националните мерки⁵¹⁹ и най-вече принципът на недискриминация.

6.3.1. По смисъла на чл. 45, § 3 на ДФЕС работникът чужденец е приравнен на гражданите на приемащата държава и това изискване за еднакво третиране отхвърля „не само явните забрани, основани на гражданството, но и всички други форми на дискриминация, които чрез прилагането на други критерии за разграничение довеждат в крайна сметка до същия резултат“⁵²⁰.

6.3.2. Според чл. 7, § 2 работникът „има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците – местни граждани“.

6.3.3. Зачитането на принципа за недискриминация е гарантирано от чл. 7, § 4 на Регламент 1612/68, който обявява за нищожна „всяка клауза на колективен или индивидуален договор или на друго колективно споразумение..., ако установява или позволява⁵²¹ **дискриминационни условия спрямо работниците – граждани на друга ДЧ**“.

6.3.4. Работникът-мигрант е равнопоставен на местните граждани във всичко, свързано с постъпването на работа⁵²² и условията на труд, и в частност „в материята на заплащането, освобождаването от работа и повторното възстановяване на работа, ако е останал безработен“.

⁵¹⁸ Напр. СЈСЕ, 2000, *Zurstrassen*, C-87/99, Rec. I-3337; и специално във връзка със свободното движение на работници СЈСЕ, 2006, *Turpeinen*, C-520/04, Rec. I-10685.

⁵¹⁹ СЈСЕ, 2004, *Wallentin*, C-169/03, Rec. I-6443 относно германски студент, осъществяващ платен стаж в Швеция, и др.

⁵²⁰ СЈСЕ, 1974, *Sotgiu*, 152/73.

⁵²¹ Недобър превод, има се предвид „предвижда или допуска“...

⁵²² В решението си от 15 октомври 1987 г. по делото СЈСЕ, 1987, *Heylens*, C-222/86, Rec. 4097 СЕО приема, че свободният достъп до работа е основно право, установено директно в ДЕО за всички работници в Общността. То трябва да се спазва стриктно и всички пречки пред равното третиране между местните и чуждестранните работници трябва да се премахнат.

6.3.5. Регламентът предвижда също, че работникът чужденец се ползва от същите социални и данъчни облекчения като местните работници.

6.3.6. Съдът в Люксембург е приел, че социалните и данъчните предимства, полагащи се на местните работници, се полагат и на работниците от други ДЧ, дори когато не са изрично записани в трудовите им договори, щом като се явяват средство, улесняващо тяхната мобилност⁵²³. По отношение на данъците той е отхвърлил като недопустима национална правна норма, която изисква постоянно местожителство на съответната територия като предпоставка за намаляване на данъците⁵²⁴.

6.4. Други граждански права: език, име, свидетелство за правоуправление и т.н.

Тези права, разбира се, не могат да бъдат определени като „икономически“. Основанието за разглеждането им именно тук обаче е директната им връзка с правото на свободно движение, на което представляват проявление или продължение.

6.4.1. Изискването за използване на езика на приемащата държава или представянето на документ за владееене на език могат да бъдат валидни (а не дискриминационни или непропорционални) само ако специфични особености на осъществяваната дейност го налагат и като се прилагат еднакво спрямо местните лица и гражданите на други ДЧ. Не може да се изисква свидетелство за владееене на езика на приемащата ДЧ, ако такова не се изисква от нейните граждани. Непропорционална мярка или скрита дискриминация ще е всяко условие, на което гражданите на друга ДЧ ще отговорят много по-трудно, ако то не е пряко свързано с характера на осъществяваната дейност (напр. ако не се изисква интензивна или специфична комуникация с граждани и т.н.). И обратно, в специфични ситуации (съдебно производство) трябва да е

⁵²³ СЈСЕ, 1979, *Even*, 207/78.

⁵²⁴ СЈСЕ, 1990, *Lair*, 175/88.

възможно гражданинът на друга ДЧ да използва националния си (само официален на някоя ДЧ) език⁵²⁵.

6.4.2. Принципът на недискриминация се отнася дори за такива наглед малозначителни права като правото да се използва валидно издадено в националната ДЧ свидетелство за правоуправление. Съдът в Люксембург прогласява ясно, че всяка подобна мярка – дори изразяваща се в изискване за подмяна на валидно свидетелство от друга ДЧ с такова, издадено в приемащата ДЧ – е непропорционална и като такава представлява скрита дискриминация, която може да „разубеди“ гражданина да осъществи своята мобилност⁵²⁶.

6.4.3. В много знаковото дело *Cowan*⁵²⁷ интеграционният съд определя (наглед дори озадачаващо) „защитата на физическата цялост“ на лицата като „венец“ на свободата на движение – разбиране, потвърдено и в делото *Martinez Sala*⁵²⁸.

6.4.4. Правото на лично (фамилно) име е право, по повод на което съдът успява да произнесе значими изводи. В също знаковото дело *Garcia Avello*⁵²⁹ от 2003 г. генералният адвокат настоява, че определянето на име на децата (които не осъществяват свобода на движение) засяга пряко и техните родители (които се „придвижват“), докато съдът приема, че самите деца като граждани на ЕС (граждани на Испания) имат ненакърними лични права във всяка друга ДЧ (Белгия) – и една ДЧ не може да ограничава последиците от притежаването на гражданството на друга ДЧ (вкл. по отношение на определянето на фамилното име). От това може да се направи изводът, че всички елементи на персоналният статус („лични права“), произтичащи от правната система на една ДЧ, са защитени в друга ДЧ при осъществяването на свободно движение.

⁵²⁵ СЈСЕ, 1985, *Mutsch*, C-137/84, Rec. 2681.

⁵²⁶ СЈСЕ, 1996, *Skanavi*, C-193/94, Rec. I-929.

⁵²⁷ СЈСЕ, 1989, *Cowan*, 186/87, Rec. 195.

⁵²⁸ СЈСЕ, 1998, *Martinez Sala / Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691.

⁵²⁹ СЈСЕ, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02.

7. Допълнителни съображения относно приложението на принципа на равно третиране

По смисъла на чл. 45, § 3 на ДФЕС работникът чужденец е приравнен на гражданите на приемащата държава и това изискване за еднакво третиране отхвърля „не само явните забрани, основани на гражданството, но и всички други форми на дискриминация, които чрез прилагането на други критерии за разграничение довеждат в крайна сметка до същия резултат“⁵³⁰.

7.1. Това се отнася например за вземането предвид на **местожителството като критерий** за приложението на националното право или за предоставянето на някаква привилегия – фактът на различното третиране на гражданина на друга ДЧ не защото работникът чужденец няма гражданството на приемащата страна, а защото няма местожителство в нея, може да се разглежда като дискриминация, която се счита забранена⁵³¹.

7.2. Според чл. 45, § 2 забраната за дискриминация засяга наемането на работа, възнаграждението и всички други условия на труд, но именно Регламент 1216/68 (чл. 7 и 8) и съдебната практика позволяват прецизирането на **приложното поле на този принцип**⁵³².

7.2.1. Особено красноречиво е поставянето и на помощите за майчинство в приложното поле на чл. 7 на регламента, респ. на забраната за неравнопоставеност по чл. 45⁵³³. Според СЕО дискриминация може да съществува дори когато правната норма не прави никаква разлика между местни граждани и чужденци и ги поставя при напълно еднакви условия,

⁵³⁰ СЈСЕ, 1974, *Sotgiu*, 152/73.

⁵³¹ СЈСЕ, 1972, *Marsman*, 44/72.

⁵³² Директива на Съвета и Европейския парламент от 16 декември 1996 г. предвижда също, че работниците в европейските предприятия, създадени в рамките на свободното предлагане на услуги, се ползват най-малкото от задължителните норми на приемащата ДЧ в материята за постъпване на работа и условията на труд (Ю, 21. 1. 1997 г.).

⁵³³ СЈСЕ, 1982, *Reina*, 65/81.

ако тези условия са по своята същност такива, че за чужденеца ще е значително по-трудно да отговори на тях, отколкото за местния гражданин⁵³⁴.

7.2.2. Работникът мигрант е равнопоставен на местните граждани във всичко, свързано с постъпването на работа⁵³⁵ и условията на труд, и в частност „в материята на заплащането, освобождаването от работа и повторното възстановяване на работа, ако е останал безработен“.

7.2.3. Регламентът предвижда също, че работникът чужденец се ползва от същите социални и данъчни облекчения като местните работници, като по отношение на социалните облекчения и придобивки принципът на еднакво третиране обхваща не само условията по трудовия договор, но и такива, които не са пряко свързани с него, като например правото на намаление по жп линиите⁵³⁶. Разширителното тълкуване е основателно, доколкото в противен случай гражданинът на ЕС би могъл да бъде разколебан дали да упражни свободата на движение, ако ще бъде поставен в по-неблагоприятно материално положение от местните работници⁵³⁷. По същия начин се разглеждат и разпоредбите, гарантиращи минимални средства за съществуване съгласно местното законодателство⁵³⁸, както и правото на престой не само на съпругата (съпруга) на работещото лице, но и на постоянния партньор, с когото живее без брак и който също няма местно гражданство⁵³⁹, или пък правото на стипендия за професионална квалификация⁵⁴⁰.

⁵³⁴ CJSE, 1993, *Commission c/ Luxembourg*, 111/91.

⁵³⁵ В решението си по делото CJSE, 1987, *Heylens*, C-222/86, Rec. 4097 CEO приема, че свободният достъп до работа е основно право, установено директно в ДЕО за всички работници в Общността. То трябва да се спазва стриктно и всички пречки пред равното третиране между местните и чуждестранните работници трябва да се премахнат.

⁵³⁶ CJSE, 1975, *Cristini*, 32/75.

⁵³⁷ CJSE, 1979, *Even*, 207/78.

⁵³⁸ CJSE, 1985, *Hoeckx*, 249/83.

⁵³⁹ CJSE, 1986, 59/85.

⁵⁴⁰ CJSE, 1988, *Reed*, 45/86.

7.2.4. Съдът е приел, че социалните и данъчните предимства, полагащи се на местните работници, се полагат и на работниците-мигранти от други ДЧ дори когато не са изрично записани в трудовите им договори, щом като се явяват средство, улесняващо тяхната мобилност⁵⁴¹. По отношение на данъците СЕО е отхвърлил като недопустима национална правна норма, която изисква постоянно местожителство на съответната територия като предпоставка за намаляване на данъците⁵⁴².

7.2.5. В същото време обаче се прави отчетливо разграничение между тези граждани на друга ДЧ, които работят в приемащата ДЧ, и такива, които се придвижват по територията ѝ, за да търсят работа, но още не работят. Това, че последните предприемат необходимите действия, за да намерят работа или да постъпят на работа, все още не е достатъчно, за да се ползват от социалните привилегии и придобивки, предвидени за работещите в тази страна⁵⁴³.

7.2.6. Работникът чужденец е напълно равнопоставен на местните работници по отношение на професионалното образование и преквалификация. СЕО определя, че „достъпът до професионално образование благоприятства свободното движение на хората в цялата Общност, позволявайки им да получат квалификация и да развият своите лични качества в тази ДЧ, която предлага съответно най-подходящата специализация“⁵⁴⁴.

7.2.7. Принципът за еднакво третиране обхваща според чл. 8 на регламента и синдикалните права – в същата степен като местните лица работниците чужденци могат да членуват в синдикални организации и да упражняват синдикални права, вкл. и право да избират или да бъдат избирани в синдикалните органи. Това право обхваща всички обществени организации, които, макар да не са чисто синдикални, уп-

⁵⁴¹ СЈСЕ, 1979, *Even*, 207/78.

⁵⁴² СЈСЕ, 1990, *Lair*, 175/88.

⁵⁴³ СЈСЕ, 1987, *Lebon*, 316/85.

⁵⁴⁴ СЈСЕ, 1985, *Gravier*, 293/83, също и СЈСЕ, 1992, *Raulin*, 357/89.

ражняват функции, свързани със защитата или представяването на работещите⁵⁴⁵.

7.2.8. Принципът на равно третиране следва да се прилага и по отношение на евентуално **наказателно преследване на гражданите**. Ясна индикация за това дава на 19 март 1998 г. по делото *Bickel*⁵⁴⁶ генералният адвокат Якобс. По делото *Aitor Oteiza Olazabal*⁵⁴⁷ в т. 43 на мотивите си интеграционният съд приема, че една национална мярка, ограничаваща някоя от основните свободи, предвидени в Договорите, не може да бъде оправдана и не съответства на принципа на пропорционалност на националните мерки. Този принцип изисква всяка национална мярка да съответства на необходимото за реализиране на целта, която преследва, без да го надвишава. Няма съмнение, че и правата на човека, сред тях и правата на гражданина, са фундаментални, някои от тях предвидени самостоятелно в Договорите, други произтичат от съдебната практика и от качеството гражданин на ЕС. В компетентността на националните съдилища е да контролират и установят дали конкретно предприетите мерки реално съответстват на конкретното поведение, дали то представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред и сигурност. Пак на националните съдилища тежи преценката дали тези мерки зачитат принципа на пропорционалността.

7.2.9. Особено съществен е проблемът с депортирането на лица. В разгара на скандала с **депортирането на роми** – български и румънски граждани – от Франция, на 31 август 2010 г. френският съд, който (като всеки съд на ДЧ) на общо основание е съд по прилагането на съюзното право и като такъв следи освен за правилното прилагане на правото на ЕС и за спазването на принципа на пропорционалността, прие, че незаконното обитаване на поземлен имот не представлява заплаха за обществения ред. Това бе едно ярко проявление на принципа за пропорционалност – съдът установи несъответствие на предприетата мярка с преследваната цел. Кое

⁵⁴⁵ СЈСЕ, 1994, *Commission c/Luxembourg*, 118/92.

⁵⁴⁶ СЈСЕ, 1998, *Bickel*, C-274/96.

⁵⁴⁷ СЈСЕ, 2002, *Ministre de l'Intérieur contre Aitor Oteiza Olazabal*, C-100/01.

обосновава недопустимост на предприетите спрямо съюзните граждани (българи и румънци) ограничения.

В т. 45 на своето решение френският съд напомня, че първичното и производното право на ЕС не се противопоставят на една национална мярка срещу мигриращ работник (следователно и гражданин на ЕС) с полицейски или административен характер, ограничаваща правото му на пребиваване на част или на цялата територия на страната, ако мотивите (обществен ред и обществена сигурност) се основават на личното поведение на индивида и са оправдано приложими. Както и ако тези мотиви не могат да доведат до никаква друга мярка, освен забрана за пребиваване, и изискват отдалечаване от територията на страната. Освен че налага индивидуален подход спрямо всеки отделен гражданин, съдът изисква тази мярка да е единствено законосъобразно приложимата и налага условието аналогични мерки да се прилагат и спрямо собствени граждани.

7.3. Автономия на правата на гражданите на ЕС. Съдът на ЕС е постоянен в разбирането си, че **редица права произтичат пряко от качеството „гражданин на ЕС“**.

7.3.1. Включва се например и мигриране с цел потребление на стоки и услуги. Така в решението по делото *Ian William Cowan c/ Trésor public*⁵⁴⁸ Съдът на ЕО задължава държавата, в която едно лице е пребивавало като потребител на услуги, да го обезщети съгласно националното право за претърпяна злополука. От което следва, че не се допуска никаква диференциация между граждани на приемащата държава и мигриращи потребители на стоки и услуги. И въпреки че това заключение на съда следва от годините на налагането на общностната политика по либерализиране на пазара, днес спокойно можем да установим, че също става дума за ненакърнимо право на европейския гражданин. Право, което прави гражданина на всяка отделна ДЧ, пребиваващ на територията на друга, равен на нейните собствени граждани.

⁵⁴⁸ CJCE, 1989, *Cowan*, 186/87, Rec. 195.

7.3.2. Като цяло съдържанието и реализацията на правото на свободно движение на лицата в ЕС са предмет на особено внимание и богата регламентация във вторичното законодателство на ЕС. Както стана ясно по-горе, те са повод и за значителна съдебна практика в продължение вече на повече от четири десетилетия (най-вече след регламента от 1968 г.). Прилагането на това право отдавна е утвърдена правна реалност в страните от ЕС, а възприемането им в страните – кандидатки за членство (и, разбира се, в България преди присъединяването), е едно от съществените изисквания (като важна част от обхвата на *Acquis communautaire* – *Acquis de l'Union* или *Union's acquis*).

8. Проявление на принципа на недискриминация по отношение на равенството между мъжете и жените

8.1. Разпоредбата на чл. 19 на ДФЕС е **рамкова** и **забранява всички други форми** на дискриминация – основана на „различията“ в:

- пола;
- расата или етническия произход;
- религията или убежденията;
- наличието на физическо или умствено увреждане;
- възрастта;
- сексуалната ориентация.

8.1.1. Това са основните, типичните форми на дискриминация, изброяването все пак не може да бъде изчерпателно, въпреки че такова впечатление създава редакцията на разпоредбата. Недопустима например ще е и дискриминация (от страна на работодател или орган на власт) спрямо лица, изразяващи различно спортно пристрастие, различно виждане за някои събития (историческо минало, ядрена енергия, външнополитически въпроси, ксенофобия и др.) и т.н., които не попадат формално в разбирането за „убеждения“.

8.1.2. Редакцията на разпоредбата на чл. 19 на ДФЕС обаче има някои особености:

– предвидена е не изрична „забрана“, а „правомощие“ („в рамките на закрепените области на компетентност на ЕС“) – за приемане на „необходимите мерки за борба със“. Така премахването на посочените видове дискриминация се очертава като „цел“ (арг. и от изричната формулировка по § 2);

– При това поради спецификата на материята е предвидено изключение от правилото за осъществяване на нормотворческата власт в ЕС по „обикновената законодателна процедура“ (съвместно приемане на акт от ЕП и Съвета – виж чл. 289 на ДФЕС) и прилагане на „специална“ процедура („консултиране“ с ЕП, единодушие в Съвета).

– ЕП и Съветът могат (§ 2) да приемат „мерки за стимулиране“⁵⁴⁹ в „подкрепа на действията на ДЧ“, което означава, че ДЧ запазват по принцип за себе си осъществяването на политика по премахване и забрана на въпросните видове дискриминация. Съюзът е лишен от правото да осъществява „хармонизация“ на националните норми – той може само да „стимулира“, като „приема основните принципи“.

– Иначе казано: по обикновената законодателна процедура СМ и ЕП могат да „насърчават“ ДЧ за приемане на мерки, а по специалната процедура (СМ – с единодушие, т.е. с пълно съгласие на всички ДЧ) могат да се приемат и мерки на съюзно равнище, което и неведнъж е направено (виж т. 8.2.).

8.2. Сред изрично забранените форми на дискриминация по чл. 19 на ДФЕС специално внимание, като най-пряко свързани с правото на свободно движение (не случайно посочена на първо място в изброяването), изискват именно правата, произтичащи от принципа на равенство между мъжете и жените (или дискриминация на основание на пола)⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ Лошата редакция на българския превод („мерките за стимулиране на Съюза“) може да създаде неоснователно предположение, че самият Съюз ще бъде „стимулиран“, докато става дума за обратното – той да стимулира държавите...

⁵⁵⁰ У нас виж единствено в: **Ирена ИЛИЕВА, Правата на жените и Европейският съюз** – в: *Трудове по Международно право*, том 6, Българска асоциация по Международно право, С., 2003, стр. 335.

8.2.1. Според еднозначна и категорична практика на интеграционния съд в Люксембург още от 1978 г.⁵⁵¹ „зачитането на основните права на човешката личност е част от общите принципи на общностното право, които то е предназначено да защитава“ и „не може да има съмнение, че забраната на всяка дискриминация на основание на пола е част от тези основни права“.

8.2.2. Проблемите относно нееднаквото третиране на мъжете и жените са и може би най-често пораждащите всекидневни проблеми на практика – нежелание на работодателя да ангажира жени в детеродна възраст (заради предполагаемото често отсъствие от работа), нееднакво заплащане за еднаква дейност, необосновани предпочитания към единия пол (напр. към жени-стюардеси или мъже-шофьори) и т.н.

8.2.3. В същото време това право (принцип), от една страна, е житейски пряко свързано с осъществяването на свободно движение (право на труд в друга ДЧ), но, от друга страна, е напълно независимо от него (прилага се, и то практически много по-често и без каквото и да било придвижване, в „изцяло вътрешни ситуации“) и по-общо от въпроса за притежаването или не на гражданство на ЕС (т.е. напълно равно и по отношение на законно пребиваващите в ЕС граждани на трети страни).

8.2.4. Чл. 8 на ДФЕС закрепва като трансверсална (обхващаща всички политики) дейност на Съюза премахването на неравенството (във всички форми) и насърчаването на равенството между мъжете и жените.

8.2.5. Поради особената му важност принципът на равно третиране на мъжете и жените е закрепен и в чл. 2 на ДЕС (преди в чл. 3 на ДЕО) – „ценностите на равенството“ (първо изречение) и „равенство между мъжете и жените“ като основна характеристика на европейското общество (второ изречение).

8.2.6. Член 3 на ДЕС изрично определя (в § 3, ал. 2) като основна дейност на ЕС „борбата срещу дискриминациите“ (вкл. на основата на пола) и „насърчаването... на равенството

⁵⁵¹ CJSE, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455, p. 26-27.

между мъжете и жените“. Може да се приеме, че равенството между мъжете и жените е **едновременно ценност и цел** на ЕС, на целия интеграционен процес.

8.2.7. Хартата на основните права (чл. 23) изисква „равенството между жените и мъжете да бъде **гарантирано във всички области**“, но изрично посочва (като практически най-проблемни или типични области на нарушение):

- „заемостта“ (равен достъп до работни места),
- „труда“ (всички условия на труд – работно време и т.н.)
- и „възнаграждението“.

Разбира се, изрично се допуска възможност за прилагане или приемане на мерки, предвиждащи **специфични предимства в полза на „по-слабо представения пол“**. Те могат да бъдат различни по отношение на различните професии или дейности – равенството между мъже и жени трябва да се разбира не само като закрила на жените (традиционно, но инерционно считани за „по-слабия пол“).

8.2.8. Директива 2006/54 обобщава политическата философия на съюзния законодател, като изрично потвърждава (в преамбюла), че „равенството между мъжете и жените е **основен принцип на общностното право**“.

8.3. Поради своята особена важност проблематиката е дoуредена в чл. 157 на ДФЕС (при това именно в Дял X, посветен на „социалната политика“). Разпоредбата е посветена само на един – може би практически най-важния – аспект: принципа за **равно заплащане** на мъжете и жените.

8.3.1. Става дума за право, издигнато в „принцип“ – и според категорична практика на СЕС още от 1976 г.⁵⁵² нормата проявява вертикален⁵⁵³ директен ефект (задължение на ДЧ,

⁵⁵² СЈСЕ, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455, р. 24. Всъщност решенията на СЕО по казуса *Defrenne* са общо три – от 1971, 1976 и 1978 г. по три различни преюдициални запитвания от три различни белгийски юрисдикции – виж общия списък на решенията, приложен накрая.

⁵⁵³ За значението и видовете директен ефект виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007.

представляващо субективно право на частните лица, защитимо пред национален съд) и дори хоризонтален директен ефект (когато дискриминацията, осъществена дори от частен работодател, се основава директно на законова норма или колективен трудов договор).

8.3.2. Прилага се по отношение на всяка ситуация, когато лица от различен пол осъществяват „равен труд“ или „труд с равна стойност“ (като на националния съдия тежи задачата да установи еднаквостта на престацията).

8.3.3. Под „заплащане“ според § 2 се разбира „обичайната основна или минимална заплата или надница, както и всяка друга придобивка в пари или натура, изплатена пряко или непряко от работодателя на работника за неговия труд“. Тази разпоредба е особено ярък пример за изчерпателна уредба и изрично дефиниране на равнище първични източници (Учредителни договори⁵⁵⁴) и ярко свидетелства за практическата и социалната важност на проблема.

8.3.4. Детайлно е уредено и разбирането за „равно“ заплащане (с повторението „без дискриминация“) – § 2.

8.3.5. В изпълнение на предписанието за необходими мерки по чл. 157 на ДФЕС (чл. 141 на ДЕО) през 1975 г. е приета Директива 74/117 относно сближаването на законодателствата относно прилагането на принципа за равно заплащане⁵⁵⁵.

8.4. Постепенно разбирането за равенството между мъжете и жените се разширява от правото на равно заплащане в общ принцип на равно третиране (недискриминация на основата на пола). Изобилната съдебна практика през годините⁵⁵⁶ е

⁵⁵⁴ Подобен рядък пример за изчерпателна материална уредба в УД виж напр. по отношение на конкуренцията – чл. 101 или 107 на ДФЕС.

⁵⁵⁵ **ЮСЕ**, 1975, L 45/19.

⁵⁵⁶ Виж напр. ключовите решения по делата **СЈСЕ**, 1986, *Bilka*, 170/84, Rec. 1607; **СЈСЕ**, 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651; **СЈСЕ**, 1990, *Barber / Guardian Royal Exchange Assurance Group*, C-262/88, Rec. I-1889; **СЈСЕ**, 1992, *Equal opportunities commission*, C-9/91, Rec. I-4297; **СЈСЕ**, 1993, *Thomas (Secretary of State for Social Security / Thomas and others)*, C-328/91, Rec. I-1247; **СЈСЕ**, 1999, *Sirdar*, C-273/97, Rec. I-7403; **СЈСЕ**, 2003, *Schönheit*, aff. jointes C-4/02, C-5/02, Rec. I-12575; **СЈСЕ**, 2006, *Cadman*, C-17/05, Rec. I-9583; **СЈСЕ**, 2006, *Richards*, C-423/04.

кодифицирана в общата **Директива 2006/54** на Съвета и ЕП за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите. Директивата изменя редица предходни производни правни източници, а срокът за транспонирането ѝ изтече на 15 август 2008 г. ЕК приема, че Република България е постигнала добро транспониране. Тази директива представлява основният вторичен източник в материята и се опитва да уреди основните проблеми изчерпателно.

8.4.1. Директива 2006/54 дава защита на принципа на равните възможности и равното третиране на жените и мъжете в областта на заетостта и професиите (чл. 1) и на равно третиране по отношение на;

- достъпа до заетост, включително повишение, и до професионална квалификация;
- условията на труда, включително заплащането;
- професионалните социалноосигурителни схеми.

8.4.2. Директивата закрепва легално дефинициите на всички ключови понятия (чл. 2):

- „пряка дискриминация“;
- „непряка дискриминация“;
- „тормоз“;
- „сексуален тормоз“;
- „заплащане“
- и „професионални социалноосигурителни схеми“.

8.4.3. Европейската комисия проявява видима активност по отношение на транспонирането на релевантните директиви и спазването на цялата интеграционна правна уредба от всички ДЧ. Тя завежда множество дела за различни нарушения, по-често за национални мерки, представляващи скрита дискриминация (напр. лишаването на жените от достъп до определени професии с мотив да бъдат защитени⁵⁵⁷). Комисията принуждава някои ДЧ дори да денонсират отделни конвенции на Международната организация на труда⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ СЈСЕ, 2000, *Commission c/ Portugal*, C-62/98.

⁵⁵⁸ СЈСЕ, 2005, *Commission c/ Autriche*, C-203/03. Международните договори на ДЧ трябва да бъдат съобразени с техните задължения по интеграционно-

8.5. Основни производни правни източници.

8.5.1. През 70-те години на XX век интеграционният законодател обръща специално внимание на този очертал се като практически много важен проблем:

- Директива 75/117 за сближаване на законодателствата на ДЧ относно прилагането на принципа за равно заплащане;

- Директива 76/207 за прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионална квалификация и развитие и на условията на труд;

- Директива 79/7 за прогресивно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване;

- Директива 86/378, изменена с Директива 96/97 за прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в професионалните социалноосигурителни схеми;

- Директива 86/613 за прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, включително и в сектора на земеделието, както и за закрила на самостоятелно заетите жени по време на бременност и майчинство и др.

8.5.2. Правната уредба претърпя значително развитие в последното десетилетие:

- Директива 2002/73 за изменение на Директива 76/207 за прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионално обучение и повишаване и условията на труд;

- Регламент 806/2004 относно интегрирането на равенството между половете в политиката на ЕС за сътрудничество и развитие като цяло и приемане на конкретни мерки за подобряване на положението на жените;

- Директива 2004/113 относно прилагане на принципа за равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги;

то право (чл. 351, ал. 2 на ДФЕС) – подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

– Директива 2006/54 за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена): за да засили правната сигурност и яснота в прилагането на принципа на равнопоставеност, директивата кодифицира Директива 75/117 за равното заплащане; Директива 76/207 (изменена с Директива 2002/73); Директива 86/378 (изменена с Директива 96/97) за равното третиране в социалноосигурителните схеми и Директива 97/80 относно тежестта на доказване в случаите на дискриминация, основана на пола.

8.5.3. Изключително съществена роля отново изиграва интеграционният съд в Люксембург – като най-знакови обикновено се разглеждат няколко решения, постановени в рамките на две десетилетия:

– по делото *Defrenne II*⁵⁵⁹ съдът признава директния ефект на принципа на равното заплащане за мъжете и жените и определя, че той е приложим не само към действията на държавните органи, но и към всички споразумения, чиято цел е колективно регламентиране на наемния труд;

– по делото *Bilka*⁵⁶⁰ съдът преценява, че мярка, която изключва работници на непълен щат от професионална пенсионна схема, представлява „косвена дискриминация“ и следователно противоречи на член 119, ако засяга далеч по-голям брой жени, отколкото мъже, освен ако не може да се докаже, че изключването се основава на обективно обосновани фактори, които нямат връзка с дискриминацията по пол;

– по делото *Barber*⁵⁶¹ съдът преценява, че всички форми на професионална пенсия представляват трудово възнаграждение по смисъла на член 119 на ДЕИО и поради това към тях се прилага принципът на равното третиране; мъжете следва да имат възможност да упражняват пенсионните си права или

⁵⁵⁹ СЈСЕ, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455, за това дело виж и по-горе.

⁵⁶⁰ СЈСЕ, 1986, *Bilka*, 170/84, също разгледано по-горе.

⁵⁶¹ СЈСЕ, 1990, *Barber / Guardian Royal Exchange Assurance Group*, C-262/88, Rec. I-1889.

правата за наследствена пенсия на същата възраст, както техните колеги жени;

– по делото *Marschall*⁵⁶² съдът обявява, че интеграционната правна уредба допуска действието на национални разпоредби, които изискват в отрасли с по-малко работещи жени, отколкото мъже, да се дава предимство на жените кандидати („положителна дискриминация“), при условие че предимството не е автоматично и че се гарантира оценяване на мъжете кандидати, без те да бъдат априорно изключвани.

8.5.4. През 2006 г. Европейският съвет приема Европейски пакт за равенство между мъжете и жените (препоръчителен политически документ без преки правни последици, каквито са актовете на ЕСв). Главната му цел е да активизира участието на жените на пазара на труда, да подобри съотношението между работа и личен живот на мъжете и жените и да насърчава равенството между половете във всички отрасли.

В изпълнение на възложените от ЕСв задачи още през същата 2006 г. ЕП и Съветът създадоха Европейски институт за равенство между половете с основна цел да подпомага и засилва равенството между половете, включително интегрирането на този въпрос в политиката във всички области на общностно и национално равнище, да се бори против дискриминацията, основана на пола, и да повишава осведомеността.

⁵⁶² СЈСЕ, 1997, *Marschall*, С-409/95, виж и по-горе.

Глава 8

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ ПО ЧЛ. 45 НА ДФЕС

Разбира се, би било не само нелогично, но и просто невъзможно отварянето на границите и предоставянето на свобода на движение на гражданите да бъде оставено съвсем неограничено и неограничимо. Регионът е твърде динамичен, Втората световна война е приключила не толкова отдавна, епохата предлага нови, необичайни предизвикателства. Дори самата възможност да профучиш с колата си със 100 км/ч през границата между Франция и Германия например, където до вчера е имало контрол и войска, вече е изглеждала стряскаща. За мнозина в Европа тя е стряскаща и до днес, особено що се отнася до осъществяването на подобна възможност и в източната периферия на Съюза...

Поради това напълно естествени са ограниченията, предвидени още в първоначалната редакция на ДЕИО (и запазени и до днес в ДФЕС) – при това записани твърде деликатно, нека признаем.

1. Ограничения, свързани със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве

Чл. 45, § 3 определя категорично, че разгледаните по-горе свободи (права) могат да се упражняват само при „спазване на ограниченията, свързани със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве“. Според редакцията на разпоредбата обаче такива ограничения могат да бъдат налагани само по отношение на правата, изрично изброени в § 3 (и това обяснява обособяването на тези права в отделен параграф), но не и за тези, закрепени в § 2, които обаче са уредени много „общо“ („заветост, възнаграждение и други условия на труд“).

Разбира се, какви са тези ограничения ДФЕС не посочва конкретно. Както и в други свои текстове и по други поводи, ДФЕС стриктно спазва жизнено необходимата за самото съществуване на интеграционния съюз логика за запазване на реална и напълно осъществима възможност на държавите-членки да защитават своята сигурност (в най-широк смисъл) и обществения ред (също в широк смисъл) при всяко посегателство или заплаха. Тази разпоредба може да се разглежда като **дерогация** (отклонение) от свободата на движение и по-общо от принципа на недискриминация на национална основа – тя позволява на ДЧ да въведат **ограничения именно на основание на гражданството**.

Без да са много случаите в историята на интеграционния процес, достатъчно е да посочим дори само епидемията „луда крава“ на Острова или честите вълни на шап в Гърция (и през 2011 г. в Турция), за да обосновем и разберем разума и необходимостта на ограниченията, предвидени в чл. 45, ал. 3 на ДФЕС (и аналогични на тези за свободно движение на стоки по чл. 36 на ДФЕС).

1.1. Общи правила. Правото (възможността) за налагане на ограничения е **доразвито в Директива 2004/38** като ограничения относно „правото на влизане и правото на пребиваване“ – в отделна Глава VI (чл. 27-33).

1.1.1. Водещо е изискването за пропорционалност на вътрешната мярка, ограничаваща свободата на придвижване (чл. 27, § 2). То се извежда на основата на ЕКПЧ⁵⁶³ (!) и се подчертава от Съда на ЕС многократно⁵⁶⁴. По делото *Wijsenbeek*⁵⁶⁵ той приема, че е допустимо отделните ДЧ, които се явяват външни граници на Съюза, да въведат изискване за установяване на националността на влизачи на територията им граждани (на ДЧ или на друга държава), които при неспазване да бъдат санкционирани (вкл. наказателна отговорност). И макар материята на граничния контрол да не е напълно

⁵⁶³ СЈСЕ, 1975, *Rutili*, 36/75, Rec. 1219.

⁵⁶⁴ СЈСЕ, 1982, *Adoui et Cornuaille*, aff. jointes 115/81, 116/81, Rec. 1665.

⁵⁶⁵ СЈСЕ, 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97.

комюнтаризирана, то все пак мерките не трябва да са непропорционални и да създават съществени затруднения пред свободното придвижване.

1.1.2. Второто основно изискване е за конкретна преценка и обосноваване на мярката изцяло въз основа на конкретно поведение на засегнатото лице (чл. 27, § 2). Това поведение, макар и „проблематично“, може да обоснове рестриктивна мярка само ако представлява „истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха“ (§ 2, ал. 2). Прибягването от националните власти до ограничения по съображения от „обществен ред“ предполага, извън социалното безпокойство, каквото всяко нарушение на закона създава, да е налице реална и сериозна заплаха, засягаща определен фундаментален интерес на обществото. Изисква се наистина **много сериозно обосноваване на аргументите с конкретна заплаха**, която се цели да бъде предотвратена, за да бъде законосъобразна една рестрикция в правната сфера на европейския гражданин, засягаща правото му на свободно придвижване. Изрично се забраняват (§ 2, ал. 2) „мотиви, които са изолирани от конкретния случай“.

В решението по делото *Commission c/ Pays-Bas*⁵⁶⁶ (т. 41) Съдът на ЕС заявява, че ограниченията поради съображения за вътрешен ред или сигурност, предвидени и в чл. 3, § 1 на Директива 64/221, трябва да бъдат основани изключително на поведението на конкретния човек. Решението трябва да произтича само от точна преценка на конкретните факти⁵⁶⁷. Това означава, че не е допустимо преклудирание на колективна вина (както сякаш бе с българските и румънските роми във Франция през 2010 г.), освен при доказана престъпна група. Не е допустимо и ограничение на правата дори при наличие на предишна осъдителна присъда, освен при едно-единствено изключение: ако обстоятелствата, мотивирали присъдата, не разкриват поведение, което може да се счете и за актуална заплаха за вътрешния ред и сигурност (т. 41). Презумпция (дори законово закрепена по вътрешното право), че едно

⁵⁶⁶ СЈСЕ, 2007, *Commission c/ Pays-Bas*, C-50/06, р. 41.

⁵⁶⁷ СЈСЕ, 1975, *Bonsignore*, 67/74, Rec. 297.

лице с присъда е заплаха за вътрешния ред и сигурност, противоречи на съюзното право.

1.1.3. Директива 2004/38 предвижда в своя чл. 27, § 3 възможност за осъществяване на механизми по сътрудничество (консултиране, размяна на информация) между ДЧ за нуждите на конкретната преценка на обстоятелствата и степента на заплаха (според качествата, миналото, факти за поведението на конкретното лице.

1.1.4. Съдът на ЕС прилага изключително демократичен подход, създаващ ясни и конкретни пречки пред евентуален произвол от страна на приемащата ДЧ⁵⁶⁸. Той винаги е подчертавал, че възможността за ограничаване на правата „трябва да се схваща ограничително и приложното ѝ поле не следва да се определя едностранно от ДЧ“⁵⁶⁹. Решението не може да се прави по принцип, нито по аналогия или въз основа на концепцията за генерална превенция⁵⁷⁰. Член 27, § 2, ал. 2 изрично забранява „мотиви, които се опират на съображения за обща превенция“.

Сравнително неотдавна (2006 г.) Съдът за пореден път прогласи, че това изключение трябва да бъде възприемано и тълкувано ограничително от ДЧ⁵⁷¹. През същата година интеграционният съд потвърди разбирането си, че изискването за изчерпателно и еднозначно изясняване на конкретните факти е безусловно изискване⁵⁷².

1.1.5. Член 27, § 1 in fine на Директива 2004/38 и чл. 17, § 2 на Директива 2003/109 категорично определят, че преценката не трябва да е подчинена на общи икономически цели.

⁵⁶⁸ СЈСЕ, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497.

⁵⁶⁹ Пост. практика – виж напр. СЈСЕ, 1975, *Rutili*, 36/75, Rec. 1219, p. 27; СЈСЕ, 1977, *Pierre Bouchereau*, 30/77, p. 33; СЈСЕ, 1999, *Donatella Calfa*, C-348/96, p. 23; СЈСЕ, 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jointes C-482/01, C-493/01, Rec. I-5257, p. 64-65; СЈСЕ, 2005, *Commission c/ Espagne*, C-157/03, p. 45; СЈСЕ, 2009, *Commission c/ Allemagne*, C-269/07, p. 34.

⁵⁷⁰ СЈСЕ, 1977, *Pierre Bouchereau*, 30/77.

⁵⁷¹ СЈСЕ, 2006, *Commission c/ Allemagne*, C-441/02.

⁵⁷² СЈСЕ, 2006, *Commission c/ Espagne*, C-503/03.

1.1.6. В делото *Orfanopoulos*⁵⁷³ СЕО определя, че правата на свободно придвижване и пребиваване не са безусловни. Това произтича от разпоредбите за свободно движение на хора и услуги в ДЕО (ДФЕС) и във вторичното право. Когато се повдига въпрос дали за едно осъдено лице чл. 49 на ДФЕС, както и други разпоредби във връзка с правото на свободно движение не позволяват то да бъде експулсирано, националната юрисдикция трябва да прецени дали освен чл. 21 на ДФЕС трябва да се вземат предвид и други договорни разпоредби в интерес на това лице или респ. други норми на вторичното право, като Директива 90/364. В т. 2 на решението съдът определя, че чл. 3 на Директива 64/221 за координиране на специални мерки спрямо чужденци в областта на придвижването и пребиваването поради съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве определя, че тези мерки трябва да бъдат основани изключително на поведението на конкретното лице. Фактът, че лицето има наказателна присъда, не може да обоснове автоматично такива мерки. Затова противоречи на съюзното право една национална разпоредба, която задължава вътрешните власти да експулсират дадено лице. Освен това Съдът изисква от националните юрисдикции да вземат предвид обстоятелствата и фактите, настъпили след постановяване на последното решение на компетентните национални органи (например ако е минал дълъг период между решението за експулсиране и датата на преценка на това решение от националната юрисдикция). Според т. 4 на решението противоречащи на съюзното право са и практика или законодателство, които въвеждат задължително експулсиране на едно осъдено лице въпреки наличието на съображения от семеен характер и без да бъдат отчетени степенята на заплахата, която той представлява за обществото, и неговото лично поведение.

1.1.7. Дори когато експулсирането на осъдено лице от територията на ДЧ е допустимо, трябва да се вземат предвид продължителността на пребиваването му на територията на

⁵⁷³ СЈСЕ, 2004, *Orfanopoulos*, aff. jointes C-482/01, C-493/01.

съответната държава и съображенията от семеен характер, на които това лице може да се позове срещу експулсирането. На границата между тези изисквания се намира балансът между основните принципи на интеграционното право и основните права, като правото на семеен живот⁵⁷⁴.

Според съда (т. 5) чл. 9 на Директива 94/221, координираща специалните мерки спрямо чужденци в областта на придвижването и пребиваването поради съображения от обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, целъ да даде минимални процесуални гаранции на лицата, спрямо които е налице решение за експулсиране. И една национална уредба, която не предвижда процедура за обжалване, нито съдебен процес, позволяващ анализ доколко е подходяща такава мярка за експулсиране, е недопустима. А ако контролът над такъв тип решения се осъществява по административен ред, съществува висока степен на несигурност относно неговата ефективност.

1.2. Доколкото най-тежката (и относително много често използвана от ДЧ) мярка е **експулсирането**⁵⁷⁵, то е предмет на изрична уредба в чл. 28 на Директива 2004/38. Съдът обаче еднозначно приема, че това е само крайна и допустима при „особени случаи“ мярка⁵⁷⁶.

1.2.1. То не се допуска по отношение на лица, които вече имат право на постоянно пребиваване (чл. 28, § 2), независимо от „националността“ на съответното лице, но е допустимо при „случай на сериозни основания“, свързани с обществения ред или обществената сигурност, не и общественото здраве. Материята е уредена изчерпателно в Директива 2003/109 от-

⁵⁷⁴ Виж съвсем неотдавна CJ, 22. 5. 2012, I. c/ *Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, C-348/09.

⁵⁷⁵ В това отношение виж особено интересното решение на СЕО по Българското дело CJCE, 30. 9. 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Rec. I-11189 за тълкуване на Директива 2008/115/ЕО на ЕП и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ, L 348/98).

⁵⁷⁶ CJCE, 2002, *Olazabal*, C-100/01.

носно статуса на гражданите на трети страни с продължително пребиваване

1.2.2. Евентуално решение за експулсиране трябва да отчита:

– продължителността на пребиваване на въпросното лице на територията на експулсиращата ДЧ;

– неговата/нейната възраст;

– здравословното състояние;

– семейното положение;

– финансовото положение;

– социалната и културната интеграция в приемащата ДЧ

– и „степенята на неговите връзки“ със страната на произход.

1.2.3. Чл. 28, § 3, б. „а“ не дава право на *по-високо равнище на защита срещу експулсиране* по съображения от обществен ред и обществена сигурност на гражданите на ЕС, които са:

– непълнолетни, освен ако експулсирането е необходимо за висшите интереси на детето, както е предвидено в Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г.;

– пребивавали повече от 10 години на територията на съответната ДЧ. Според Съда на ЕС (*Tsakouridis*⁵⁷⁷) тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали гражданин на Съюза е пребивавал в приемащата ДЧ през последните 10 години преди решението за експулсиране, трябва да се вземат предвид всички релевантни аспекти, по-специално продължителността на всяко отсъствие на заинтересуваното лице от приемащата ДЧ, общата продължителност и честотата на отсъствията, както и причините, поради които заинтересуваното лице е напускало тази ДЧ, така че да се установи дали вследствие на тези отсъствия неговите лични, семейни или професионални интереси са се съсредоточили в друга държава.

Експулсиране на такива лица е допустимо само при „императивни съображения, свързани с обществената сигурност“ (чл. 28, § 3), което предполага не само че е накърнена обществената сигурност, но и че подобно накърняване е особено тежко, за което свидетелства употребата на израза „императивни“.

⁵⁷⁷ CJSE, 2010, *Tsakouridis*, C-145/09.

1.2.4. Експулсирането обаче не може да бъде автоматична мярка в случай на получаване от лицето на присъда, предвиждаща лишаване от свобода (чл. 33 на Директива 2004/38).

1.3. Член 31 на Директивата закрепва и **процедурни гаранции за недискриминация** при осъществяването на ограничителните мерки, които отразяват богатата и последователна съдебна практика⁵⁷⁸ – като водещо е именно разбирането за равнопоставеност на чуждестранните граждани с тези на налагащата ограничението ДЧ⁵⁷⁹.

1.4. Обществената сигурност е основание, към което се прибъгва относително рядко. То обикновено е съчетано или се вписва в разбирането за „обществен ред“⁵⁸⁰, като и Директива 2004/38 ги разглежда заедно, а отделно урежда проблемите, свързани с „общественото здраве“ (виж нататък).

1.4.1. Според съда в Люксембург разпоредбата обхваща както вътрешната, така и външната сигурност на ДЧ, а накръняването на функционирането на институциите и на основните държавни служби или застрашаването на живота на населението, както и рискът от сериозно смущаване на външните отношения или на мирното съвместно съществуване на народите или още накръняването на военните интереси могат да засегнат обществената сигурност.

1.4.2. Засягането на обществената сигурност трябва да се изразява „в реална, непосредствена и достатъчно тежка заплаха за съществуването на самото общество“⁵⁸¹.

1.4.3. Трафикът на упойващи вещества от организирана група представлява престъпна дейност, която не е съсредоточена на конкретно място, свързана е с впечатляващи икономически и оперативни средства и много често предполага международни връзки. С оглед на изключително тежките

⁵⁷⁸ Напр. СЈСЕ, 1980, *Pecastaing c/ Etat belge*, 98/79, Rec. 691; СЈСЕ, 1995, *Gallagher*, C-175/94, Rec. I-4253.

⁵⁷⁹ СЈСЕ, 2005, *Dörr et Ünal*, C-136/03, Rec. I-4759.

⁵⁸⁰ СЈСЕ, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497.

⁵⁸¹ СЈСЕ, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497.

последници от свързаната с този трафик престъпност първото съображение в мотивите на Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 г. за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици⁵⁸² предвижда, че трафикът на упойващи вещества представлява заплаха за здравето, сигурността и качеството на живот на гражданите на Съюза, както и за законната стопанска дейност, стабилността и сигурността на държавите-членки.

1.4.4. Съюзното право и релевантната съдебна практика се стремят да намерят **разумен и устойчив баланс** между основното право на свободно движение и необходимото гарантиране на обществената сигурност, особено в контекста на новите изпитания, свързани с тероризма, трафика на хора или опасни стоки, организираната престъпност – всеобществено опасни дейности, които се оказват улеснени от създаването на общеевропейско пространство без вътрешни граници (по смисъла на дефиницията на „вътрешния пазар“ по чл. 26, § 2 на ДФЕС).

1.4.5. Така, от една страна, е необходимо да се предвидят реални възможности за защита на обществения интерес, а от друга – да се предвидят ефективни гаранции срещу неоснователно или непропорционално накръняване на правото на свободно движение на гражданите на ЕС. В чл. 27, § 2 на Директива 2004/38 се подчертава, че поведението на съответното лице трябва да представлява истинска и настояща заплаха за основен интерес на обществото или на съответната ДЧ, че наличието на предишни осъдителни присъди не представлява само по себе си основание за приемане на свързани с обществения ред или обществената сигурност мерки и че не са допустими мотиви, които не са пряко свързани с конкретния случай или са свързани със съображения за обща превенция.

1.4.6. Въпреки това решението за експулсиране трябва да се основава на индивидуално разглеждане на конкретния

⁵⁸² **ОВ**, L 335/8, специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 66.

случай и може да бъде обосновано с императивни съображения, свързани с обществената сигурност (по смисъла на чл. 28, § 3 от Директива 2004/38), само ако с оглед на изключителната сериозност на заплахата подобна мярка е необходима за защита на интересите, които тя цели да гарантира, при условие че тази цел не може да бъде постигната с по-малко ограничителни мерки, като се имат предвид продължителността на пребиваването на гражданина на Съюза в приемащата ДЧ, и по-специално тежките отрицателни последици, които подобна мярка може да породи за гражданите на Съюза, които действително са се интегрирали в приемащата ДЧ.

1.4.7. При прилагането на Директива 2004/38 следва да се претеглят, от една страна, изключителният характер на заплахата за накърняване на обществената сигурност поради индивидуалното поведение на съответното лице, преценена при необходимост към момента на приемане на решението за експулсиране⁵⁸³ с оглед по-специално на предвидените и наложените наказания, на степента на участие в престъпната дейност, на размера на вредите и евентуално вероятността от повторно извършване на престъпление, и от друга страна, опасността да се попречи на социалната реинтеграция на гражданина на Съюза в държавата, в която той действително се е интегрирал, като от тази реинтеграция има интерес не само гражданинът, но и Европейският съюз като цяло, както генералният адвокат посочва в т. 95 от своето заключение по делото *Orfanopoulos*⁵⁸⁴.

1.4.8. За да се прецени дали предвидената мярка е пропорционална на преследваната законна цел, която в конкретния случай е да се защити обществената сигурност, следва да се вземат предвид по-специално естеството и тежестта на извършеното престъпление, продължителността на пребиваването на заинтересуваното лице в приемащата ДЧ, периодът от извършването на престъплението и поведението

⁵⁸³ СЈСЕ, 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jointes C-482/01, C-493/01, Rec. I-5257, p. 77-79.

⁵⁸⁴ СЈСЕ, 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jointes C-482/01, C-493/01, Rec. I-5257.

на заинтересуваното лице през този период, както и устойчивостта на неговите социални, културни и семейни връзки с приемащата ДЧ (също и по чл. 12 и чл. 22 на Директива 2003/109). Що се отнася до гражданин на Съюза, който е пребивавал законно през по-голямата част (особено през цялото си детство и юношество) в приемащата ДЧ, следва да бъдат изтъкнати много сериозни причини, за да се обоснове решението за експулсиране.

1.5. Обществено здраве. Като основание за ограничаване на правото на свободно движение това е най-трудното за дефиниране или очертаване основание. След като през 80-те години на ХХ век се смяташе, че то е в значителна степен отживелица, значението му нарасна отново с разгръщането на болестта СПИН през 90-те години и последвалите няколко вълни на „нови“ заболявания и зарази („луда крава“, нови щамове на шап и т.н.) през последните 2 десетилетия. Първоначално с Директива 64/221 се прави опит за изчерпателно изброяване на „основанията“ въз основа на приложен списък болести.

1.5.1. Актуалната Директива 2004/38 прилага двоен режим – допустими (чл. 29) са ограничения, ако се отнасят до:

- заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на Световната здравна организация,

- или други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, ако са обект на защитни разпоредби, приложими по отношение на гражданите на приемащата ДЧ.

1.5.2. Разбира се, изрично са потвърдени общо приложимите изисквания за:

- пропорционалност

- и обосновка изцяло във връзка със („да се основават изключително на“) личното поведение (и състояние) на въпросното лице,

- като личното поведение на въпросното лице трябва да представлява „истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха“, която засяга основните интереси на обществото. И тук са недопустими мотиви, които не почиват на индивидуална пре-

ценка („изолирани от конкретния случай“) и които се опират на съображения за обща превенция.

2. Ограничения, свързани със зачитането на суверенитета на ДЧ

Чл. 45, § 4 въвежда още една съществена възможност за ограничаване на правата, уредени в предишните разпоредби на чл. 45. Текстът лаконично посочва, че **те не се прилагат за „публични длъжности“**⁵⁸⁵.

2.1. Зачитането на суверенитета на членуващите държави **е принцип и рамка** на Европейския съюз и целия интеграционен процес. ЕС не е държавно формование, той не е федерална или конфедерална структура, а ценностно обединение на суверенни държави, основано на „слети интереси“ и предоставени от държавите управленски правомощия. Поради това той е овластен да създава правила – включително, ако не и на първо място – относно осъществяването на 4-те свободи (лица, стоки, капитали, услуги), но без да отнема суверенитета на членуващите държави. Те доброволно и със съзнанието за обща полза ограничават упражняването на своя държавен суверенитет, като овластяват съюза да осъществява *вместо тях* някои управленски функции, вкл. нормотворчески, в „ограничени, но все по-широки сфери“. Съюзът обаче има само предоставена компетентност: може да осъществява само такива властови правомощия и в такъв обем, както чле-

⁵⁸⁵ В официалния български превод „по отношение на заетостта в публичната администрация“ – освен лош, преводът е и неточен, тъй като „публичната администрация“ е твърде ограничително понятие, съдебната практика познава много по-широка палитра длъжности. Точният превод е „по отношение на заемането на публични длъжности“. Наистина във френския оригинал се използва „administration publique“, но във френската доктрина то има широко съдържание, в английския оригинал е „in the public service“ (което е точно „публични длъжности“), в словенския „v državni upravi“ („в държавното управление“) и т.н.

нуващите суверенни държави са определили в Учредителните договори (арг. от преамбюла, чл. 1, 4 и 5 на ДЕС).

2.1.1. „Зачитането на националната идентичност, присъща на основните политически и конституционни структури на ДЧ, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление“, е основен принцип (или рамка) на Европейския съюз (чл. 4, § 2 на ДЕС) и по-общо на европейския интеграционен процес. Немислимо е той да остане без конкретно развитие по отношение на свободното движение на лицата.

2.1.2. Разпоредбата на чл. 45, § 4 потвърждава правото на суверенните държави суверенно да определят кои длъжности (дейности) са пряко свързани с осъществяването на техния суверенитет и като такива трябва да бъдат запазени изцяло за собствените им граждани.

2.1.3. В основата на формулата за „запазените длъжности“ стои презумпцията за лоялност към държавата, произтичаща от устойчивата политико-правна връзка на националното гражданство. Разбира се, това е житейски оборима презумпция – и именно от това разбиране изхожда интеграционният съд, за да установи за редица длъжности, че заемането им от гражданин на друга ДЧ не би засегнало съществено осъществяването на суверенитета на държавата.

2.1.4. Поради спецификата и динамиката на материята нито чл. 45 на ДФЕС, нито производните източници изискват от ДЧ да закрепят в изчерпателен списък своите „публични длъжности“, които основателно считат за запазени за националните си граждани. От друга страна обаче, липсата на подобно, дори рамково, очертаване в правен акт на запазените публични длъжности или поне на критериите за определянето им позволява на съда в Люксембург да поеме сам ролята на „резервен законодател“. Той извежда в практиката си както принципната и ценностна рамка, така и критериите за определяне на „резервираните длъжности“, на основата на което може да се очертае неизчерпателен списък.

2.1.5. Този „списък“ – и по-общо понятието за „запазена публична длъжност“ – не може да не бъдат и условия – с разновидности по отношение на различните ДЧ. Така например

извън обхвата на свободата на движение – и в обхвата на разрешените ограничения по чл. 45, § 4 – във всички случаи остават изборните публични длъжности:

– тези, за които няма никаква съюзна правна уредба (напр. националните парламентарни избори), се подчиняват изцяло на национална уредба (всяка държава сама и свободно преценява дали допуска избирането на чуждестранни граждани или не);

– тези, за които интеграционното право (т.е. на първо място ДЧ като първичен интеграционен законодател) предвижда достъп на гражданите на ЕС (като активно и пасивно участие в местните избори – виж чл. 22, § 1 на ДФЕС и по-горе Първа част), също допускат по изключение някои ограничения, пряко свързани със суверенитета (изискване за уседналост в Люксембург или право на заемане на кметска длъжност във Франция, с ограничаване на някои от функциите: номинация на президент и т.н., виж в Глава 4).

Иначе казано: дали един чужденец може да бъде министър в една ДЧ или не, държавата определя сама, но дали чужденец може да бъде кмет в една ДЧ или не, определя съюзното право, допускащо като крайно изключение известни ограничения. Дали един чужденец може да бъде директор на дирекция – в министерство или в кметство, – ще прецени суверенната държава, но тази преценка ще подлежи на преоценяване от интеграционния съд – въз основа на изведените от самия него критерии.

2.2. Критерии за „публична длъжност“, годна да бъде „запазена“ за собствените граждани на ДЧ. Макар да изглежда като много естествено ограничение, разпоредбата на чл. 45, § 4 само „се опитва“, ала практически не успява да обслужи докрай защитата на „вечно застрашения“ от ЕС национален суверенитет на ДЧ. А не успява, защото СЕО/СЕС в десетки свои решения с поразителна последователност и упоритост постига – случай по случай, сетне отрасъл по отрасъл – **ограничаване на разбирането за допустими ограничения** по чл. 45, § 4, като определя множество национални ограничителни разпоредби за неоснователни и несъвпадащи с духа

и целите на ДЕО/ДФЕС и на целия ЕС. Нерядко държавите осъществяват ограничаване (препятстване) на достъпа на чужденци до определени длъжности само по съображения за осигуряване на работни места за своите граждани...

2.2.1. Директива 2004/38 не засяга проблема, а в чл. 24 най-общо се позовава на Учредителните договори. Директива 2003/109 (чл. 11, § 1, б. „а“) обаче изрично изключва достъпа на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни („дейности, които дори временно са свързани с упражняването на публична власт“ – разпоредба, която е очевидна законодателна реплика на съдебната практика, която не допуска подобно ограничение за гражданите на ЕС).

2.2.2. В своето историческо по значение решение по делото *Commission c/ Belgique*⁵⁸⁶ СЕО отива до същността на проблема. В становището на генералния адвокат по делото, възпроизведено после и в мотивите на решението, се посочва, че **критерият** за определяне на една длъжност като „публична“ за прилагането на ограниченията на чл. 45, § 4

– е не видът на органа, в който лицето иска да работи,

– или наименованието на заеманата длъжност,

– а единствено това дали характерът на дейността съдържа като **основна характеристика осъществяването на държавна** (публична в по-широк смисъл) **власт „с цел опазването на общите интереси на държавата“** и (само) поради това се изисква национална лоялност, каквато се предполага от притежаването на качеството „гражданин на съответната държава-членка“. Участието на длъжността в осъществяването на държавната власт може да бъде „пряко или косвено“, но „съществено“, не „инцидентно“. Определяща е степента на ангажираност на органа (длъжността) с осъществяването на държавната власт, не нейният статут, ранг и т.н. Полезен аргумент е и очевидно различната редакция („дейности, които, макар и епизодично, са свързани с упражняването на публична власт“) на чл. 51 на ДФЕС (бивш чл. 45 на ДЕО) относно възможността за ограничаване на свободата на установяване,

⁵⁸⁶ СЈСЕ, 1980, *Commission c/ Belgique*, 149/79.

приложим и по отношение на свободата на предоставяне на услуги (по смисъла на чл. 62 на ДФЕС, бивш чл. 55 на ДЕО).

2.2.3. Още през 1974 г. по делото *Sotgiu*⁵⁸⁷ интеграционният съд заявява ясно своето разбиране, че ограниченията трябва да се тълкуват „ограничително и функционално“, не общо (абстрактно). Г-н Соттиу е италиански гражданин с трудов договор в системата на пощите на Германия и на това основание има право на социални помощи за разделени семейства (семейството му е останало в Италия), но в по-малък размер, отколкото за живеещите в Германия. Съдът установява нарушение на правото на свободно движение на три различни основания:

– поради „фундаменталния характер на свободното движение“ изключенията (по чл. 45, § 4) не могат да имат обхват, който излиза извън целите, с оглед на които е закрепена разпоредбата (т. 4);

– нейният материален обхват може да бъде ограничен с допускане на граждани на друга ДЧ до някои административни длъжности;

– а когато един гражданин на друга ДЧ е допуснат до публична длъжност, той не може да бъде ограничаван в осъществяването на функциите си (т. 4);

– без значение е характерът на договора („трудова“ или друга“, т. 6);

– но обхватът на защитените права е пълен (вкл. равно третиране по отношение на социалните помощи на семейството, предмет на основното дело, т. 8)

– и дори скритите форми на дискриминация на основание на гражданството (нецелена от приемащата ДЧ) са забранени (т. 13).

2.2.4. Това решение дава достатъчно ясна обща и принципна рамка на концепцията. След това СЕО е значително облекчен и с широк размах освобождава от ограничението на чл. 45, § 4 цели отрасли или типове дейности: образование, здравеопазване, съобщения, транспорт и т.н. Огромен брой тълкувателни произнасяния на СЕО са в полза на ищци (по дела

⁵⁸⁷ СЈСЕ, 1974, *Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, C-152/73.

пред националната юрисдикция, отправила запитването) – физически лица, на които СЕО признава правото да упражняват определена дейност на публични длъжности, защото за отделните конкретни случаи, а оттам и за типа дейност не се изисква като основна характеристика проявата на презумираната в института на гражданството лоялност или не се упражняват властнически правомощия с публично значение:

- системата на средното⁵⁸⁸ или висшето образование⁵⁸⁹;
- служби за обществени услуги: пожарна безопасност, електроснабдяване, градинарство в обществени сгради;
- основната категория служители в здравеопазването (без тези, които осъществяват важни управленски функции)⁵⁹⁰;
- заетите с научни изследвания, дори във върховни държавни органи⁵⁹¹, и др.

2.2.5. Съдът в Люксембург не се колебае да „осъди“ (установи нарушение на⁵⁹²) редица ДЧ за „произволно или неоснователно“ прилагане на дерогацията, предвидена в чл. 45 на ДФЕС⁵⁹³.

2.2.6. Като важно постижение може да се посочи наложителото се изменение на редица национални конституции⁵⁹⁴ (нормите на правото на ЕС по силата на принципа за примата имат предимство пред противоречащите им норми от вътрешното право, дори да са от най-висш, конституционен порядък⁵⁹⁵). Можем да отбележим, че изучаването на разпо-

⁵⁸⁸ СЈСЕ, 1991, *Bleis / Université de Liège e.a.*, 24/86, Rec. I-5627.

⁵⁸⁹ СЈСЕ, 1989, *Coonan*, C-33/88, Rec. 1591.

⁵⁹⁰ СЈСЕ, 1986, *Commission c/ France*, 307/84.

⁵⁹¹ СЈСЕ, 1987, *Commission c/ Italie*, 307/84.

⁵⁹² Решението, а и самият вид дело срещу ДЧ са не „осъдителни“, а „установителни“ – виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, спец. стр. 285 и сл.

⁵⁹³ СЈСЕ, 1994, *Commission c/ Belgique*, C-173/94; СЈСЕ, 1996, *Commission c/ Luxembourg*, C-473/93; СЈСЕ, 1996, *Commission c/ Grèce*, C-290/94, и много други.

⁵⁹⁴ Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки (Атанас Семов, съст.)*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005.

⁵⁹⁵ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007.

редбите на чл. 45 и на практиката на СЕО (СЕС) по прилагането му е важна задача за страните-кандидатки за членство в ЕС. Една от важните фази на хармонизирането на техните законодателства с това на ЕС е свързана именно с приемането на разпоредбите на чл. 45. Такова задължение следваше и за Република България по силата на Споразумението за асоцииране от 1993 г. Освен с изменения в законодателството, то бе свързано и с изменения в Конституцията...⁵⁹⁶

2.2.7. Разбира се, най-често срещаният и поради това най-съществен проблем е този за взаимното признаване на дипломи при достъп до публична длъжност. По делото *Burbaud*⁵⁹⁷ проблемът е за успешно положен изпит в края на обучението в национално училище за обществено здраве, което води до придобиването на определена професионална правоспособност във френската болнична система във връзка с публична длъжност, което трябва да се схваща като диплома в духа на Директива 89/48 за общата система за признаване на дипломи на висшето образование, обхващащи професионално обучение с минимална продължителност три години. По делото *Scholz*⁵⁹⁸ през 1994 г. съдът се произнася относно отчитането на предходен опит в публичната администрация на друга ДЧ.

2.2.7.1. Според СЕО юрисдикцията, отправила преюдициалното запитване, следва да провери дали документът за професионална правоспособност, придобит в друга ДЧ от неин гражданин, който иска да упражнява професия, може да се определи като диплома и ако това е така – да провери при какви условия дипломите са съотнесими, що се отнася до продължителността на обучението и материите, които обхващат. Ако установи, че дипломите са равностойни, то директивата препяства възможността властите на една ДЧ да подчиняват достъпа до длъжност (директор, публична длъжност в систе-

⁵⁹⁶ По този въпрос виж **Атанас СЕМОВ**, *Нужната или възможната реформа (Съображения относно конституционната реформа в България)* – в: *Конституцията за Европа и националните конституции*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и ИЕП, С., 2006.

⁵⁹⁷ СЈСЕ, 2003, *Burbaud*, C-285/01.

⁵⁹⁸ СЈСЕ, 1994, *Scholz*, C-419/92, Rec. I-505.

мата на здравеопазването) на условие лицето да е преминало обучение в националното училище за обществено здраве и да е положило изпит в края на това обучение.

2.2.7.2. Когато един гражданин на ДЧ е получил в друга ДЧ диплома, равностойна на тази, която се изисква за заемане на публичната длъжност, то правото на Съюза се противопоставя на възможността ДЧ да подчиняват достъпа на граждани до съответната длъжност на изискване за специфичен конкурс, какъвто е например конкурсът за прием в национално училище за обществено здраве.

2.2.7.3. През 1988 г. Комисията публикува съобщение относно прилагането на чл. 48 на ДЕИО⁵⁹⁹ (сетне чл. 39 на ДЕО, днес чл. 45 на ДФЕС), в което посочва, че по общо правило ще завежда дела за нарушение на УД за „запазване като публични“ структури (длъжности), които:

- упражняват търговска компетентност;
- представляват оперативни служби в системата на общественото здраве;
- са публични образователни институции;
- или са посветени на научни изследвания за граждански цели.

2.2.8. Още през 1974 г.⁶⁰⁰ Съдът развива разбиране за „отделими (обособими)“ функции. Когато длъжността като цяло не попада в обхвата на дерогацията по чл. 45, но отделни нейни функции (правомощия) могат да се считат за „защитени“, съдът приема, че гражданин на друга ДЧ може да я заема, но не и да осъществява тези функции. По-късно обаче той е категоричен: ако достъпът до една длъжност не е отказан като за „публична длъжност“, след заемането ѝ дейността на функционера не може да бъде ограничавана на такова основание⁶⁰¹. Така той обявява за недопустимо разграничението между „достъп“ и „осъществяване“ на дейност на публична длъжност.

⁵⁹⁹ JOCE, 18. 3. 1988, C-72/2.

⁶⁰⁰ CJCE, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631.

⁶⁰¹ CJCE, 1989, *Echternach et Moritz*, aff. jointes 389/87, 390/87, Rec. 723.

2.2.9. Съвсем неотдавна в знаковото дело *Commission c/ Grèce*⁶⁰² се постави въпросът за неизпълнение от Гърция на задълженията по чл. 39 на ДЕО (чл. 45 на ДФЕС) за достъпа до длъжности в публичната администрация, които не попадат в обхвата на предвидената възможност за ограничаване за чужденци. Конкретният случай се отнася за капитан и помощник-капитан на кораби и упражняването на правомощия на публична власт на борда, които се свързват с изискване за притежаване на гражданството на държавата на флага на кораба съгласно гръцкото законодателство. Като е оставила в сила национални норми, уреждащи изискване за гръцко гражданство за достъп до длъжностите на капитан и помощник-капитан за всички кораби под гръцки флаг, Република Гърция не е изпълнила задълженията си по чл. 45 на ДФЕС, поради което СЕО установява нарушение⁶⁰³.

В т. 25 от мотивите на решението съдът напомня, че чл. 45, § 1-3 извеждат принципа на свободно движение на работници и премахването на всяка дискриминация, основана на националността, а § 4 допуска тези разпоредби да не се прилагат за длъжности в публичната администрация. В т. 26 обаче се напомня и постоянната съдебна практика понятието „публична длъжност“ по смисъла на чл. 45, § 4 „да се тълкува еднакво в целия „Европейски съюз и да не се оставя на свободна преценка от страна на отделните ДЧ“. Съдът еднозначно потвърждава (т. 27), че тук попадат длъжностите, които включват директно или индиректно участие в дейности, имащи за предмет защита на основните държавни интереси или на определени публични структури, и предполага съществуването на известна връзка и солидарност между лицето и държавата, както и реципрочност на правата и задълженията, което е в основата на връзката с гражданството.

2.2.10. Изключението, предвидено в чл. 45, § 4, не се прилага за длъжности, които макар и свързани с държавата или с публичнопосредствено субект, не налагат никакво „осъществява-

⁶⁰² СЪСЕ, 2009, *Commission c/ Grèce*, C-460/08, виж също СЪСЕ, 1996, *Commission c/ Grèce*, C-290/94, Rec. I-3285.

⁶⁰³ Виж същото разбиране в СЪСЕ, 2003, *Anker*, C-47/02, Rec. 10447.

не на задачи, присъщи на публичната администрация“, нито за служба на частно юридическо лице, каквито и да са задачите, които заетото лице следва да осъществява.

2.2.11. Изключението по чл. 45, § 4 **трябва да се схваща ограничено** и като обхващащо само пряко необходимото за защита на интересите, които тази разпоредба позволява на държавите да защитават (т. 29).

2.2.11.1. Прибягването до това изключение от правото на свободно движение и принципа на недискриминация не би било оправдано (т. 30), ако се основава само на факта, че прерогативите на публичната власт са предоставени на титуляря на конкретната длъжност, а е необходимо още и тези прерогативи да се упражняват именно от титулярите на тази длъжност и още това да представлява не само една от многото техни дейности. Тези аспекти от дейността с властови характер, позволяващ позоваване на изключението, не трябва да представляват само малка част от същността и съдържанието на въпросната длъжност. Необходимо е запазените за националните граждани дейности по своята същност и съдържание да са присъщи на конкретната длъжност, и то като постоянна, обичайно осъществявана дейност, а не поради инцидентно или временно оторизиране. В конкретния случай става дума именно за това, поради което Съдът на ЕС намира, че Гърция не е в правото си да се позовава на чл. 45 и е налице нарушаване на гарантираните по § 1-3 на чл. 45 права, респективно неизпълнение на задължение от страна на Гърция.

2.2.11.2. Същото разбиране Съдът на ЕС (тогава СЕО) прилага разгърнато и по делото *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*⁶⁰⁴. В т. 53 той напomnia решението си по делото *Commission c/ Grèce*⁶⁰⁵, в което отсъди, че едно общо условие за националност, приложимо спрямо всички длъжности в сектора на морското корабоплаване, не попада в хипотезата на дерогацията, предвидена в чл. 45, § 4 на ДФЕС. Същността на длъжностите в сектора на морския транспорт е далеч от специфичните дейности на публичната администрация.

⁶⁰⁴ СЈСЕ, 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, C-405/01.

⁶⁰⁵ СЈСЕ, 1996, *Commission c/ Grèce*, C-290/94.

2.3. И все пак някои длъжности биха могли да попаднат в обхвата на чл. 45, § 4. **Понятието „публична администрация“** (т. 59) трябва обаче, в духа на чл. 45, § 4, да има **еднообразно тълкуване и приложение в целия ЕС** с цел да се избегне различното интерпретиране на основата на вътрешното право на отделните ДЧ, което би ограничило полезния ефект и действието на първичните разпоредби за свободното движение на работници и равноправното третиране и което ще доведе до неправилно приложение на съюзните правила.

2.3.1. „При всички положения (т. 62) чл. 45, § 4 трябва да се тълкува „функционално“, т.е. да се отчита природата на задачите и отговорностите, които длъжността предполага. Така (т. 63) в приложното поле на чл. 45, § 4 могат да попаднат само длъжности, които са характерни за специфични дейности на публичната администрация. Сред тези длъжности попадат такива, които съдържат директно или индиректно участие в упражняването на публична власт, и служби, които имат за цел защита на основните държавни или други публични интереси. Такива дейности са тези, които предполагат... съществуване на отношения, в частност на солидарност спрямо държавата, както и реципрочност на правата и задълженията, които са основата на националността (разбрана само в смисъл на национално гражданство).

2.3.2. От такова функционално тълкуване следва, че длъжностите, които от институционална гледна точка не влизат в категорията на публичната администрация в ДЧ, са изключени от приложното поле на дерогацията, предвидена в чл. 45, § 4 на ДФЕС. Не следва да се считат (т. 66) за попадащи в категорията публична администрация например предприятията (организациите) за сигурност с частен характер.

2.3.3. Разбира се, поради несъмнено запазената възможност всяка държава свободно да организира администрацията си по своя преценка и да свързва конкретни длъжности с прерогативи на публичната власт, съществува риск такива прерогативи, когато нямат практическа роля и значимост, да попаднат в приложното поле на изключенията на разпоредбите на интеграционното право относно свободното движе-

ние на работници. Така всяка ДЧ би могла произволно да изключи достъпа на работници до различни дейности, което е несъвместимо с изискването за еднообразно и правилно прилагане на дерогацията относно длъжностите в публичната администрация.

2.3.4. СЕС е категоричен (т. 95): „Дерогацията, предвидена в чл. 45, § 4, трябва да бъде ограничена само до абсолютно необходимото“. Затова е „несъвместимо с коректното прилагане на тази разпоредба една длъжност да бъде изключена от обхвата на правото на свободно движение на работниците като длъжност в публичната администрация само поради факта, че обичайно за тази длъжност са предвидени прерогативи и функции на публичната власт“. Преценката трябва да се прави винаги и само с оглед конкретните правомощия на съответната длъжност, връзката с основни елементи на държавността (суверенитета) и доколко тази връзка засяга съществените (основните) функции на длъжността или е вторична (такива функции се осъществяват на съответната длъжност рядко или по изключение). Нещо повече – дейностите, свързани с държавността и предполагащи особена национална връзка с държавата (гражданство), трябва действително да са възложени на съответната длъжност, а не „просто да влизат в описанието на кръга компетенции, осъществявани от съответната длъжност“, без да се осъществяват на практика. В конкретния случай функцията по представителство на държавата няма почти никаква (или минимална роля) в рамките на функциите на капитан и помощник-капитан на търговски кораб (в случая – на Испания). Ето защо тези длъжности не отговарят на точните условия, при които може да се приложи дерогацията по чл. 45, § 4.

2.3.5. Съдът определя (т. 98) и че едно общо ограничение на достъпа до определени професии не може да бъде оправдано и поради съображения от обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве по смисъла на чл. 45, § 3, ако се прилага абстрактно спрямо лицата, които не притежават национално гражданство, а не въз основа на индивидуална преценка на отделния кандидат.

2.3.6. Напълно недопустимо е ДЧ да ограничават свободното движение на работниците в цели икономически и социални сектори (т. 99).

2.3.7. Освен това достъпът до тези длъжности не може да бъде подчиняван на никакво условие за реципрочност (в една ДЧ да се допуска свободно движение на гражданите на друга ДЧ само ако и тя го допуска спрямо гражданите на първата ДЧ). Изпълнението на задълженията, които УД или производното право налагат на ДЧ, не трябва да бъде подчинявано на условие за реципрочност (т. 109).

2.4. Особено съществен и често срещан проблем е незачитането (непризнаването) на **предишен професионален опит на публична длъжност в друга ДЧ**. По делото *Commission c/ Espagne*⁶⁰⁶, във връзка и с чл. 7 на Регламент 1612/68, Съдът определя, че като не приема вътрешни разпоредби относно публичните длъжности, предвиждащи изричното признаване (с оглед трудов стаж, респ. възнаграждение) на прослуженото време от съюзни граждани в публичната администрация на друга ДЧ, Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по чл. 39 на ДЕО (чл. 45 на ДФЕС) и чл. 7 на Регламент 1612/68.

И двете разпоредби налагат Кралство Испания да гарантира реалното отчитане на (да вземе предвид) предходния професионален опит, придобит от граждани на Съюза на публична длъжност в друга ДЧ, и да им предостави същите права и същите преимущества при класирането и възнаграждението им като тези, признати на гражданите, които имат подобен опит в системата на испанските публични длъжности.

Подобна постановка откриваме и в решението по делото *Commission c/ Italie*⁶⁰⁷ по конкретен спор относно конкурс за преподаватели в обществено училище, където релевантен е и чл. 3 на Регламент 1612/68. Съдът заключава, че като не е

⁶⁰⁶ СЈСЕ, 2006, *Commission c/ Espagne*, C-205/04. Същото разбиране виж още в СЈСЕ, 1994, *Scholz*, C-419/92, Rec. I-505.

⁶⁰⁷ СЈСЕ, 2005, *Commission c/ Italie*, C-278/03.

взела предвид за допускане на граждани на Съюза в конкурс за набиране на преподавателски персонал на италианско обществено училище професионалния опит, придобит от граждани в друга ДЧ, Италия не е изпълнила задълженията си по чл. 45 на ДФЕС и чл. 3 на Регламент 1612/68.

3. Временни ограничения въз основа на договорите за членство на новоприсъединили се държави

3.1. Договорите за членство традиционно се разглеждат като „**малки ревизии**“ на Учредителните договори⁶⁰⁸. Те позволяват да се предвиди **частична и временна неприложимост** на някои разпоредби на УД – дори на такива, които се считат за „**фундаментални**“, като разпоредбите за 4-те свободи. Предвидени като възможност за защита на съществени интереси и на двете страни (ЕС и присъединяващата се държава), те позволяват в материята на гражданството и по-конкретно на свободното движение на лица отделни ДЧ да запазят временно (за период най-много до 7 години) съществуването на ограничителен режим за достъпа на чужденци до своя пазар на труда – общо или за отделни професии. Подобен подход бе приложен неколкостранно при различните разширявания на ЕС⁶⁰⁹.

3.2. Договорът за присъединяване към ЕС на Република България и на Румъния⁶¹⁰, сключен на 25 април 2005 г. в Люксембург, предвижда възможно най-тежкия режим.

⁶⁰⁸ Подробно виж в: **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009.

⁶⁰⁹ Относно Португалия виж СЈСЕ, 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, Rec. 2989.

⁶¹⁰ **ОВ**, 21. 6. 2005 г., Специално издание, *Договор между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия*

Договорът съдържа 6 разпоредби. Те обаче са доразвити в приложения (като неделима част от договора) Протокол относно условията и договореностите за приемането на Република България и на Румъния в Европейския съюз, състоящ се от 5 части и 9 приложения. Релевантното Приложение VI по чл. 20 съдържа списък (по чл. 20 на Протокола) на преходните мерки по отношение на България.

Неговият чл. 1 е озаглавен „Свободно движение на хора“ и съдържа детайлно изброяване на действащото (към момента на сключването) съюзно законодателство – релевантни разпоредби на УД и производните източници и съществени разпоредби.

3.2.1. Изрично е закрепена **дерогация от чл. 1-6 на Регламент 1612/68**: до края на 2-годишен преходен период (след датата на присъединяване) ДЧ могат да прилагат национални мерки (или мерки, произтичащи от двустранни споразумения) за регулиране на достъпа на български граждани до техните пазари на труда; до края на 5-годишен период след датата на присъединяване и евентуално (при „сериозни затруднения на нейния пазар на труда или при заплахата от такива затруднения и след уведомяване на Комисията“) до изтичане на 7-годишен период след датата на присъединяване.

3.2.2. За ДЧ, която не се възползва първоначално от възможността за дерогация, е предвидено (в § 7-8 на Приложение VI) инцидентно да наложи ограничения (до края на 7-годишния период), ако „изпитва или предвижда затруднения на нейния пазар на труда, които биха могли сериозно да застрашат стандарта на живот или нивото на заетост в даден регион или професия“, като уведомява за това Комисията и другите ДЧ и въз основа на тази информация ДЧ могат да поискат Комисията да обяви, че изцяло или частично се спира прилагането

(държави-членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния относно присъединяването на Република България и на Румъния към Европейския съюз от 25 април 2005 година.

Документите в това българско специално издание са публикувани на официалните езици на Европейския съюз в **ОВ**, 21. 6. 2005 г., L 157.

на чл. 1-6 на Регламент 1612/68, за да се възстанови нормалното състояние в съответните регион или професия.

3.2.3. В неотложни или извънредни случаи ДЧ може да спре прилагането на чл. 1-6 на Регламент 1612/68 и след това да отпрати мотивирано уведомление до Комисията. За периода на спирането се прилага чл. 23 на Директива 2004/38 при определени условия (относно членовете на семейството на работник от България).

3.2.4. Изрично е предвидено обаче (§ 8), че не могат да се налагат ограничения, които нарушават заварените по-благоприятни мерки, национални или произтичащи от двустранни споразумения – т.е. дори при ограничаване на правата това ограничение не може да бъде по-голямо от действащото преди договора за членство, гражданите на България не могат да бъдат поставяни в по-неблагоприятно положение, отколкото преди присъединяването! Те не могат да бъдат поставяни и в по-неблагоприятно положение и от гражданите на всяка трета страна.

3.2.5. Разбира се (според § 10) в случаите, когато по силата на преходните разпоредби ДЧ прилагат ограничителни мерки, България също може да остави в сила и прилага еквивалентни мерки по отношение на гражданите на другите ДЧ.

3.2.6. Заключителният акт към Договора за присъединяване съдържа четири групи декларации, първи сред които са „Съвместните декларации на настоящите ДЧ“ и първа от тях е „Съвместната декларация относно свободното движение на работници от България“. В нея ЕС „подчертава значимостта“ на разграничаването и на гъвкавостта в режима на свободното движение на работници, а ДЧ декларират, че „се стремят“ да предоставят разширен достъп до пазара на труда на български граждани по силата на националното законодателство с цел да се ускори сближаването с достиженията на правото на ЕС. В резултат на това възможностите за наемане на работа в Европейския съюз на български граждани би трябвало да се подобрят значително с присъединяването на България. Освен това ДЧ ще се възползват по най-добрия начин от предложениия режим, за да се постигне възможно най-бързо прилагане

на достиженията на правото на ЕС в областта на свободното движение на работници.

3.3. Това е възможно най-тежкият режим – „старите“ ДЧ запазват възможност едностранно да определят ограничаване на правата на работниците от България (за Румъния разпоредбите са аналогични) за период от (цели!) 7 години. Някои държави – като Испания и др. – не се възползваха от тази възможност. Други – като Франция или Обединеното кралство – я използваха в пълен обем, без особено видими икономически причини, но с ясна вътрешнополитическа мотивация. Трети – като Германия – избраха секторния подход: „отвори-ха“ някои професии (информационни технологии, здравеопазване), но запазиха ограничен достъп до други.

3.4. Тези възможни ограничения обаче не са абсолютни – отнасят се не за всички права, съставляващи свободното движение на лицата, още по-малко за всички права, съставляващи гражданството на ЕС⁶¹¹.

⁶¹¹ По отношение на свободата на предоставяне на услуги режимът е съществено различен – виж чл. 2 на Приложение VI и CJCE, 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Rec. I-1417.

Заклучение на том II

Правният режим на гражданството на ЕС е сред най-съществените постижения на европейския интеграционен правопорядък и има огромно значение за развитието на европейския интеграционен процес. Той се смята за един от важните елементи на „конституцията“ на ЕС („конституционния корпус“), при това със съществено отношение към разпоредбите на националните конституции.

Гражданството на ЕС е правен институт с изключително съществени специфики, които **трудно и твърде условно може да бъде уподобен на аналогичен институт от националното право и безусловно е без дори най-малък прецедент в Международното право**. Този институт отразява същностните особености на европейския интеграционен процес и е естествен елемент от неговата уникална правна конструкция. Елемент, който е пряко свързан с икономическото ядро на тази конструкция – четирите свободи на движение, и е закрепен в основополагащата „конституционна харта“ на тази конструкция – Римския договор за Европейската общност, днес Договор за функционирането на Европейския съюз.

Гражданството на ЕС напомня за гражданството на една държава – по своето наименование, по някои от съставляващите го права, по своята персонална всеобхватност. Много по-очевидни обаче са различията между концепцията за гражданството в конституционното право и концепцията за европейското гражданство в интеграционното право – различия, започващи от отсъствието на държава или държавоподобно образувание като страна в „политико-правната връзка“, преминаващи през принципно различния начин за придобиване и загубване на гражданството и завършващи с твърде различното им съдържание. Иначе казано, различия, които просто налагат отказ от уподобяване на гражданството на ЕС на едно национално гражданство.

Правата, съставляващи гражданството на ЕС, са, от една страна, ограничени по брой и вид – то не включва пълен „европейски“ каталог на правата на човека (като дори Хартата

на основните права, вече част от писаното право на ЕС, не изпълнява докрай тази функция), а от друга страна – очевидно функционално обвързани (в съществената си част) с концепцията за свободното движение на лицата. Сред тези права декларативно първи по системно място са политическите права. Макар с несъмнено самостоятелно значение и приложение, те имат своето предназначение и смисъл основно във връзка със и като допълнение на икономическите права на гражданите на ЕС, за които продължавам да смятам, че следва да се разглеждат като по-съществени. Сред тях най-голямо практическо значение – за гражданите и за целия интеграционен процес – е правото на свободно движение.

Поради това обобщено може да се приеме, че гражданството на ЕС не е истинско гражданство (в смисъла на националното), а по-скоро е квази-гражданство, с функционален (приложен) характер и акцесорна (несамостоятелна) природа. Неговото съдържание е белязано от отчетлива икономическа логика и е пряко свързано с уникалните характеристики на Вътрешния пазар в ЕС.

Недопустимо е обаче да се подценява практическото значение на института на европейското гражданство и особено на изключително широкото и всекидневно приложение на някои от съставляващите го права, при това по отношение на огромен кръг лица. Всъщност може да се приеме, че това е единственият институт на Правото на ЕС, който едновременно ангажира всички граждани на всички държави-членки, т.е. цялото население на ЕС.

При това става дума за институт, чиито косвени политически последици допринасят за формирането на чувство за принадлежност и очертаването на параметрите на един зараждащ се и функциониращ европейски първоначално електорален, сетне цялостен политически корпус, защо не „европейски народ“.

За нас, българите, остава усещането за удовлетворение от приобщаването към високо цивилизования европейски народ и от приноса ни за изпълняването на историческата повеля на Апостола на свободата да бъдем достойно и гордо „равни на другите европейски народи“!

Изданието е осъществено с решаващата подкрепа
на Адвокатско дружество „Менко Менков и съдружници“

Приложения

Приложение 1

Особености на Директивата за участието на гражданите на ЕС в местните избори в друга ДЧ и несъответствието на българския Изборен кодекс

1. Обща правна рамка. Това е производният източник в Правото на ЕО/ЕС, който урежда материята – тази директива е задължителна за всички държави-членки и изпълнението ѝ предполага приемането на всички необходими мерки – законови (вкл. ако е необходимо – изменение на Конституцията), подзаконови и административни. Редица държави-членки (ДЧ) са направили необходимите конституционни изменения още когато става ясно, че такива ще са необходими – при ратификацията на Договора от Маастрихт за Европейския съюз (ДЕС), – като Франция, Германия, Испания, Португалия и други¹.

2. Изменението в КРБ. В началото на 2005 г. България измени Конституцията си, като добави в **чл. 42, ал. 3** (*Нова – ДВ, бр. 18 от 2005 г.*) разпоредбата: „Изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи се уреждат със закон“.

2.1. По този начин се създаде **конституционна основа** на правото на глас на гражданите на ЕС в местните избори в България.

2.2. Позволявам си да твърдя обаче, че това беше **излишно изменение**.

2.1.1. От една страна, българската Конституция не съдържаше ограничения за чуждестранни граждани относно правото на глас в местни избори в България, за да се налага премахване на ограничението по отношение на гражданите на ЕС, т.е. да се транспонира директивата.

¹ Вижданията си съм развивал многократно. Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *От какви изменения се нуждае българската конституция*, Научно адвокатско сдружение, С., 2001.

2.1.2. От друга страна, създаването на изрична конституционна уредба не е необходимо – гражданите на ЕС така или иначе черпят именно и само от съюзното право правото си на глас в местни избори в държавите-членки². А и самата нова разпоредба не създава ново право – тя само потвърждава (дори само констатира...), че България има задължение да транспонира в закон разпоредбите на Директива 94/80...

3. Самото право на глас в местни избори в други ДЧ **произтича пряко от чл. 20, § 2, б. „б“** на Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) след Лисабонския договор (ЛД), според който „Гражданите на Съюза... имат... правото да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент, както и в общинските избори (недобър превод, разбирай „местните избори“) в държавата-членка, в която пребивават (и на която не са граждани – б. м., А. С.), при същите условия, както и гражданите на тази държава“.

3.1. Разпоредбата е **допълнена** с разпоредба на чл. 22, § 1 на ДФЕС: „Всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, на която не е гражданин, има право да избира и да бъде избран в местни избори в държава-членка, на терито-

² **Атанас СЕМОВ**, *Бележки върху конституционните изменения в страните-членки на ЕС*, Годишник на БСУ, 1999;

Атанас СЕМОВ, *Суверенитетът и Европейският съюз* – в: *Трудове по Международно право*, том 6, Българска асоциация по Международно право, С., 2003, стр. 361;

Атанас СЕМОВ, *Европейска интеграция и държавен суверенитет* – в: *Пазарно стопанство и европейска интеграция – правни, икономически и социално-политически аспекти*, Сборник доклади от научна конференция с международно участие, Великотърновски университет, 2001 г., стр. 113;

Атанас СЕМОВ, *Конституционни правни проблеми на членството в ЕС в някои страни-кандидатки* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *От какви изменения се нуждае българската конституция*, Научно адвокатско сдружение, С., 2001, стр. 86.

Виж също **Мария МИХАЛЕВА**, *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави-членки на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005, стр. 101.

рията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. Това право се упражнява при спазване на подробните разпоредби, които са приети от Съвета...“.

3.2. Този текст е и валидното днес правно основание на директивата (преди това чл. 18, § 2 на ДЕО, а към момента на приемането на директивата чл. 8-b, § 1), което позволява на Съвета на 19 декември 1994 г. да приеме тази директива).

4. Транспонирането на Директива 94/80 в българския Изборен кодекс обаче намирам за некоректно, а релевантните негови разпоредби – за нищожни по отношение на гражданите на ЕС.

4.1. Разпоредбата на чл. 4, ал. 5 на Изборния кодекс лишава гражданите на ЕС от право да се кандидатира за кметове. Тя предоставя пасивно избирателно право само на „българските граждани“.

4.1.1. Подобно ограничение нарушава изричната разпоредба на чл. 3 на директивата, според който „всяко лице, което в съответния ден е гражданин на ЕС по смисъла на чл. 8, § 1, ал. 2 на ДЕО (днес чл. 20, § 1 на ДФЕС) и без да има нейното гражданство, отговаря на изискванията, които законодателството на държавата-членка по местоживеене поставя за правото на своите граждани да избират и да бъдат избирани, има право да избира и да бъде избран в местни избори в тази държава-членка“.

4.1.2. В чл. 5, § 3 на директивата е предвидена възможност за ограничаване на това право: ДЧ могат да запазят само за националните си граждани „длъжности на ръководител (каквото у нас е кметът), заместник-ръководител (у нас заместник-кмет) или член на ръководното тяло“ (у нас общинския съвет). Тази възможност обаче е подчинена на категоричното изискване разпоредбите, които ДЧ биха могли да приемат, за да гарантират, че упражняването на тези функции ще се осъществява само от техни граждани, трябва да са съобразени с Договора и общите принципи на правото и да бъдат подходящи, необходими и пропорционални на посочените цели.

Нито в демографската специфика, нито в политическите измерения на изборния процес у нас намирам някакви основания за налагане на подобно ограничение. То не може да бъде определено нито като „необходимо“, нито като „пропорционално“. Предвидената възможност е изключение, което трябва да бъде оправдано от съществени съображения, свързани със суверенитета на държавата и компетенциите на нейните местни власти³, каквито за Република България не могат да бъдат посочени. В приложената към директивата като неделима част от нея *Бележка на Съвета и на Комисията по чл. 5, § 3 изрично се подчертава*, че мерките по § 3 на чл. 5 не могат да ограничават повече от необходимото за постигането на целите по § 1 и 2 на чл. 5 възможността за избиране на граждани на друга ДЧ. Произволното ограничаване на пасивното право на глас от една ДЧ е пряко нарушение и на буквата, и на духа на разпоредбата на чл. 22, § 1 на ДФЕС, което закрепва това право на гражданите на ЕС като важна предпоставка за тяхното свободно движение и пълноценно приобщаване в съответното общество при осъществяването му.

4.1.3. Затова намирам, че възможността за налагане на ограничения е напълно неприложима по отношение на България и разпоредбата на чл. 4, ал. 5 на Изборния кодекс противоречи на Правото на ЕС и следва да се счита за безусловно и напълно неприложима по отношение на гражданите на ЕС. Основно изискване според принципа на примат на съюзното право над правото на ДЧ е националните органи да не прилагат никоя национална разпоредба, независимо от ранга ѝ, когато тя противоречи на съюзния правен ред⁴.

4.2. Неоснователни и поради това недопустими ограничения налага и разпоредбата на чл. 4, ал. 6 на Изборния кодекс.

³ Добър анализ виж напр. в: **Maarten P. VINK**, *Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>.

⁴ Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007.

4.2.1. Тя определя, че право да бъде избран за общински съветник има и всеки гражданин на ДЧ на Европейския съюз, който няма гражданство в държава извън Европейския съюз.

4.2.2. Според постоянна практика на Съда на ЕС⁵ обаче е недопустимо една ДЧ да ограничава последиците от притежаването на гражданството на друга ДЧ и на това основание – на гражданството на ЕС, в частност в зависимост от наличието на двойно гражданство (на ДЧ и на трета държава).

4.2.3. Директивата изрично предвижда (в чл. 12, Глава 3 „Изключения и преходни разпоредби“) възможност за ограничаване на пасивното право на глас на граждани на ЕС:

– само ако относителният брой на гражданите на Съюза в избирателна възраст, които живеят там, без да имат нейното гражданство, надвишава 20% от всички граждани на Съюза в избирателна възраст, които живеят там (т.е. от всички избиратели, вкл. националните граждани),

– и не по принцип, а само с изискване за минимален период на пребиваване в съответната ДЧ, който не може да е по-голям от продължителността на два мандата на този орган (т.е. гражданите на ЕС могат да имат право на глас след пребиваване в определения срок).

4.2.4. В Република България – за добро или за лошо... – няма община, в която постоянно живеещите граждани на ЕС (граждани на други ДЧ) с избирателни права да са повече от 20% от всички избиратели. Поради това е напълно недопустимо България да ограничава правото на гражданите на ЕС да се кандидатира за членове на общинския съвет в която и да било община.

4.2.5. Осъществяването на подобна възможност за ограничение при това е съпроводено с изискване за уведомяване на ЕК, на която е предоставено право на преценка дали са изпълнени условията, предвидени в директивата. На всеки три години Комисията представя на ЕП и на Съвета доклад, в който про-

⁵ Виж напр. делото CJCE, 1992, *Micheletti and others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239, р. 10, на бълг. език в: *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 299, и подробно по-горе във Втора част на това изследване.

следява наличието на основанията в съответните ДЧ за предоставяне на право за дерогация съгласно чл. 8-b, § 1 на ДЕО (днес чл. 22, § 1 на ДФЕС) и предлага в зависимост от случая да се пристъпи към необходимата актуализация. Държавите-членки, които приемат разпоредби за изключение съгласно § 1 и 2, представят пред Комисията необходимите доказателства.⁶ От страна на Република България подобни доказателства не са представяни – и това обективно не е възможно...

4.2.6. Затова намирам, че възможността за налагане на ограничения е напълно неприложима по отношение на България и **разпоредбата на чл. 4, ал. 6 на Изборния кодекс противоречи на Правото на ЕС и следва да се счита за безусловно и напълно неприложима по отношение на гражданите на ЕС.** Тя не следва да се прилага от националните органи спрямо гражданите на ЕС – и трябва да се счита, че те имат неограничено активно и пасивно право на глас в местните избори в Република България.

4.3. По силата на принципите на непосредствена приложимост (цялото право на ЕС е действащо право във всички ДЧ), примат (забрана за прилагане на всяка национална норма, която му противоречи) и директен ефект (възможност гражданите на ЕС да черпят директно от съюзните правни източници субективни права, защитими пред националните съдилища във всяка ДЧ) **гражданите на ЕС, които живеят в Република България** и искат да участват в местните избори, **могат да претендират** и пасивно избиращелно право на основание на релевантните разпоредби на ДФЕС и производните източници, независимо от записаното в Изборния кодекс.

⁶ Тези доказателства могат да бъдат от нормативен характер (конституционни разпоредби, като във Франция), които обуславят особената политическа и правна роля на някои изборни длъжности на местната власт; статистически данни и/или данни от избиращелните комисии за броя и процентния дял на чуждестранните граждани сред избиращелите в съответната държава (Люксембург, цялото население на която е под 400 000 души...) или в посочените от съответната държава избиращелни райони (Белгия) и др.

4.3.1. Ако това право им бъде отказано от компетентните органи (напр. избирателните комисии), те могат да търсят защита в компетентния административен съд (регионален или върховен за актовете на ЦИК) и той е длъжен да приложи пряко съюзната правна разпоредба и да остави неприложена противоречащата национална правна норма.

4.3.2. В случай на отказ от правосъдие (десеизиране на съда, отказ за образуване на дело) или лошо правосъдие (непризнаване на субективното право) засегнатият гражданин на ЕС може да се обърне пряко към ЕК и да поиска от нея да започне производство за установяване на нарушение от страна на държавата – административно, а при неуспех – и чрез дело пред Съда на ЕС в Люксембург, което може да доведе и до налагане на санкции на държавата. Нарушение ще бъде както поведението на администрацията (изборната), така и на съдебните органи (недобро прилагане или неприлагане на правото на ЕС, респ. прилагане на противоречаща му национална правна норма)⁷.

4.3.3. Поради това си позволявам да твърдя, че **е наложително изменение на Изборния кодекс** за съобразяването му с императивните норми от Правото на ЕС.

...Поради голямата практическа важност на въпроса и неговите специфики си позволявам да предложа пълния текст на Директива 94/80 с подробен мой коментар на основните (но не всички) други аспекти в бележки под линия.

⁷ Виж подробно в: **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011.

Официален вестник на Европейските общности № L 368/38
от 31 декември 1994 г.

ДИРЕКТИВА 94/80 ЕО
на Съвета от 19 декември 1994 г.,
определяща подробните условия за упражняване
на правото да избират и да бъдат избирани
в местни избори на граждани на Съюза,
живеещи в държава-членка, на която не са граждани
(Изменена с Директива 96/30/ЕО на Съвета от 13 май 1996 г.)

*Превод от френски и английски език⁸ и коментар:
доц. д.ю.н. Атанас Семов*

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ⁹,
като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност и по-специално неговия чл. 8-b, § 1,¹⁰

⁸ Позволявам си да предложа свой превод, тъй като намирам за конфузен официалния превод на съществувалия преди присъединяването Център за преводи и редакция към Министерския съвет ...

⁹ Тук и навсякъде в текста на директивата подчертаването е мое, А. С.

¹⁰ След Договора от Амстердам – чл. 19 на ДЕО, след Договора от Лисабон – чл. 22 на ДФЕС.

Комисията, която има изключително право на инициатива, очевидно е приела за по-уместно да предложи проект за директива, а не за регламент – именно с оглед съществените специфики на административно-териториалното деление и избирателните процедури в отделните ДЧ и особено на етническото равновесие в някои от тях. В същото време поради особената важност на материята съдържанието на директивата разкрива детайлна и конкретна уредба, която позволява тази директива да се разглежда като типичен пример за директива, близка по съдържание до един регламент – с разпоредби, които оставят малко възможности на ДЧ за преценка по същество и с конкретни и пълни разпоредби, които предполагат еднозначно възпроизвеждане във вътрешноправен акт... Разпоредбите на директивата я нареждат сред онези, чиито норми са достатъчно конкретни, точни и безусловни, за да могат да имат директен ефект в случай, че дадена ДЧ не я е транспонираща коректно чрез вътрешноправен акт (гражданите да могат пряко да се позовават на тях пред национален съд, за да черпят права в отнoшенията си с държавата). Впрочем предвиденият срок – до края на 1995 г. – на практика едногодишен, е сравнително кратък с оглед съществената

като взе предвид предложението на Комисията,¹¹

като взе предвид становището на Европейския парламент,¹²

като взе предвид становището на Икономическия и социален комитет,¹³

като взе предвид становището на Комитета на регионите,¹⁴

като има предвид, че Договорът за Европейския съюз представлява нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа; че Съюзът по-специално има за задача да организира по единен и солидарен начин отношенията между народите на държавите-членки; че

специфика на материята. Тъкмо поради това конкретният и безусловен характер на някои от разпоредбите на директивата, който създава предпоставки за директен ефект при изпълнение от съответната ДЧ, има също за ефект да „принуди“ тази ДЧ да вземе в срок необходимите мерки...

¹¹ Това е второ предложение на Комисията. Първото е внесено на 22 юни 1988 г. въз основа на доклада на Комитета „Адонино“, озаглавен „Европа на гражданите“ – в него се предлага разработване на механизъм за предоставяне на право на глас в местните избори в ДЧ на лица, които са граждани на други ДЧ, но работят там – като „необходимо за действителното реализиране на свободата на движение“ (уредена в чл. 48 и сл. на ДЕО, след ЛД – чл. 45 и сл. на ДФЕС) – защото иначе тези лица на практика няма да могат да гласуват никъде, освен това те имат данъчни и други задължения и участие в живота на съответната община – и е нормално те да могат да участват и в нейните избори, което най-добре би изразило идеята за житейска солидарност (solidarité de la vie). Трето, това би било действителна реализация на „**принципа за недискриминация** на основание на гражданството“ (уреден днес в чл. 18 на ДФЕС). Според този проект решаващ фактор за предоставяне на правото на глас е продължителността на престой и се прави разграничение между изискванията за предоставяне на активно и на пасивно избирателно право.

Директивата е предложена на основание на чл. 235 на ДЕИО (след ДА – чл. 308 на ДЕО, след ЛД чл. 352 на ДФЕС) – текст, който позволява осъществяването на „допълнителна“ компетентност, – но изисква гласуване с единодушие в Съвета. Такова не е постигнато и директивата не е приета. През 1994 г. Комисията внася нов проект, въз основа на който се приема настоящата директива. Най-общо тя възпроизвежда философията и основните разпоредби на проекта „Адонино“...

¹² ОЈ, 21. 11. 1994, С-323.

¹³ Становище, прието на 14 септември 1994 г. (непубликувано в ОЈ до 31.12.1994 г.)

¹⁴ Становище, прието на 28 септември 1994 г. (непубликувано в ОЈ до 31.12.1994 г.)

И трите становища подкрепят проекта и настояват за **минимални възможности за изключения в отделните ДЧ** – когато **особено съществени национални интереси или специфики го налагат!**

сред неговите цели е и тази за засилването на защитата на правата и интересите на гражданите на неговите държави-членки чрез установяването на едно **гражданство на Съюза**,¹⁵

като има предвид, че за тази цел разпоредбите на Част II на Договора за Европейския съюз създават гражданство на Съюза в полза на всички граждани на държавите-членки и им предоставят определена **съвкупност от права**,¹⁶

като има предвид, че активното и пасивното право на глас в местните избори в държава-членка по местоживеене, предвидено в чл. 8-b, § 1 на Договора, представлява **приложение на принципа за равенство и за недискриминация** между местните и чуждестранните граждани и е следствие от правото на свободно движение и пребиваване, уредено в чл. 8-a на Договора;¹⁷

¹⁵ Гражданството на ЕС е едно квази-гражданство. То принципно се различава от разбирането на правната наука за института на гражданството като правна и политическа връзка на едно лице с една държава. За него няма легална дефиниция в ДЕС, приема се, че то е едно „надстроечно“ гражданство – съвкупност от нови права, които се надграждат, допълват съвкупността от права, предоставена от националния правен ред. Гражданството на ЕС няма самостоятелно съществуване – то съществува само като допълнение, като „екстра“ към националното гражданство – поради което се придобива и изгубва само заедно с националното гражданство на ДЧ.

¹⁶ **Правата**, които гражданството на ЕС включва, най-общо са **два вида**. Първи по време и по значение са икономическите права – уредени (предоставени) още с ДЕИО от 1958 г. по чл. 84 (след ДА чл. 39 на ДЕО, след ЛД чл. 45 на ДФЕС) и сл. в Глава III „Свободно движение на лица, услуги и капитали“ и в редица други текстове на Договора. Едва с ДЕС от 1993 г. в ДЕО се включва втората група права – политически, чиято очевидна логика и смисъл е да допълнят и гарантират реализацията на първите, икономическите. Това в най-голяма степен се отнася за изборителните права (чл. 19, § 1 и 2 на ДЕО, след ЛД чл. 22, § 1 и 2 на ДФЕС) – за местни избори и Европейски парламент – предоставени, за да бъдат упражнявани именно на територията на друга ДЧ, на която лицето не е гражданин, но в която живее и работи именно въз основа на правата си в рамките на свободата на движение на лицата!

¹⁷ Всъщност теорията приема, че уредбата на правото на свободно движение на лицата по чл. 8-a (днес чл. 22 на ДФЕС) е само нова, **политическа декларация на по-рано предоставено и уредено право – правото на свободно движение на работници** по Глава III – чл. 39 и сл. на ДЕО, днес чл. 45 и сл. на ДФЕС. Тази нова декларация гласи: „Член 18. Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията по този договор и разпоредбите по приложението му“. Нейното предназначение е да придаде цялостно политическо оформление на уреденото по-рано право на свободно движение на работниците и да го постави в рамките на гражданството

като има предвид, че приложението на чл. 8-b, § 1 на Договора не предполага цялостно хармонизиране на изборителните системи на държавите-членки; че той цели най-вече **премахването на изискването за гражданство**, което понастоящем се изисква в повечето държави-членки за упражняването на активно и пасивно изборително право¹⁸; че, при това, за да бъде спазен принципът на **пропорционалността** по чл. 3-b, ал. 3¹⁹ на Договора, съдържанието на Общностното законодателство в материята не трябва да надвишава необходимото за постигането на целите на чл. 8-b, § 1 на Договора;

като има предвид, че чл. 8-b, § 1 на Договора цели всички граждани на Съюза, независимо дали са граждани на държавата-членка по местожителство или не, да могат да упражняват в нея право да избират и да

на ЕС. По този начин ясно се разкрива, че новите политически права, предоставени чрез ДЕС (т.е. новите членове 8-а до 8-е на ДЕИО, след ДА – членове 18-22 на ДЕО, днес след ЛД чл. 20-24 на ДФЕС), са предназначени да допълнят, обслужат и гарантират пълната реализация на по-старите икономически права (по чл. 48, след ДА – член 39 и други на ДЕО, днес след ЛД чл. 45 и сл. на ДФЕС). На практика правото по чл. 20, § 1 на ДФЕС (цитиран по-горе) не предоставя никаква нова възможност – „спазването на ограниченията и условията по този договор и разпоредбите по приложението му“ означава спазването на уредбата по чл. 39 и сл. и актовете по приложението им, които са ориентирани изцяло към свободно движение на лица, които осъществяват или възнамеряват да осъществяват стопанска дейност.

¹⁸ Именно този текст – категоричен, макар и лаконичен – възпроизвежда утвърденото разбиране, че правото на свободно движение и неговото политическо допълнение – правото на глас в местни избори в условията на упражнено право на свободно движение – изисква вземането на всички мерки за преодоляване на съществуващите национални ограничения, включително и на конституционно равнище – разбиране, довело до осъществяването на конституционни изменения във всички ДЧ, които са имали подобно конституционно закрепено ограничаване на правото на глас само за своите граждани. В същото време отсъствието на изрична уредба на подобно ограничение (каквото е случаят и с българската конституционна уредба!) позволява да се приеме, че не е необходимо осъществяването на конституционно изменение – или изрично конституционно допускане – на правото на глас на чужденци (в държавите, в които не е имало конституционна забрана)! В същото време е необходимо да се напомни, че към днешна дата тази директива е неделима част от *Acquis communautaire* (и по-специално от Производното право на ЕС) и като такава се ползва безусловно от принципа на примата над всеки вътрешноправен акт, включително и националната конституция... В случай на противоречие втората следва да бъде изменена...

¹⁹ След ДА – член 5 на ДЕО, след ЛД – чл. 5, § 4 на ДЕС.

бъдат избирани в местни избори **при еднакви условия**²⁰; че за това е необходимо условията, и по-специално тези за продължителността и доказването на пребиваването на чуждестранните граждани, да са същите като тези, които се прилагат за гражданите на съответната държава-членка; че чуждестранните граждани не трябва да бъдат подчинявани на специални условия, освен ако **по изключение** различното третиране на местните и чуждестранните граждани е оправдано от **специфични обстоятелства, които ги разграничават;**

като има предвид, че чл. 8-b, § 1 на Договора признава активно и пасивно избирателно право в местните избори в държавата-членка по местоживее-не, **без то да замества** активното и пасивното избирателно право в държава-членка, на която е гражданин съответният гражданин на Съюза; че е необходимо да се зачита свободата на гражданите **да участват или не** в местните избори в държавата-членка по местоживее-не; че в същото време е редно тези граждани да могат да изразят волята си да упражнят там своето право на глас; че в държавите-членки, в които не съществува задължение за гласуване, регистрирането на тези граждани може да бъде разрешено служебно;

като има предвид, че местната администрация в държавите-членки от-разява **различни политически и юридически традиции** и се характери-зира с голямо **многообразие на структури**; че концепцията на местните избори в различните страни не е еднаква; че следователно е подходящо да се прецизира предметът на настоящата директива чрез дефиниране на по-нятието за местни избори; че тези избори включват всеобщи и преки избо-ри на равнището на основните местни единици и техните подразделения; че става дума както за всеобщи преки избори за местните представителни колективни органи, така и за членове на местния изпълнителен орган;

²⁰ Изискването за предоставяне на еднакъв режим на местните гражда-ни и гражданите на друга ДЧ е водещо в цялата уредба на 4-те свободи на движение. То е развитие на принципа за пълна недискриминация въз основа на гражданството. В практиката на Съда на ЕО в десетки решения е разгърнато разбирането, че според принципа за недискриминацията и изискването за еднакво третиране всяка ДЧ е длъжна да поставя спрямо гражданите на другите ДЧ на своя територия абсолютно същите условия и изисквания и същия режим, които прилага спрямо своите граждани. В същото време не се допуска въвеждането на изисквания, които не са пред-видени за собствените граждани. Допустимите в това отношение изключе-ния се допускат именно само „по изключение“, когато особено съществени обстоятелства го налагат. Разбирането на Съда, а и на Европейската коми-сия, когато е компетентна да преценява, е крайно ограничително и в край-на сметка се свежда до разбирането за особено съществени управленски (суверенни) функции и особено важни национални (държавни) интереси, които винаги се преценяват конкретно.

като има предвид, че **неизбираемост** може да се обяви с индивидуално решение на орган било в държавата-членка по местоживеене, било на държавата-членка по произход; че с оглед политическата важност на функциите на местните изборни длъжности е уместно държавите-членки да могат да вземат необходимите **мерки за недопускане** едно лице, лишено от право да бъде избрано в неговата държава-членка по произход, да получи такова право само поради факта, че живее в друга държава-членка; че този специфичен проблем за кандидатите с чуждо гражданство оправдава нуждата държавите-членки, които го считат за необходимо, да могат да прилагат спрямо такива лица не само своите критерии за неизбираемост, но и тези по законодателството на техните държави-членки по произход; че като се има предвид принципът на пропорционалността, е достатъчно лишаването от право на глас да е подчинено само на режима на държавата-членка по местоживеене;

като има предвид, че функциите по управление на основните местни органи могат да включват **участие в упражняването на публичната власт и в защитата на общите интереси**; че, следователно, е уместно държавите-членки да могат да запазват тези функции за своите граждани,²¹ че е подходящо също държавите-членки да могат за тази цел да приемат съответни мерки, които не могат да ограничават **повече от необходимото**²² за постигането на тази цел възможността на гражданите на други държави-членки да бъдат избирани;

като има предвид, че е подходящо също участието на местните изборни органи във **формирането на законодателните органи**²³ да бъде запазено за гражданите на съответната държава;

като има предвид, че когато законодателствата на държавите-членки предвиждат **несъвместимост** между заемането на местна изборна длъжност и други функции, е уместно държавите-членки да могат да разширяват приложението на тези ограничения и спрямо еквивалентни функции, упражнявани в други държави-членки;

²¹ Директивата ясно предвижда и мотивира възможност за ограничаване на нейното приложение в отделни ДЧ или техни региони. Тази възможност обаче не трябва да се разбира разширително – още по-малко само като въпрос на желание. Тя подлежи на строга преценка по ограничителни критерии – виж по-нататък...

²² Принципът за пропорционалността, приложен тук, намира разгърнато приложение – колко е „необходимото“, ще прецени Комисията, а в случай на спор – Съдът на ЕС.

²³ Имат се предвид единични случаи, когато местните органи участват в издигането на кандидатури или определянето на състава на някои национални органи (като във Франция – в издигането на кандидатури за Президент и избирането на горната камара на парламента – Сената, виж по-нататък).

като има предвид, че всяко отклонение от общите разпоредби на настоящата директива трябва да бъде оправдано, съгласно чл. 8-в, §1 на Договора, от специфични проблеми за една държава-членка и че всяко отклонение трябва да е **годно да бъде преразгледано**,²⁴

като има предвид, че такива специфични проблеми могат по-специално да възникнат в държава-членка, в която пропорционалният брой на гражданите на Съюза на изборна възраст, които живеят в нея, без да са нейни граждани, надвишава твърде съществено средната пропорция; че една **пропорция от 20%** такива граждани от всички избиратели **оправдава установяването на изключения**, основани на критерий за продължителност на пребиваването;

като има предвид, че гражданството на Съюза цели по-доброто интегриране на гражданите на Съюза в страните по местоживеене и че в този контекст то се съобразява с волята на авторите на Договора да се избегне **всякакво противопоставяне** между кандидатските листи на местни и чуждестранни граждани;

като има предвид, че този риск от противопоставяне засяга най-вече държавите-членки, в които относителният брой на гражданите на Съюза на изборна възраст, които не са техни граждани, надвишава 20% от всички граждани на Съюза на изборна възраст, които живеят там; че, следователно, е уместно такава държава-членка да може да предвиди **особени разпоредби** относно съставянето на кандидатските листи, при зачитане на чл. 8-в на Договора;

като има предвид, че е редно да се отчита фактът, че в някои държави-членки гражданите на други държави-членки, които живеят там, имат право на глас в **парламентарните избори** и поради това формалностите, предвидени по тази директива, могат да бъдат олекотени;

като има предвид, че **Кралство Белгия** има специфики и собствени съотношения, свързани с факта, че нейната конституция (членове 1-4) установява три официални езика и деление на региони и общини; че поради това цялостното приложение на тази директива в някои общини би могло да има такива последици, че е добре да се предвиди възможност за **отклонение** от нейните разпоредби с оглед отчитането на спецификите и съотношенията;

като има предвид, че **Комисията ще осъществява преценка** на юридическото и фактическото прилагане на тази директива, включително изменението на електората, настъпило след влизането ѝ в сила; и че за тази цел Комисията ще внася доклад в Европейския парламент и в Съвета,

ПРИЕ ТАЗИ ДИРЕКТИВА:

²⁴ Има се предвид, че предприетите на национално равнище мерки трябва да подлежат на преразглеждане – за да могат да се отменят или изменят, когато основанията се изменят или отпадат.

ГЛАВА ПЪРВА ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член първи

1. Тази директива урежда условията, при които гражданите на Съюза, които живеят в държава-членка, на която не са граждани, могат да упражняват в нея право да избират и да бъдат избирани в местни избори.

2. Разпоредбите на тази директива не засягат разпоредбите на всяка държава-членка относно активното и пасивното изборително право както на нейните граждани, които живеят извън нейната територия, така и на гражданите на трети страни, които живеят на нейна територия.²⁵

Член втори

1. За целите на тази директива следва да се разбира:

а) „*основна местна единица*“ – административните единици, изброени в приложението, които според националното законодателство имат органи, избрани във всеобщи преки избори и компетентни да управляват на основно политическо и административно равнище на своя отговорност определени местни работи;²⁶

б) „*местни избори*“ – всеобщи преки избори за определяне на членовете на представително тяло и в зависимост от националното законодателство ръководителя или членовете на изпълнителния орган на една основна местна единица;

в) „*държава-членка по местоживее*“ – държавата-членка, в която гражданин на Съюза живее, без да е неин гражданин;

г) „*изборителни списъци*“ – изборителният регистър на всички избиратели, имащи право да гласуват в дадена основна местна единица или в даден изборителен район, създаден и актуализиран от компетентния орган според изборителното право на държавата-членка по местоживее, или регистър на населението, ако отчита качеството „избирател“;

д) „*съответният ден*“ – денят или дните, когато гражданите на Съюза трябва да отговорят на изискванията по законодателството на държавата-членка, за да избират или да бъдат избирани на нейна територия;

е) „*формална декларация*“ – акт на заинтересуваното лице, чиято недостоверност подлежи на санкциониране съгласно приложимото национално право.

²⁵ ДЧ на ЕС се разделят на две – в едните правото на глас е запазено за собствените граждани (Германия, Белгия, Франция, Гърция, Италия, Люксембург), а в другите се допуска право на глас на чужденци при определени условия (Ирландия, Обединеното кралство, Холандия, Дания, Португалия, Испания...), най-често това са условия, свързани с произхода, езика или продължителността на пребиваване.

²⁶ Очевидно за България това ще се отнася единствено за общините.

2. Ако в резултат на изменение на национален закон една основна местна единица, посочена в приложението, бъде заменена от друга с компетенциите по § 1, т. а) на този член или ако в резултат на едно такова изменение се закрие или създаде една основна местна единица, съответната държава-членка уведомява Комисията за това.

В трите месеца след получаването на едно такова съобщение във връзка с декларация на държавата-членка, според която няма да бъдат засегнати правата, произтичащи от тази директива, Комисията приема приложение, в което извършва необходимото заместване, заличаване или допълнение. Така измененото приложение се обнародва в *Официален вестник на Европейските общности*.

Член трети

Всяко лице, което в съответния ден:

а) е гражданин на Съюза по смисъла на чл. 8, § 1, ал. 2 на Договора и

б) без да има нейното гражданство, отговаря на изискванията, които законодателството на държавата-членка по местоживеене поставя за правото на своите граждани да избират и да бъдат избирани,

има право да избира и да бъде избран в местни избори в тази държава-членка съгласно разпоредбите на тази директива.²⁷

Член четвърти

1. Ако за да притежават активно или пасивно изборително право, гражданите на държавата-членка по местоживеене трябва да са живели в продъл-

²⁷ Това е основната разпоредба – тя предоставя на всички лица, отговарящи на посочените критерии, активно и пасивно изборително право в местните избори в ДЧ. На практика съответното лице се сдобива с двоен вот – то не загубва правото да участва в местни избори в своята страна (освен в редките случаи, когато е гражданин на ДЧ, в която и за местните лица се изисква определена продължителност на пребиваване в дадена териториална единица за упражняване на право на глас в нея), а добива право да участва в местни избори и в друга ДЧ, в която в момента живее.

В същото време той е освободен от някои специфични изисквания. Докато например в една ДЧ (като Белгия!) гласуването е **задължително**, това задължение няма да важи за чуждестранните граждани – те се записват в изборителните списъци само по свое желание и заявление. И обратно – ако гражданин на една такава ДЧ (напр. белгиец) живее в друга ДЧ, в която гласуването не е задължително, то той няма да има в тази друга ДЧ задължението да гласува, което има в своята ДЧ...

Логиката е, че гражданството на ЕС (с включващите се в него права и задължения) не замества националното гражданство, а само го допълва – и то с оглед постигането на недискриминационни условия за осъществяване на 4-те свободи на движение.

жение на определен минимален период на националната територия, за избирателите и кандидатите по чл. 3 се счита, че отговарят на това изискване, ако са живели в продължение на същия период в други държави-членки.²⁸

2. Ако според законодателството на държавата-членка по местоживееене нейните граждани могат да избират или да бъдат избирани само в основната местна единица, в която е основното им местожителство, избирателите или кандидатите по чл. 3 също се подчиняват на това условие.

3. Разпоредбата на § 1 не засяга разпоредбите на всяка държава-членка, подчиняващи упражняването на активно и пасивно избирателно право от всеки избирател или кандидат в дадена основна местна единица на условията за минимално пребиваване на територията на тази единица.²⁹

Разпоредбата на § 1 не засяга също и националните разпоредби, които са в сила към датата на приемане на тази директива и които подчиняват упражняването на това активно или пасивно избирателно право от всеки избирател или кандидат на изискване за минимално пребиваване в съответната част от страната, в която се намира основната териториална единица.³⁰

Член пети

1. Държавите-членки по местоживееене могат да предвидят всеки гражданин на Съюза, който по силата на едно индивидуално решение с граждански или наказателен характер е лишен от право да избира по силата на правото на неговата държава-членка по произход, да бъде лишен от упражняването на такова право в местните избори.³¹

²⁸ Това е **принципът на кумулиране на престоя**, „интегрирана концепция“.

²⁹ Това означава, че ако в дадена местна единица право на глас се предоставя само на лица, които са живели на нейна територия определен минимален период, независимо от тяхното гражданство (т.е. това се отнася и за собствените граждани на тази ДЧ), това изискване ще важи именно в този му вид и за гражданите на друга ДЧ – т.е. те няма да могат да приложат принципа на кумулирането...

³⁰ Тук логиката е същата, но с регионален, а не с местен обхват – като водещо е именно изискването това условие да е еднакво валидно за местните и чуждестранните граждани, а не предпоставка за прикрита дискриминация, която би била недопустима.

³¹ Когато едно лице е лишено от право на глас в ДЧ, на която е гражданин, фактът, че живее и работи в друга ДЧ, не го освобождава от ограничението и то продължава да тежи върху него. Това обаче е само една възможност за ДЧ по местоживееене – ако не иска, тя не е длъжна да налага това ограничение и може да му предостави право на глас. Този текст обаче **й** дава възможността законно да откаже това!

2. Кандидатурата на един гражданин на Съюза за местни избори в държава-членка по местоживеене може да бъде обявена за недопустима, когато този гражданин не може да представи декларацията, предвидена по чл. 9, § 2, т. а), или атестацията, предвидена по чл. 9, § 2, т. б).

3. Държавите-членки могат да предвидят единствено собствените им граждани да могат да бъдат избирани за длъжностите на ръководител, заместник-ръководител или член на ръководното тяло на изпълнителния орган на основна местна единица, ако тези лица се избират за упражняването на тези функции за времето на мандата.

Държавите-членки могат също да предвидят, че временното упражняване на функциите на ръководител, заместник-ръководител или член на ръководното тяло на изпълнителния орган на основна местна единица също може да бъде запазено за техни граждани.

Разпоредбите, които държавите-членки биха могли да приемат, за да гарантират, че упражняването на функциите по ал. 1 или временните длъжности по ал. 2 ще се осъществява само от техни граждани, трябва да са съобразени с Договора и общите принципи на правото и да бъдат подходящи, необходими и пропорционални на посочените цели.

4. Държавите-членки могат също да предвидят, че гражданите на Съюза, избрани за членове на представителен орган, не могат да участват в определянето на изборително тяло за парламентарно събрание или в избирането на членове на такова събрание.³²

На практика е налице специфична уредба – ДЧ по местоживеене не може да налага на един гражданин на друга ДЧ по-строги изисквания, отколкото на собствените си граждани. В същото време обаче тя може да приложи спрямо него изискванията, които са предвидени в неговата си ДЧ, на която е гражданин. Така се стига до кумулиране на двата режима – националния и местния...

³² **Това е случаят на Франция.** Според Френската конституция кметовете и заместник-кметовете участват в номинирането на членовете на Сената. Френският конституционен съвет установява, че чл. 8-b (добавен в ДЕО чрез ДЕС) противоречи на Френската конституция, тъй като „избирането на общински съветници има пряко влияние върху избирането на сенатори, ...а Сенатът участва в упражняването на националния суверенитет“ (цит. по **Joël RIDEAU**, *France – dans: Les constitutions nationales à l'épreuve de de l'Europe*, La documentation française, Paris, 1992, p. 89. Той отбелязва особено енергично, че това становище на Конституционния съвет буди учудване, защото по-логично би било въз основа на други конституционни разпоредби да се установи, че чужденците по принцип нямат право на глас, а от друга страна, че кметовете сами участват съществено в упражняването на националния суверенитет и между другото в издигането на кандидатури за Президент на Републиката... – пак там. Чл. 3, § 4 на Френската конституция предвижда, че

Член шести

1. Кандидатите по чл. 3 се подчиняват на условията за несъвместимост, които се прилагат според законодателството на държавата-членка по местоживеене за гражданите на тази държава.

2. Държавите-членки могат да предвидят, че качеството на общински избраник в държавата-членка по местоживеене е несъвместимо също и с упражняването в други държави-членки на функции, еквивалентни на тези, които са основание за несъвместимост в държавата-членка по местоживеене.³³

ГЛАВА ВТОРА

УПРАЖНЯВАНЕ НА АКТИВНО И ПАСИВНО ПРАВО НА ГЛАС

Член седми

1. Избирателят по чл. 3 упражнява своето право на глас в държавата-членка по местоживеене, ако изрази желание за това.³⁴

„избиратели, при условията, определени в закона, са пълнолетните френски граждани от двата пола, които имат политически и граждански права“.

В своето становище по френския казус Комисията е приела за допустима разпоредбата на френския закон (приет в изпълнение на тази директива!), според който гражданите на ЕС, които не са френски граждани, не могат да бъдат избирани за кметове или заместник-кметове, а когато са избрани за членове на общинския съвет, няма да участват в избирането на състава на Сената на френския парламент, т.е. няма да упражняват тази функция, без да се ограничават останалите им права на членове на колективния орган!

Извън този случай обаче **никъде другаде** – в никоя друга ДЧ – националните органи за конституционен контрол не са установили връзка между функциите на органите на местната власт и прякото осъществяване на националния (държавния!) суверенитет, които да оправдаят допускането от Комисията на подобно изключение. Така единствената ДЧ на ЕС, в която правото на глас (активно и пасивно) на гражданите на друга ДЧ е ограничено с оглед функциите на изборните органи, е Франция.

³³ Според тази разпоредба ДЧ по местоживеене може да приеме за основание за несъвместимост заемането на други публични длъжности в националната ДЧ на съответния гражданин!

³⁴ Упражняването на свободната воля на гражданина на ЕС може да бъде подчинено на изискване за форма, което обаче не може да представлява скрита дискриминация – поради необоснована сложност например...

2. Ако в държавата-членка по местоживеене гласуването е задължително, това задължение се прилага и по отношение на избирателите по чл. 3, които са се записали в избирателните списъци.³⁵

3. Държавите-членки, в които гласуването не е задължително, могат да предвидят служебно вписване в избирателните списъци на избирателите по чл. 3.

Член осми

1. Държавите-членки вземат всички необходими мерки, за да позволят на избирателя по член 3 да бъде вписан в избирателните списъци достатъчно време преди провеждането на изборите.

2. За да бъде вписан в избирателните списъци, избирателят по чл. 3 трябва да представи същите доказателства като един местен избирател.

Извън това държавата-членка по местоживеене може да изисква избирателят по чл. 3 да представи валиден документ за самоличност, както и формална декларация, изясняваща неговото гражданство и адреса му в държавата-членка по местоживеене.

3. Избирателят по чл. 3, който фигурира в един избирателен списък, остава вписан в него при същите условия като местните избиратели, докато не бъде заличен служебно, поради това че не отговаря повече на изискуемите условия.

Избирателите, които са били вписани в избирателните списъци по тяхна молба, могат също да бъдат заличени от тези списъци по тяхна молба.

В случай на преместване на местоживеенето в друга основна местна единица в същата държава-членка този избирател се вписва в избирателните списъци на тази местна единица при същите условия като местен избирател.

Член девети

1. При представянето на своята декларация за кандидатиране всеки кандидат по чл. 3 трябва да представи същите доказателства като един местен кандидат. Държавата-членка по местоживеене може да изисква той да представи формална декларация, изясняваща неговото гражданство и неговия адрес в държавата-членка по местоживеене.

2. Извън това държавата-членка по местоживеене може да изисква кандидатът по член 3:

а) да заяви в своята формална декларация по § 1 при представянето на своята декларация за кандидатиране, че в своята държава-членка по произход не е бил лишен от право да бъде избран;

б) да представи в случай на съмнение относно съдържанието на декларацията по т. а) преди или след провеждането на изборите атестация от компетентните административни органи на неговата държава-членка по

³⁵ Но, разбира се, само ако преди това напълно свободно са изразили желание за вписване в списъците.

произход, удостоверяваща, че той не е бил лишен от право да бъде избран в тази държава и че властите не са в процес на налагане на такова лишаване;

- с) да представи валиден документ за самоличност;
- д) да заяви в своята формална декларация по § 1, че не упражнява никоя от функциите, считани за несъвместими по чл. 6, § 2;
- е) да обяви в зависимост от случая своя последен адрес в държавата-членка по произход.

Член десети

1. Държавата-членка по местоживеене уведомява своевременно заинтересуваните за произнасянето по неговата молба за вписване в избирателните списъци или за решението относно допустимостта на неговата кандидатура.

2. В случай на невписване в избирателните списъци, на отказ по молбата за вписване в избирателните списъци или на отхвърляне на кандидатурата заинтересуваният може да заведе иск, какъвто законодателството на държавата-членка по местоживеене предвижда при подобни условия за своите местни избиратели и кандидати.

Член единадесети

Държавата-членка по местоживеене уведомява своевременно и в предвидената форма избирателите и кандидатите по чл. 3 за изискванията и условията за упражняване на правото да избират или да бъдат избирани в тази държава.

ГЛАВА ТРЕТА

ИЗКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕХОДНИ РАЗПОРЕДБИ

Член дванадесети

1. Ако в една държава-членка към 1 януари 1996 г. относителният брой на гражданите на Съюза в избирателна възраст, които живеят там, без да имат нейното гражданство, надвишава 20% от всички граждани на Съюза в избирателна възраст, които живеят там, тази държава-членка може в отклонение от тази директива:³⁶

- а) да запази активното избирателно право за избирателите по чл. 3, които живеят в тази държава-членка в продължение на минимален период, който не може да е по-голям от продължителността на мандата на местния представителен орган;³⁷

³⁶ Това е вторият тип основания за изключение, които директивата допуска. Те се прилагат на практика само за Белгия и Люксембург. Важно е да се има предвид, че Белгия никога не се е възползвала от тази възможност за налагане на ограничения.

³⁷ Ако е налице изискуемата предпоставка – броят на чужденците да е повече от 20% от всички избиратели, ДЧ по местоживеене може да въведе

б) да запази пасивното изборително право за кандидатите по чл. 3, които живеят в тази държава-членка в продължение на минимален период, който не може да е по-голям от продължителността на два мандата на този орган;

в) да вземе подходящи мерки относно съставянето на кандидатските листи и по-специално за улесняване на включването на гражданите на Съюза, които са граждани на друга държава-членка.

2. Кралство Белгия може по изключение от тази директива да прилага § 1, т. а) за ограничен брой общини, списък с които съобщава най-малко една година преди провеждането на общинските избори, за които се отнася прилагането на изключението.

3. Ако към 1 януари 1996 г. законодателството на една държава-членка предвижда, че гражданите на една държава-членка, които живеят в друга държава-членка, имат там право да гласуват за националния парламент на тази държава и могат да бъдат вписани в изборителните списъци за тази цел при абсолютно същите условия като местните изборители, първата държава-членка може по изключение от тази директива да не прилага членове 6-11 спрямо тези граждани.

4. Най-късно до 31 декември 1998 г.³⁸ и след това на всеки три години³⁹ Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад, в който проследява наличието на основанията в съответните държави-членки за

изискване за минимален престой на нейна територия (респ. на територията на съответната териториална единица). Условието обаче е ясно – максималната продължителност на пребиваването, която може да се изисква, не може да надвишава продължителността на мандата на съответния изборен орган!

³⁸ Именно в този доклад Комисията установява, че значими основания за изключение от режима по директивата са налице **само в 3 ДЧ (!) – Франция, Белгия и Люксембург** – и за никоя друга. **Важно е да се разбере, че ролята на Комисията е не просто да провери и да докладва – тя е овластена да решава, да преценява ДАЛИ ДА РАЗРЕШИ ИЗКЛЮЧЕНИЕ за дадена ДЧ или община в ДЧ, или НЕ!**

За Люксембург е допуснато по изключение да може да въвежда за участие в изборите, когато броят на чуждестранните граждани в изборителна възраст надвишава 20% от всички изборители, изискване за минимален престой в страната в рамките на предвидения по директивата максимален срок (най-много колкото е продължителността на съответния мандат).

За Белгия, където нещата изглеждат особено сложно, изключенията се допускат не за цялата територия (като Люксембург), а за определени общини – за цялата Белгия трябва не по-късно от 1 година преди провеждането на съответните избори да представи пред Комисията списъка с общините, за които иска да приложи изключението.

³⁹ Идеята е периодичността на докладите да е по-интензивна от установената периодичност на местните избори, за да могат да отразяват обективно и без отлагане настъпилите електорални промени.

предоставяне на право за отклоняване съгласно чл. 8-b, § 1 на Договора и предлага в зависимост от случая да се пристъпи към необходимата актуализация.⁴⁰ Държавите-членки, които приемат разпоредби за изключение съгласно § 1 и 2, представят пред Комисията необходимите доказателства.⁴¹

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член тринадесети

Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на тази директива, включително измененията на електората, настъпили след встъпването ѝ в длъжност, в срок от една година след провеждането във всички държави-членки на местни избори,⁴² организирани на основата на предходните разпоредби, и предлага подходящо адаптиране в зависимост от случая.

Член четиринадесети

Държавите-членки приемат необходимите закони, подзаконови или административни разпоредби за съобразяване с тази директива **преди 1 януари 1996 г.**⁴³ Те незабавно уведомяват Комисията за това.

⁴⁰ Тази актуализация отразява настъпилите промени – отпаднали обстоятелства (напр. намалял процентен дял на чужденците под 20% от всички избиратели) или новопоявили се обстоятелства (например нараснал процентен дял на чуждестранните граждани...).

⁴¹ Тези доказателства могат да бъдат от нормативен характер (конституционни разпоредби, като във Франция), които обуславят особената политическа и правна роля на някои изборни длъжности на местната власт; статистически данни и/или данни от избирателните комисии за броя и процентния дял на чуждестранните граждани сред избирателите в съответната държава (Люксембург, цялото население на която е под 400 000 души...) или в посочените от съответната държава избирателни райони (Белгия) и др.

⁴² Има се предвид първият доклад след влизането в сила на директивата – който, в зависимост от това кога ще бъдат проведени местни избори във всички ДЧ, да бъде изготвен най-късно една година след последните избори, но не по-късно от края на 1998 г.

⁴³ Това е срокът, до изтичането на който заинтересуваните ДЧ трябва да са събрали необходимите доказателства и да са ги представили пред Комисията с искане за предоставяне на право за изключението от директивата, или пък – в обратния и много по-масов случай – да са приели всички необходими „законови, подзаконови и административни мерки“ за действителната и пълна реализация на предоставеното по чл. 8 на ДЕО (чл. 22 на ДФЕС) и доразвито в тази директива право, т.е. това е срокът, в който всички ДЧ трябва да изпълнят тази директива – чрез мерки във вътрешно-

Когато държавите-членки приемат тези разпоредби, те съдържат позоваване на тази директива или се придружават от такова позоваване при официалното им обнародване. Условиата за това позоваване се определят от държавите-членки.⁴⁴

Член петнадесети

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейските общности*.

Член шестнадесети

Тази директива е адресирана до държавите-членки.⁴⁵

Приета в Брюксел на 19 декември 1994 година.

За Съвета:
Председател
К. Кинкел

ПРИЛОЖЕНИЕ

„Основна местна единица“ по смисъла на чл. 2, § 1, т. а) от тази директива означава всяко от следните:

в Дания – amtskommune, Koubenhavns kommune, frederiksberg kommune, primerkommune;

в Белгия – commune/gemeente/Gemeinde;

в Германия – kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis;

в Гърция – ... (не се чете);

в Испания – municipio, entidad de ambito territorial inferior al municipal;

във Франция – commune, arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune;

в Ирландия – country, country borough, borough, urban district, town;

то си право. И ако необходимите конституционни изменения вече са били извършени по повод ратификацията на ДЕС, то необходимите законови и подзаконовни мерки са многобройни и във всички ДЧ, дори такива, които не са срещнали конституционни пречки и не са извършили конституционни ревизии за целта...

⁴⁴ Настоява се при осъществяването на тези мерки да се прави изрично позоваване на тази директива (вкл. при обнародването им, когато подлежат на обнародване) – за да е ясно за всички, че съответната национална мярка се приема в изпълнение на тази общностна такава..

⁴⁵ Очевидно до всички ДЧ, без изключение. Отделен е въпросът, че в едни ДЧ тя поставя далеч по-малко или по-малки проблеми, отколкото в други. Задължителността и срокът са еднакви за всички ДЧ.

в Италия – comune, circoscrizione;
в Люксембург – commune;
в Нидерландия – gemeente, deeltgemeente;
в Португалия – município, freguesia;

в Обединеното кралство – counties in England; counties, county boroughs and communities in Wales; regions and Islands in Scotland; districts in England, Scotland and Northern Ireland; London boroughs; parishes in England; the City of London in relation to ward elections for common councilmen.

Бележка на Германската делегация по чл. 2, § 1, т. б):

Федерална република Германия приема, че дефиницията по чл. 2, § 1, т. б) относно избирането на ръководител и членове на изпълнителния орган на основна местна единица може да бъде разширено също и до отстраняването от служба чрез електорален процес („Abwahl“).

Федерална република Германия ще отбележи, че според германското конституционно право правилата, уреждащи местните избори, се прилагат mutatis mutandis спрямо местните колективни органи, когато те представляват изборен представителен съвет.

Бележка на Съвета и на Комисията по чл. 3:

Чл. 3 не отменя отговорността на държавата-членка по недискриминационен начин да се увери, че избирателят по чл. 3 не е лишен от право да гласува в друга държава-членка, различна от държавата-членка по местоживееене, ако същото изискване се прилага и по отношение на нейните граждани.⁴⁶

Бележка на Люксембургската делегация по бележката на Съвета и Комисията по чл. 3:

Властите на Люксембург тълкуват израза „да се увери“ като съответстващ на формалната декларация на избирателя по чл. 3.

Бележка на Съвета и на Комисията по чл. 5, § 3:

Мерките по § 3 на чл. 5 не могат да ограничават повече от необходимото за постигането на целите по § 1 и 2 на чл. 5 възможността за избиране на граждани на друга държава-членка.

Бележка на Френската делегация по чл. 5, § 4:

Възможността за изключване на граждани на Съюза, които са граждани на друга държава-членка, от избирането или определянето на избирател-

⁴⁶ Има се предвид недопустимостта изискването на такова доказателство да се прави по начин или да се облича във форма, които могат да имат дискриминационен характер (като създават затруднения, значително по-големи от необходимото) и така да ограничат пълната реализация на гарантираното право на гражданина на ЕС...

на колегия, която избира Френския сенат, съгласно чл. 5, § 4 по никакъв начин не застрашава активното и пасивното избирателно право в честни избори, произтичащо от чл. 8-b, § 1 на Договора за създаване на Европейската общност.

Бележка на Съвета по бележката на Белгийската делегация по чл. 12, § 2:

Съветът взема предвид следната бележка на Белгийската делегация:

Бележка на Белгийската делегация по чл. 12, § 2:

Белгия отбелязва, че ако е необходимо да се прилага изключението, предвидено по чл. 12, § 2, това изключение ще бъде приложено единствено за тези местни единици, в които броят на избирателите по чл. 3 надвишава 20% от всички избиратели, когато Белгийското федерално правителство счита специфичната ситуация като оправдаваща по изключение такъв вид изключение.⁴⁷

Бележка на Съвета и Комисията по чл. 13:

Съветът взема предвид следната бележка на Комисията:

Бележка на Комисията по чл. 13:

Комисията отбелязва, че ще обърне специално внимание на измененията на електората след влизането в сила на тази директива, което може да доведе до специфични проблеми в отделни държави-членки.

Бележка на Гръцката делегация по чл. 13:

С оглед на нейното географско положение Гърция отдава особено значение на доклада, който комисията ще изготвя съгласно чл. 13.

Тя очаква, че Комисията, имайки предвид измененията на електората в държавите-членки, ще установи специфичните проблеми, които могат да възникнат от влизането в сила на директивата.

Бележка на Испанската делегация относно Гибралтар:

Кралство Испания отбелязва, че ако по силата на Директива на Съвета 94/80/ЕО от 19 декември 1994 г., уреждаща условията за упражняване на активното и пасивното избирателно право в местни избори от граждани на Съюза, които живеят в държава-членка, на която не са граждани, Обединеното кралство реши да разшири нейното приложение спрямо Гибралтар, такова приложение ще се счита за незасягащо позицията на Испания относно Гибралтар.

⁴⁷ Именно затова от Белгия се иска пълен списък на общините, за които да прилага изключението, не по-късно от 1 година преди провеждането на изборите – за да може Комисията да прецени съществуват или не изтъкваните основания за разрешаване на изключение. На практика Белгия не прибегва до подобна възможност...

Приложение 2
Основни производни източници

*Официален вестник на Европейските общности № L 257/2
от 19 октомври 1968 г.*

**Регламент (ЕИО) № 1612/68
на Съвета от 15 октомври 1968 г.
относно свободното движение
на работници в Общността⁴⁸**

(Изменен с Регламент (ЕИО) № 312/76 на Съвета от 9 февруари 1976 година⁴⁹, Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета от 27 юли 1992 година⁵⁰ и Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година⁵¹)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската икономическа общност, и по-специално член 49 от него,

като взе предвид предложението на Комисията,
като взе предвид становището на Парламента[1],

като взе предвид становището на Икономическия и социален комитет[2],

като има предвид, че свободното движение на работниците в Общността трябва да бъде гарантирано най-късно до края на преходния период; като има предвид, че постигането на тази цел включва премахване на всяка дискриминация между работниците от държавите-членки, основана на гражданство, по отношение на заетостта, трудовото възнаграждение и други условия на труд, както и правото на тези работници да се движат свободно в Общността, за да извършват дейности като наети лица при спазване на ограниченията, оправдани по причини, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве;

като има предвид по-конкретно, че поради факта на по-ранното създаване на Митническият съюз и за да се осигури едновременното изграждане на главните основи на Общността трябва да се приемат разпоредби, които дават възможност да се постигнат целите в областта на свободното дви-

⁴⁸ Официален превод на български език.

⁴⁹ **ОВ**, 14. 2. 1976 г., L 39/2.

⁵⁰ **ОВ**, 26. 8. 1992 г., L 245/1.

⁵¹ **ОВ**, 29. 6. 2004 г., L 229/35.

жение, посочени в членове 48 и 49 от Договора, и да се усъвършенстват последващите мерки, приети съгласно Регламент № 15 относно първите стъпки за постигане на свободно движение[3] и съгласно Регламент № 38/54/ЕИО на Съвета от 25 март 1964 г. относно свободното движение на работници в Общността[4];

като има предвид, че свободното движение представлява основно право на работниците и техните семейства;

като има предвид, че мобилността на работна сила в Общността трябва да бъде едно от средствата, чрез които на работника се гарантира възможност за подобряване на неговите условия на живот и труд и за стимулиране на социалния му напредък, като същевременно се допринася за задоволяване изискванията на икономиките на държавите-членки;

като има предвид, че трябва да бъде утвърдено правото на всички работници в държавите-членки да осъществяват дейност по свой избор в Общността;

като има предвид, че това право трябва да се упражнява без дискриминация от постоянни и сезонни работници, както и от пограничните работници и от такива, които осъществяват дейност за извършване на услуги;

като има предвид, че за да може правото на свободно движение да бъде упражнявано по обективни стандарти, свободно и достойно, е необходимо да бъде осигурено фактически и юридически равно третиране по отношение на всички въпроси, свързани с действителното осъществяване на дейности като наети лица и до правото на жилище, а също така, че трябва да бъдат премахнати пречките за мобилността на работниците, в частност правото на работника да бъде заедно със своето семейство и условията за интегриране на това семейство в приемащата страна;

като има предвид, че принципът за недискриминация на работниците в Общността включва признаване на същите предимства при наемане на работа на всички граждани на държавите-членки, каквито имат местните работници;

като има предвид, че е необходимо да се укрепят механизмите за попълване на свободни работни места, по-конкретно чрез развитие на пряко сътрудничество между централните служби по заетостта и между регионалните служби, както и чрез увеличаване и координиране на обмена на информация, за да се осигури в общи линии по-ясна картина на пазара на труда;

като има предвид, че работниците, желаещи да се преместват, трябва също да бъдат информирани редовно за условията на живот и труд;

като има предвид освен това, че трябва да се предвидят мерки за случая, когато държава-членка търпи или предвижда сътресения на своя пазар на труда, които могат сериозно да застрашат жизнения стандарт и равнището на заетост в определен район или промишленост;

като има предвид, че за тази цел обменът на информация, насочена към разубеждаване на работниците от преместване в такъв район или промишленост, е средство, което трябва да се прилага на първо място, но когато е необходимо, трябва да бъде възможно да се подобряват резултатите от

такъв обмен на информация чрез временно спиране на прилагането на гореспоменатия механизъм, като такова решение се приема от Общността;

като има предвид, че между свободното движение на работниците, заетостта и професионалното обучение съществуват тесни връзки, особено когато последното цели да позволи на работниците да приемат предложения за работа от други региони на Общността;

като има предвид, че такива връзки създават необходимост възникващите във връзка с това проблеми повече да не се изследват изолирано, а да се разглеждат като взаимозависими;

като се вземат предвид и проблемите на заетостта на регионално равнище; и като има предвид, че поради това е необходимо усилията на държавите-членки да бъдат насочени към координиране на техните политики по заетостта на общностно равнище;

като има предвид, че Съветът със свое решение от 15 октомври 1968 г.[5] разшири приложението на членове 48 и 49 на Договора и на мерките, предприети за прилагането им и за френските отвъдморски департаменти,

ПРИЕ НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

ЧАСТ I. ЗАЕТОСТ И СЕМЕЙСТВА НА РАБОТНИЦИТЕ

ДЯЛ I. ДОСТЪП ДО ЗАЕТОСТ

Член 1

1. Всеки гражданин на държава-членка, независимо от мястото му на пребиваване, има право на достъп до дейност като наето лице и да извършва тази дейност на територията на друга държава-членка в съответствие със законовите, подзаконовите и административните разпоредби, уреждащи заетостта на гражданите на тази държава.

2. Той има право в частност да получава достъп до свободни работни места на територията на друга държава-членка със същото предимство като гражданите на тази държава.

Член 2

Всеки гражданин на държава-членка и всеки работодател, осъществяващ дейност на територията на държава-членка, могат да разменят своите заявления и предложения за работа и могат да сключват и изпълняват трудови договори в съответствие с действащите закони, подзаконови и административни разпоредби без каквато и да е дискриминация в резултат на това.

Член 3

1. По силата на настоящия регламент законовите, подзаконовите и административните разпоредби или административна практика на държава-членка не се прилагат:

– когато ограничават заявленията и предложенията за работа или правото на чуждестранните граждани да бъдат наемани и да осъществяват работа, или да им поставят условия, които не прилагат към своите граждани, или

– когато, макар и да се прилагат независимо от гражданството, тяхната изключителна или основна цел или резултат е да не допускат граждани на друга държава-членка до предложената работа.

Тази разпоредба не се прилага към условия, свързани с езикови знания, изисквани поради характера на длъжността, която трябва да бъде заета.

2. Към разпоредбите или практиките на държавата-членка, посочени в параграф 1, първа алинея, се отнасят в частност тези, които:

а) предписват специална процедура за набиране на чуждестранни граждани;

б) ограничават или не допускат обявяването на свободни работни места в пресата или друго средство за масово осведомяване или го поставят при условия, различни от тези, приложими към работодателите, осъществяващи своите дейности на територията на тази държава-членка;

в) включват в изискванията за постъпване на работа условия за регистрация в службите по заетостта или възпрепятстват набирането на отделни работници, когато се засягат лица, които не пребивават в тази държава.

Член 4

1. Законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, които ограничават по брой или процент наемането на чуждестранни граждани в което и да е предприятие, отрасъл на дейност или регион или на национално равнище, не се прилагат по отношение на гражданите на други държави-членки.

2. Когато в държава-членка предоставянето на каквито и да са предимства за предприятия се обуславя от наемането на работа на минимален процент работници — местни граждани, гражданите на друга държава-членка се смятат за работници — местни граждани, съгласно разпоредбите на Директивата на Съвета от 15 октомври 1963 г.[6].

Член 5

Гражданин на държава-членка, който търси работа на територията на друга държава-членка, получава същата помощ от службите по заетостта в тази държава, както местните граждани, търсещи работа.

Член 6

1. Ангажирането и набирането на гражданин на една държава-членка на длъжност в друга държава-членка не зависи от медицински, квалификационни или други критерии, които са дискриминационни по причини на гражданство в сравнение с тези, прилагани към граждани на друга държава-членка, желаещи да осъществяват същата дейност.

2. Независимо от това гражданин, който има лично предложение от работодател в държава-членка, различна от тази, чийто гражданин е, може да бъде подложен на квалификационен тест, ако работодателят изрично изисква това, когато прави своето предложение за работа.

ДЯЛ II. ЗАЕТОСТ И РАВНО ТРЕТИРАНЕ

Член 7

1. Работник, който е гражданин на държава-членка, не може поради своето гражданство да бъде третиран на територията на друга държава-членка различно от работниците – нейни граждани, по отношение на условията за наемане на работа и в частност по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението и ако остане безработен – на възстановяването или новото наемане на работа.

2. Той има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците – местни граждани.

3. На него му се предоставя и достъп до обучение в професионални училища и центрове за преквалификация по силата на същото право и при същите условия, както работниците – местни граждани.

4. Клауза на колективно или индивидуално споразумение или друг колективен регламент относно достъпа до работа, наемането на работа, трудовото възнаграждение и други условия на труда или уволнението е нищожна, ако установява или позволява дискриминационни условия относно работниците – граждани на други държави-членки.

Член 8

1. Работник, който е гражданин на държава-членка и е нает на работа на територията на друга държава-членка, има право на равно третиране по отношение на членуване в професионални съюзи и упражняване на свързаните с това права, включително правото да гласува; той може да бъде изключен от участие в управлението на органи на публичното право и от заемането на пост според публичното право. Освен това той има право да бъде избран в представителните органи на работниците в предприятието. Разпоредбите на този член не засягат законите или подзаконовите актове в някои държави-членки, които предоставят по-широки права на работниците, идващи от други държави-членки.

2. Този член ще се преразгледа от Съвета въз основа на предложение от Комисията, което се внася след не повече от две години.

Член 9

1. Работник, който е гражданин на държава-членка и е нает на работа на територията на друга държава-членка, може да ползва правата и обла-

гите, предоставяни на местните граждани по отношение на жилище, включително собственост върху необходимото му жилище.

2. Такъв работник може наравно с местните граждани да се записва в списъците на чакащи жилище в региона, в който е нает на работа, ако съществуват такива списъци; той се ползва с произтичащите от това облаги и предимства.

Ако членовете на семейството му са останали в страната, от която е дошъл, за тази цел те се смятат за пребиваващи в посочения регион, в който за работниците – местни граждани, важи същата презумпция.

ДЯЛ III. СЕМЕЙСТВА НА РАБОТНИЦИТЕ

Член 10

1. Независимо от тяхното гражданство имат право да се настаняват заедно с работник – гражданин на държава-членка, нает на работа на територията на друга държава-членка, следните лица:

а) съпруг/а и техни низходящи, на възраст под 21 години или издържани от тях;

б) издържани роднини по възходяща линия на работника и на съпруг/а.

2. Държавите-членки улесняват приемането на всеки член на семейството извън разпоредбите на параграф 1, ако е издържан от посочения по-горе работник или живее в неговото домакинство в страната, от която идва.

3. За целите на параграфи 1 и 2 работникът трябва да разполага с такова жилище за своето семейство, което се смята нормално за работниците – местни граждани, в региона, където е нает на работа; тази разпоредба обаче не трябва да поражда дискриминация между работниците – местни граждани, и работниците от други държави-членки.

Член 11

Когато гражданин на държава-членка извършва дейност като наето или самостоятелно заето лице на територията на друга държава-членка, неговият съпруг и децата му на възраст под 21 години или издържани от него имат право да започват дейност като наети лица на цялата територия на същата държава, дори ако не са граждани на никоя държава-членка.

Член 12

Децата на гражданин на държава-членка, който е или е бил нает на работа на територията на друга държава-членка, се допускат до общото образование в тази държава, курсовете за производствено и професионално обучение, както и гражданите на тази държава, ако тези деца пребивават на нейна територия.

Държавите-членки трябва да насърчават всички усилия, насочени към предоставяне на възможност на тези деца да посещават такива курсове при най-добрите възможни условия.

ЧАСТ II. ПОСРЕДНИЧЕСТВО И КОМПЕНСИРАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА И ЗАЯВЛЕНИЯТА ЗА РАБОТА

ДЯЛ I. СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ И С КОМИСИЯТА

Член 13

1. Държавите-членки или Комисията предизвикват или съвместно предприемат проучване на заетостта или безработицата, каквото те смятат за необходимо за осигуряване на свободното движение на работниците в Общността.

Централните служби по заетостта на държавите-членки си сътрудничат тясно помежду си и с Комисията с цел да действат съвместно при компенсирането на предложенията и заявленията за работа в Общността и свързаното с това настаняване на работниците на работа.

2. За тази цел държавите-членки създават специализирани служби, на които се възлага да организират работата в горепосочените области и да сътрудничат помежду си и с отделите на Комисията.

Държавите-членки уведомяват Комисията за всяка промяна в осъществяването на такива услуги; Комисията публикува подробности за информация в Официален вестник на Европейските общности.

Член 14

1. Държавите-членки изпращат на Комисията информация за проблемите, които възникват във връзка със свободното движение и наемане на работници, а също така и подробности за състоянието и развитието на заетостта по региони и по отрасли на дейност.

2. В сътрудничество с Техническия комитет Комисията определя начина, по който се съставя информацията съгласно параграф 1, и периодите, в които тя се предоставя. За оценка на състоянието на своите пазари на труда държавите-членки използват еднакви критерии, установени от Комисията в съответствие с резултатите от работата на Техническия комитет, извършена съгласно член 33, буква г), след получаване на Становището на Консултативния комитет.

3. В съответствие с процедурата, установена от Комисията съгласувано с Техническия комитет, специализираната служба на всяка държава-членка изпраща на специализираните служби на другите държави-членки и на Европейското бюро за координация информацията за условията на живот и труд и за състоянието на пазара на труда, която би могла да ориентира работници от другите държави-членки. Тази информация редовно се актуализира.

Специализираните служби на другите държави-членки осигуряват широка публичност на тази информация, в частност чрез разпространяването

и сред съответните служби по заетостта и чрез всички подходящи средства за комуникация, за да се информират съответните работници.

ДЯЛ II. МЕХАНИЗЪМ ЗА КОМПЕНСИРАНЕ

Член 15

1. Най-малко веднъж месечно специализираната служба на всяка държава-членка изпраща на специализираните служби на другите държави-членки и на Европейското бюро за координация справка, показваща по професии и региони:

а) незаети работни места или тези, които е малко вероятно да бъдат заети от работната сила от националния пазар на труда;

б) кандидатите за работа, които са заявили, че са действително готови и в състояние да приемат работа в друга страна.

Специализираната служба на всяка държава-членка препраща тази информация до съответните служби и агенции по заетостта.

2. Справките по параграф 1 се разпространяват по унифицирана система, създадена от Европейското бюро за координация съгласувано с Техническият комитет, в срок от осемнадесет месеца след влизането в сила на настоящия регламент.

Член 16

1. Всяко свободно работно място, обявено на службите по заетостта на държава-членка, което не може да бъде заето от националния пазар на труда и което може да бъде предмет на компенсиране в рамките на Общността въз основа на справките по член 15, се обявява на компетентните служби по заетостта на тази държава-членка, която е заявила, че има на разположение работна сила със същата професия.

2. Тези служби препращат на службите на първата държава-членка данните за подходящи кандидатури. В срок от 18 дни от получаване на съобщението за свободното работно място от службите на втората държава-членка тези кандидатури се предоставят на работодателите със същия приоритет, какъвто е предоставен на работниците – местни граждани, спрямо гражданите на държави, които не са членки на Общността. По време на посочения по-горе период свободни работни места се съобщават на държавите, които не са членки, само ако държавата-членка, която има такива свободни работни места, смята, че за професиите, съответстващи на тези свободни работни места, няма на разположение достатъчно работници, които са граждани на държавите-членки.

3. Разпоредбите на параграф 1 не се прилагат за свободни работни места, предлагани на работници – граждани на държави, които не са членки, когато:

а) такова предложение е направено за конкретен работник и е от специално естество поради:

i) изискването за специална квалификация или поверителен характер на предложената длъжност, или предишни професионални връзки;

ii) съществуването на семейни връзки или между работодателя и търсения работник, или между последния и работник, който е бил нает на редовна работа за най-малко една година в предприятието.

В съответствие с разпоредбите, установени в приложението, се прилагат i) и ii);

б) тези свободни работни места са за набиране на еднородни групи от сезонни работници, от които на поне един конкретен член е било предложено свободно работно място;

в) тези свободни работни места се предлагат от работодателите на работници, пребиваващи в региони от която и да е страна на границата между една държава-членка и държава, която не е членка;

г) свободни работни места се предлагат изрично на работници от държави, които не са членки, по причини, свързани с нормалното функциониране на предприятието, ако службите по заетостта, след като са се намесили с цел осигуряване на наемането на работа на работници – местни граждани, или работници от други държави-членки на Общността, смятат, че тези причини са основателни.

Член 17

1. Разпоредбите на член 16 се прилагат от специализираните служби. Въпреки това, доколкото те са оторизирани от централните служби и доколкото организацията на службите по заетостта на държава-членка и използваните способности за настаняване на работа позволяват това:

а) регионалните служби по заетостта на държавите-членки:

i) въз основа на справките от член 15, според които се предприемат съответните действия, направо посредничат и компенсират предложенията и заявленията за работа;

ii) създават преки връзки за компенсиране при:

– свободни работни места, предложени на конкретен работник,

– индивидуални заявления за наемане на работа, изпратени или до конкретна служба по заетостта, или до работодател, извършващ своята дейност в района на такава служба,

– когато посредническите дейности се отнасят до сезонни работници, които трябва да бъдат набрани възможно най-бързо;

б) службите, които териториално отговарят за граничните райони на две или повече държави-членки, редовно обменят данни за предложенията и заявленията за работа от своя район и действат в съответствие с договореностите си с другите служби по заетостта в своите страни, пряко посредничат при настаняването на работа;

в) официалните служби по заетостта, специализирани по определени професии или особени категории лица, си сътрудничат пряко една с друга.

2. Заинтересуваните държави-членки препращат до Комисията съвместно подготвен списък на службите съгласно параграф 1. Комисията публикува този списък и всяко изменение в него в Официален вестник на Европейските общности.

Член 18

Приемане на процедури по набиране на работници, които да се прилагат от изгълнителните органи и да са формулирани в споразумения, сключени между две или повече държави-членки, не е задължително.

ДЯЛ III. МЕРКИ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА РАВНОВЕСИЕТО НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Член 19

1. Два пъти годишно въз основа на доклад от Комисията, съставен по предоставена от държавите-членки информация, последните и Комисията анализират съвместно:

- резултатите от дейностите на Общността, свързани с посредничество и компенсиране на предложения и заявления за работа,
- броя на настанените на работа граждани на държави, които не са членки,
- предвидимото развитие на състоянието на пазара на труда и доколкото е възможно — на движението на работна сила в Общността.

2. Държавите-членки разглеждат съвместно с Комисията всички възможности за даване на предимство на граждани на държавите-членки при заемането на свободни работни места, за да се постигне равновесие между предложенията и заявленията за работа в Общността. Те предприемат всички необходими за тази цел мерки.

Член 20

1. Когато държава-членка търпи или предвижда сътресения на своя пазар на труда, които могат сериозно да застрашат жизнения стандарт или равнището на заетост в даден регион или професия, тази държава уведомява Комисията и другите държави-членки за това и им съобщава всички подробности.

2. Държавите-членки и Комисията предприемат всички подходящи мерки, за да информират работниците от Общността да не кандидатстват за работа в този регион или професия.

3. Без да се накърнява прилагането на Договора и приложенияте към него протоколи, държавата-членка съгласно параграф 1 може да поиска от Комисията да заяви, че за да се нормализира положението в този реги-

он или професия, действието на механизма за компенсирание, предвиден в членове 15, 16 и 17, ще бъде частично или напълно спряно.

Комисията приема решение за спирането и за неговата продължителност не по-късно от две седмици от получаване на такова искане. Всяка държава-членка в срок от две седмици може да поиска от Съвета да отмени или измени такова решение. Съветът предприема действия по такива молби в срок от две седмици.

4. Когато се постанови такова спиране, службите по заетостта в другите държави-членки, които са заявили, че имат на разположение работници, не предприемат действия за заемане на работни места, съобщени им пряко от работодателите в държавите-членки съгласно параграф 1.

ДЯЛ IV. ЕВРОПЕЙСКО БЮРО ЗА КООРДИНАЦИЯ

Член 21

Европейското бюро за координация на компенсирането на предложенията и заявленията за работа, създадено в рамките на Комисията (наричано в настоящия регламент „Европейско бюро за координация“), има общата задача да насърчава посредничеството и компенсирането на предложенията и заявленията за работа в Общността. То отговаря по-конкретно за всички технически задължения в тази област, които според разпоредбите на настоящия регламент са възложени на Комисията, и по-специално за подпомагане на националните служби по заетостта.

То обобщава информацията от членове 14 и 15 и данните, получени от изследванията и проучванията, извършени съгласно член 13, за да се изясняват всички полезни факти за предвидими развиятия на пазара на труда на Общността; тези факти се предоставят на специализираните служби на държавите-членки и на Консултативния и Техническият комитет.

Член 22

1. Европейското бюро за координация отговаря в частност за:

- а) координиране на практическите мерки, необходими за посредничеството и компенсирането на предложенията и заявленията за работа в Общността и анализиране на предизвиканото от това движение на работниците;
- б) съдействие в сътрудничество с Техническият комитет за прилагане на съвместни методи на действие на административно и техническо равнище;
- в) осъществяване, в случаите на специална необходимост и в съгласие със специализираните служби, на посредничеството между предложенията и заявленията за работа за компенсирането им от тези специализирани служби.

2. То съобщава на специализираните служби предложенията и заявленията за работа, изпратени пряко до Комисията, и следва да бъде информирано за предприетите последващи действия.

Член 23

Комисията може със съгласие на компетентните власти на всяка държава-членка и в съответствие с условията и процедурите, които определя въз основа на становището на Техническия комитет, да организира посещения и указания на служители на други държави-членки, а също и програми за повишаване на квалификацията на специализирания персонал.

ЧАСТ III. КОМИТЕТИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ТЯСНО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ- ЧЛЕНКИ ПО ВЪПРОСИТЕ НА СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИТЕ И ТЯХНАТА ЗАЕТОСТ

ДЯЛ I. КОНСУЛТАТИВЕН КОМИТЕТ

Член 24

На Консултативния комитет е възложено да подпомага Комисията при разглеждането на въпроси, възникващи от прилагането на Договора и предприетите за неговото изпълнение мерки по въпроси относно свободното движение на работниците и тяхната заетост.

Член 25

На Консултативния комитет е възложено по-конкретно:

- а) изследване на проблемите относно свободното движение и заетостта в рамките на националните политики за работната сила с оглед да се координират политиките по заетостта на държавите-членки на общностно равнище, като се допринася по този начин за развитието на икономиките и за подобро равновесие на пазара на труда;
- б) провеждане на общо проучване на резултатите от прилагането на настоящия регламент и на всякакви други допълнителни мерки;
- в) внасяне в Комисията на всички обосновани предложения за преразглеждане на настоящия регламент;
- г) предоставяне – или по искане на Комисията, или по своя инициатива – на обосновани становища по общи или принципни въпроси, и в частност за обмена на информация относно развитието на пазара на труда, за движението на работниците между държавите-членки, за програмите или мерките за развитие на професионално ориентиране и професионална квалификация, които биха могли да увеличат възможностите за свободно движение и заетостта, и за всички форми на подпомагане на работниците и техните семейства, включително социално подпомагане и жилищно настаняване на работниците.

Член 26

1. Консултативният комитет се състои от по шест членове от всяка държава-членка, двама от които представляват правителството, двама – професионалните съюзи, и двама – организациите на работодателите.

2. За всяка от категориите по параграф 1 всяка държава-членка назначава по един заместник.

3. Мандатът на членовете и техните заместници е две години. Той може да бъде подновяван.

При изтичане на мандата членовете и техните заместници продължават да изпълняват задълженията си, докато бъдат сменени или докато мандатът им бъде подновен.

Член 27

Членовете на Консултативния комитет и техните заместници се назначават от Съвета, който се стреми да постигне равно представителство в Комитета на различните заинтересувани икономически сектори при подбора на представители на професионалните съюзи и на организациите на работодателите.

Списъкът на членовете и техните заместници се публикува от Съвета за информация в Официален вестник на Европейските общности.

Член 28

Консултативният комитет се председателства от член на Комисията или негов заместник. Председателят не гласува. Комитетът заседава най-малко два пъти годишно. Той се свиква от председателя или по негова инициатива, или по искане на най-малко една трета от членовете. Секретарското обслужване на Консултативния комитет се осигурява от Комисията.

Член 29

Председателят може да кани отделни лица или представители на органи с широк опит в областта на трудовата заетост или движението на работниците да участват в заседания като наблюдатели или като експерти. Председателят може да бъде подпомаган от съветници-експерти.

Член 30

1. Становището, изразено от Консултативния комитет, е валидно, ако присъстват най-малко две трети от членовете.

2. Становищата трябва да бъдат мотивирани; те се приемат с абсолютно мнозинство от действителните гласове; придружават се от писмени становища, изразени от малцинството, ако последното поиска това.

Член 31

Консултативният комитет установява реда си на работа с правилник за дейността си, който влиза в сила след одобрение от Съвета, след като е по-

лучено становището на Комисията. Влизането в сила на изменение, което Комитетът решава да внесе, става по същата процедура.

ДЯЛ II. ТЕХНИЧЕСКИ КОМИТЕТ

Член 32

Техническият комитет подпомага Комисията в подготовката, насърчането и проследяването на цялата техническа работа и мерките за привеждане в действие на настоящия регламент и всякакви други допълнителни мерки.

Член 33

На Техническият комитет е възложено по-специално:

а) насърчаване и развиване на сътрудничество между съответните публични власти в държавите-членки по всички технически въпроси във връзка със свободното движение на работниците и тяхната заетост;

б) формулиране на процедури за организиране на съвместните действия на съответните публични власти;

в) улесняване на събирането на информация, която може да бъде полезна на Комисията, и за проучванията и изследването, предвидени в настоящия регламент, и насърчаване на размяната на информация и опит между съответните административни органи;

г) проучване на техническо равнище на хармонизирането на критериите, по които държавите-членки оценяват състоянието на своите пазари на труда.

Член 34

1. Техническият комитет се състои от представители на правителствата на държавите-членки. Всяко правителство назначава за член на Техническият комитет един от членовете, които го представляват в Консултативния комитет.

2. Всяко правителство назначава заместник измежду другите си представители в Консултативния комитет — членове или техни заместници.

Член 35

Техническият комитет се председателства от член на Комисията или негов представител. Председателят не гласува. Председателят и членовете на Комитета могат да бъдат подпомагани от съветници-експерти.

Секретарското обслужване на Техническият комитет се осигурява от Комисията.

Член 36

Предложенията и становищата, формулирани от Техническият комитет, се внасят в Комисията и за тях се информира Консултативният комитет.

Всички такива предложения и мнения се придружават с писмено становище, изразено от различните членове на Техническия комитет, когато последният изисква това.

Член 37

Техническият комитет установява реда на работа с правилник за дейността, който влиза в сила, след като Съветът, като е получил становище на Комисията, го одобри. Всяко изменение, което Консултативният комитет реши да направи към тях, влиза в сила съгласно същата процедура.

ЧАСТ IV. ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

ДЯЛ I. ПРЕХОДНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 38

До приемането от Комисията на унифицираната система съгласно член 15, параграф 2, Европейското бюро за координация предлага всякакви мерки, които могат да бъдат полезни при съставянето и разпространението на сведенията съгласно член 15, параграф 1.

Член 39

Правилниците за дейността на Консултативния комитет и на Техническият комитет, в сила към деня на влизане в сила на настоящия регламент, продължават своето действие.

Член 40

До влизане в сила на мерките, които трябва да бъдат предприети от държавите-членки за прилагане на Директивата на Съвета от 15 октомври 1968 г.[7] и когато съгласно мерките, предприети от държавите-членки за прилагане на Директивата на Съвета от 25 март 1964 г.[8], разрешението за работа съгласно член 22 от Регламент № 38/64/ЕИО е необходимо за определяне на срока на валидност и удължаването на срока на разрешението за пребиваване, писмено потвърждение за ангажимент от работодателя или удостоверение за наемане на работа, посочващо периода на заетостта, могат да заместят такова разрешение за работа. Всяко писмено потвърждение от работодателя или удостоверение за наемане на работа, удостоверяващо, че работникът е бил нает за неопределен период, има същото действие, както и разрешението за постоянна работа.

Член 41

Ако поради премахване на изискването за разрешение за работа държава-членка повече не може да събира определени статистически данни за заетостта на чуждестранни граждани, такава държава-членка може за

статистически цели да запази изискването на разрешение за работа по отношение на граждани на други държави до въвеждането на нови статистически методи, но не по-късно от 31 декември 1969 г. Разрешението за работа трябва да бъде автоматично издавано и да бъде валидно до фактическото премахване на изискването на разрешението за работа в тази държава-членка.

ДЯЛ II. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 42

1. Настоящият регламент не засяга разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана, отнасящи се до работници с призната квалификация във въгледобива или стоманопроизводството, нито тези от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, отнасящи се до достъпа до квалифицирана работа в областта на ядрената енергия, нито каквито и да е мерки, предприемани в изпълнение на тези договори.

Въпреки това настоящият регламент се прилага спрямо категориите работници по предходното изречение на този параграф и спрямо членовете на техните семейства, доколкото тяхното правно положение не се регламентира от горепосочените договори или мерки.

2. Настоящият регламент не засяга мерките, взети съгласно член 51 от Договора.

3. Настоящият регламент не засяга задълженията на държавите-членки, произтичащи от:

- специални отношения или бъдещи споразумения с определени неевропейски страни или територии, основани на институционални връзки, съществуващи в момента на влизането в сила на настоящия регламент, или
- споразумения, съществуващи в момента на влизането в сила на настоящия регламент с някои неевропейски страни или територии, основани на институционални връзки между тях.

Работници от тези страни или територии, които съгласно тази разпоредба извършват дейности като заети лица на територията на една от тези държави-членки, не могат да се възползват от разпоредбите на настоящия регламент на територията на други държави-членки.

Член 43

Държавите-членки предоставят на Комисията за информационни цели текстовете на споразумения, конвенции или договорености, сключени между тях в областта на работната сила, от датата на тяхното подписване до датата на влизането им в сила.

Член 44

Комисията взема мерки в съответствие с настоящия регламент за неговото прилагане. За тази цел тя действа в тясно сътрудничество с централните публични власти на държавите-членки.

Член 45

Комисията внася в Съвета предложения, насочени към премахване при условията по Договора на ограниченията в достъпа до заетост на работници – граждани на държави-членки, ако липсата на взаимно признаване на дипломи, удостоверения или друго доказателство за официално призната квалификация може да попречи на свободното движение на работниците.

Член 46

Административните разходи на комитетите по част III се включват в бюджета на Европейските общности в раздела относно Комисията.

Член 47

Настоящият регламент се прилага на териториите на държавите-членки и към техните граждани, без да се засягат разпоредбите на членове 2, 3, 10 и 11.

Член 48

Регламент № 38/64/ЕИО се отменя с влизането в сила на настоящия регламент.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки.

Съставено в Люксембург на 15 октомври 1968 година.

За Съвета:
Председател
G. Sedati

Бележки:

- [1] ОВ 268, 6.11.1967 г., стр. 9.
- [2] ОВ 298, 7.12.1967 г., стр. 10.
- [3] ОВ 57, 26.8.1961 г., стр. 1073/61.
- [4] ОВ 62, 17.4.1964 г., стр. 965/64.
- [5] ОВ L 257, 19.10.1968 г., стр. 1.
- [6] ОВ 159, 2.11.1963 г., стр. 2661/63.
- [7] ОВ L 257, 19.10.1968 г., стр. 13.
- [8] ОВ 62, 17.4.1964 г., стр. 981/64.

ПРИЛОЖЕНИЕ

За прилагането на член 16, параграф 3, буква а):

1. Терминът „специалист“ показва висока или необичайна квалификация, отнасяща се до вид работа или занаят, изискващи специфични технически познания; той се отнася в частност за ръководител в случаите на сезонни работници, набирани по групи.

2. Изразът „поверителен характер на длъжността“ се отнася до работа по трудово правоотношение, която в страната-домакин обичайно включва специални отношения на доверие между работодателя и работника.

3. Изразът „предишни професионални връзки“ се прилага, когато работодател кандидатства на територията на държава-членка за наемане на работник, когото вече е наемал на същата територия за най-малко дванадесет месеца през последните четири години.

4. Изразът „семейни връзки“ означава брачни връзки или родство до втора степен между работодател и работник и родство до първа степен между двама работници.

*Официален вестник на Европейските общности № L 158/77
от 30 април 2004 г.*

**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-членки,**

изменяща 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
(текст от значение за ЕИП)

**ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ,**

като взеха предвид Договора за създаване на Европейската общност и
по-специално членове 12, 18, 40, 44 и 52 от него,

като взеха предвид предложението на Комисията [1],

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет [2],

като взеха предвид становището на Комитета на регионите [3],

в съответствие с процедурата, предвидена в член 251 от Договора [4],

като имат предвид, че:

(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите-членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му;

(2) Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора;

(3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите-членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат: работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепят правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза;

(4) С оглед коригирането на този подход „на части“, „сектор по сектор“ по отношение на правото на свободно движение и пребиваване и с оглед улесняване на упражняването на това право съществува необходимост от

единен законодателен акт за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността[5] и за отменяне на следните актове: Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите-членки и на техните семейства[6], Директива 73/148/ЕИО на Съвета от 21 май 1973 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване на гражданите на държавите-членки в рамките на Общността по отношение на установяването и предоставянето на услуги[7], Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване[8], Директива 90/365/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на заети лица и на самостоятелно заети лица, които са преустановили своята трудова дейност[9], и Директива 93/96/ЕИО на Съвета от 29 октомври 1993 г. относно правото на пребиваване на студентите[10];

(5) За да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност. По смисъла на настоящата директива в определението „член на семейството“ следва също да се включва регистрираният партньор, ако законодателството на приемащата държава-членка третира регистрираното съжителство като равнозначно на брак;

(6) За да се съхрани единството на семейството в по-широк смисъл и без да се засяга забраната на дискриминацията, основана на националност, положението на лица, които не са включени в определението за членове на семейство съгласно настоящата директива и които поради това нямат автоматично право на влизане и пребиваване в приемащата държава-членка, следва да бъде разгледано от приемащата държава-членка въз основа на националното ѝ законодателство, за да се реши дали на тези лица може да се предостави право на влизане и пребиваване, като се отчита тяхното взаимоотношение с граждани на Съюза или други обстоятелства, като финансова или физическа зависимост от граждани на Съюза;

(7) Формалностите, свързани със свободното движение на граждани на Съюза на територията на държавите-членки, следва да бъдат ясно определени, без да се засягат разпоредбите, приложими по отношение на контрола на националните граници;

(8) С оглед улесняването на свободното движение на членове на семейството, които не са граждани на държава-членка, тези от тях, които вече са получили карта за пребиваване, следва да бъдат освободени от изискването да получат входна виза по смисъла на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. относно списъка на третите страни, чиито граждани трябва да притежават визи, когато преминават през външните граници, и на онези, чиито граждани са освободени от това изискване[11] или при необходимост, по смисъла на приложимото национално законодателство;

(9) Гражданите на Съюза следва да имат право на пребиваване в приемащата държава-членка за период не по-дълъг от три месеца, без да зависят от никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна лична карта или паспорт, без да се засяга по-благоприятното третиране, приложимо по отношение на търсещите работа лица, както се отчита от съдебната практика на Съда на Европейските общности;

(10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка по време на първоначалния период на пребиваване. Поради това правото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия;

(11) Основното и лично право на пребиваване в друга държава-членка се предоставя директно на гражданите на Съюза от Договора и не зависи от това, дали те са изпълнили определени административни процедури;

(12) За периоди на пребиваване по-дълги от три месеца държавите-членки следва да имат възможността да изискат от гражданите на Съюза да се регистрират в компетентните власти на мястото на пребиваване, което се удостоверява с удостоверение за регистрация, издадено за тази цел;

(13) Изискването за карта за пребиваване следва да бъде ограничено до членовете на семейството на гражданина на Съюза, които не са граждани на държава-членка, за периоди на пребиваване по-дълги от три месеца;

(14) Изискваните от компетентните власти оправдателни документи за издаването на удостоверение за регистрация или на карта за пребиваване следва да бъдат указани изчерпателно, за да се избегнат различията между административните практики или тълкувания, които представляват неправомерна пречка пред упражняването на правото на пребиваване от страна на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства;

(15) Членовете на семейството следва да бъдат защитени от правна гледна точка в случай на смърт на гражданина на Съюза, развод, анулиране на брак или прекратяване на регистрирано съжителство. Като се отчитат надлежно семейният живот и човешкото достойнство и с цел да се предотвратят злоупотребите при определени условия, трябва да се вземат мерки, за да се гарантира, че при такива обстоятелства членовете на семейството, които вече пребивават на територията на приемащата държава-членка, запазват правото си на пребиваване изключително на лична основа;

(16) При условие че бенефициентите на правото на пребиваване не са станали неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка, те не следва да бъдат експулсирани. Поради това мярката експулсиране не трябва да бъде автоматично последствие от прибягване до услугите на системата за социално подпомагане от страна на лицето. Приемащата държава-членка трябва да установи дали става дума за временни трудности и трябва да вземе предвид продължителността на пребиваване, личните обстоятелства и размера на отпуснатите социални

помощи, за да прецени дали бенефициентът е станал неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане и дали да пристъпи към неговото/нейното експулсиране. При никакви обстоятелства не трябва да се приема мярката експулсиране по отношение на работници, самостоятелно заети лица или търсещи работа лица съгласно определението на Съда на Европейските общности, с изключение на случаите, когато това е свързано с обществения ред или обществената сигурност;

(17) Правото на постоянно пребиваване на гражданите на Съюза, които са избрали да се установят дългосрочно в приемащата държава-членка, би укрепило чувството за гражданство на Съюза и представлява ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване, което е една от основните цели на Съюза. Поради това правото на постоянно пребиваване трябва да бъде предоставяно на всички граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които са пребивавали в приемащата държава-членка в съответствие с условията, определени в настоящата директива, в продължение на непрекъснат период от пет години, без да са станали обект на мярка за експулсиране;

(18) За да бъде истинско средство за интеграция в обществото на приемащата държава-членка, в която пребивава гражданинът на Съюза, веднъж след като е било получено, правото на постоянно пребиваване не би трябвало да бъде обект на никакви условия;

(19) Определени предимства, които са характерни за гражданите на Съюза, които са работници или самостоятелно заети лица, и за членовете на техните семейства и които могат да позволят на тези лица да придобият право на постоянно пребиваване, преди те да са пребивавали пет години в приемащата държава-членка, трябва да бъдат запазени, тъй като те представляват придобити права, предоставени с Регламент (ЕИО) № 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работници да останат на територията на държава-членка, след като са били наети в същата държава[12], и Директива 75/34/ЕИО на Съвета от 17 декември 1974 г. относно правото на граждани на дадена държава-членка да останат на територията на друга държава-членка, след като са работили в нея в качеството си на самостоятелно заети лица[13];

(20) В съответствие със забраната на дискриминацията, основана на националност, всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, пребиваващи в държава-членка въз основа на настоящата директива, трябва да бъдат третирани еднакво с местните граждани в областите, предмет на Договора, при спазване на конкретните разпоредби, така както са изрично регламентирани в Договора и вторичното законодателство;

(21) Въпреки това на приемащата държава-членка следва да се остави правото да реши дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на

техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на същите тези лица;

(22) Договорът позволява да се налагат ограничения на правото на свободно движение и пребиваване от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. За да се осигури точно определение на обстоятелствата и процедурните гаранции, въз основа на които на граждани на Съюза и на членове на техните семейства може да се откаже разрешение да влязат или те могат да бъдат експулсирани, настоящата директива следва да замени Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве [14];

(23) Експулсирането на граждани на Съюза и на членове на техните семейства на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, е мярка, която може сериозно да увреди лицата, които, възползвайки се от правата и свободите, които са им предоставени с Договора, са се интегрирали истински в приемащата държава-членка. Поради това следва да бъде ограничен обхватът на такива мерки в съответствие с принципа на пропорционалността, за да се вземе предвид степента на интегриране на въпросните лица, продължителността на тяхното пребиваване в приемащата държава-членка, тяхната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение и връзките им със страната им на произход;

(24) В резултат на това, колкото по-голяма е степента на интегриране на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства в приемащата държава-членка, толкова по-голяма следва да бъде степента на защита от експулсиране. Само при изключителни обстоятелства, когато има наложителни основания, свързани с обществената сигурност, мярката експулсиране следва да се приложи спрямо граждани на Съюза, които са пребивавали дълги години на територията на приемащата държава-членка и по-специално тогава, когато те са били родени и са пребивавали там през целия си живот. Освен това такива изключителни обстоятелства следва също така да важат по отношение на мярката експулсиране, предприемана спрямо малолетни, за да се защитят техните връзки със семейството им в съответствие с Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.;

(25) Също така следва подробно да се регламентират процедурните гаранции, за да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влязат или да пребивават в друга държава-членка, както и за да бъде спазен принципът, че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано;

(26) Във всички случаи гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, на които е било отказано разрешение да влязат или да пребивават

в друга държава-членка, следва да разполагат със съдебни процедури за обжалване;

(27) В унисон със съдебната практика на Съда на Европейските общности, която забранява на държавите-членки да издават заповеди, забраняващи до живот достъпа до тяхната територия на лицата, попадащи в приложното поле на настоящата директива, следва да бъде потвърдено правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, на които е бил забранен достъпът до територията на държавата-членка, да внесат нова молба след разумен срок, при всички случаи не по-късно от три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа до съответната територия;

(28) За да се предпазят от злоупотреби с правата или измами, най-вече фиктивни бракове или всякакви други форми на взаимоотношения, установени с единствената цел лицето да се възползва от правото на свободно движение и пребиваване, държавите-членки следва да имат възможността да приемат необходимите мерки;

(29) Настоящата директива не следва да засяга по-благоприятните национални разпоредби;

(30) С оглед да се разгледа възможността за допълнително улесняване на упражняването на правото на свободно движение и пребиваване Комисията следва да изготви доклад, за да се оцени възможността да се представят необходими предложения в тази посока и най-вече относно удължаването на срока на пребиваване без допълнителни условия;

(31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз. В съответствие със забраната на дискриминацията, съдържана се в Хартата, държавите-членки следва да прилагат настоящата директива без дискриминация по отношение на бенефициентите на настоящата директива, основана на пол, раса, цвят, етнически или социален произход, генетични белези, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имуществено, рождение, увреждания, възраст или сексуална ориентация,

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

ГЛАВА I. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Предмет

Настоящата директива определя:

а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки;

б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите-членки;

в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

Член 2

Определения

За целите на настоящата директива:

1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава-членка;

2) „Член на семейство“ означава:

а) съпруга/съпругата;

б) партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство въз основа на законодателството на държава-членка, ако законодателството на приемащата държава-членка третира регистрираното съжителство като равносилно на брак и в съответствие с условията, посочени в приложимото за случая законодателство на приемащата държава-членка;

в) преки наследници, които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка, както и такива, които са наследници на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б);

г) преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б);

3) „Приемаща държава-членка“ означава държавата-членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване.

Член 3

Бенефициенти

1. Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава-членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така както са определени в член 2, точка 2), които ги придружават или се присъединяват към тях.

2. Без да се засягат правата на свободно движение и пребиваване, които въпросните лица могат да имат сами по себе си, приемащата държава-членка в съответствие с нейното национално законодателство улеснява влизането и пребиваването на следните лица:

а) всякакви други членове на семейството (независимо от тяхната националност), които не отговарят на определението, посочено в член 2, точка 2, и които в държавата, от която идват, са лица на издръжка или са членове на домакинството на гражданина на Съюза, който има основното право на пребиваване, или в случаите, когато сериозни здравословни причини

задължително изискват лична грижа за члена на семейството от страна на гражданина на Съюза;

б) партньора, с когото гражданинът на Съюза има трайна връзка, което е надлежно удостоверено.

Приемащата държава-членка извършва подробен преглед на личните обстоятелства и аргументира всеки отказ на разрешение за влизане или пребиваване на тези лица.

ГЛАВА II. ПРАВО НА ИЗЛИЗАНЕ И ВЛИЗАНЕ

Член 4

Право на излизане

1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава-членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка.

2. По отношение на лицата, за които се прилага параграф 1, не следва да се изисква изходна виза или да се налага друго равностойно задължение.

3. В съответствие със своето законодателство държавите-членки издават и подновяват на своите граждани карта за самоличност или паспорт, удостоверяващ националността им.

4. Паспортът следва да е валиден поне за всички държави-членки и за страните, през които притежателят на паспорта трябва да премине, когато пътува между държавите-членки. В случаите, когато законодателството на държавата-членка не предвижда да се издават карти за самоличност, срокът на валидност на всички паспорти е не по-малък от пет години от момента на издаването или подновяването им.

Член 5

Право на влизане

1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите-членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

От гражданите на Съюза не следва да се изискват входни визи или да се налага равностойно задължение.

2. От членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка, се изисква само да притежават входна виза в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 или в съответствие с националното законодателство, кога-

то това е необходимо. 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 осигуряват на такива лица всички необходими улеснения за получаване на необходимите визи. Тези визи се издават безплатно, в най-кратък срок и въз основа на ускорена процедура.

3. Приемащата държава-членка няма да поставя печат в паспорта при влизане или излизане на членове на семейството, които не са граждани на държава-членка, при условие че те представят картата за пребиваване, предвидена в член 10.

4. В случаите, когато гражданин на Съюза или член на семейството, който не е гражданин на държава-членка, няма необходимите документи за пътуване или необходимите визи (ако се изискват такива), въпросната държава-членка, преди да ги върне, предоставя на такива лица всички разумни възможности да получат необходимите документи или те да им бъдат донесени в разумен срок или да потвърдят или докажат чрез други средства, че те имат право на свободно движение и пребиваване.

5. Държавата-членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице.

ГЛАВА III. ПРАВО НА ПРЕБИВАВАНЕ

Член 6

Право на пребиваване до три месеца

1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава-членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава-членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.

Член 7

Право на пребиваване за повече от три месеца

1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава-членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава-членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка през времето на пребиваването

си и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава-членка; или

в) са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава-членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и

– притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава-членка и убедят съответните национални власти посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка през времето на пребиваването си; или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава-членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава-членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в).

3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства:

а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука;

б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда;

в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца;

г) той/тя започне професионално обучение. Освен ако той/тя не е принудително безработен/на, запазването на статуса на работник изисква обучението да бъде свързано с неговата/нейната предишна заетост.

4. Чрез дерогация от параграф 1, буква г) и параграф 2 по-горе единствено съпругът/съпругата, регистрираният партньор, посочен в член 2, параграф 2, буква б), и децата на издръжка имат право на пребиваване като членове на семейството на гражданин на Съюза, отговарящ на условията на параграф 1, буква в) по-горе. Член 3, параграф 2 се прилага за неговите/нейните преки роднини по възходяща линия на издръжка и тези на неговия съпруг/неговата съпруга или регистриран партньор.

Член 8

Административни формалности за граждани на Съюза

1. Без да се засяга член 5, параграф 5, за срокове на пребиваване по-дълги от три месеца приемащата държава-членка може да изиска от граждани на Съюза да се регистрира при съответните власти.

2. Крайният срок за регистриране не може да бъде по-малък от три месеца от датата на пристигането. Веднага се издава удостоверение за актуална регистрация, съдържащо името и адреса на регистриращото се лице и датата на регистрация. Неспазването на изискването за регистрация може да доведе до налагане спрямо въпросното лице на съразмерни и недискриминационни санкции.

3. За да се издаде удостоверение за регистрация, държавите-членки могат само да изискват:

– гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква а), да представят валидна карта за самоличност или паспорт, потвърждение за наемане на лицето от страна на работодателя или удостоверение за трудова заетост, или доказателство, че те са самостоятелно заети лица;

– гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква б), да представят валидна карта за самоличност или паспорт и да представят доказателства, че те отговарят на изискванията, постановени в съответната разпоредба;

– гражданите на Съюза, за които се прилага член 7, параграф 1, буква в), да представят валидна карта за самоличност или паспорт, да представят доказателство за записване в акредитирано учебно заведение и за сключването на пълна здравна застраховка и декларацията или равностойно средство, посочени в член 7, параграф 1, буква в). Държавите-членки не могат да изискват в тази декларация да се посочва конкретната сума на средствата.

4. Държавите-членки не могат да определят фиксирана сума, която те смятат, че представлява „достатъчни средства“, но те трябва да вземат предвид личното положение на въпросното лице. При всички случаи тази сума няма да бъде по-висока от прага, под който гражданите на приемащата държава-членка получават право на социални помощи или когато този критерий е неприложим, тя няма да бъде по-висока от минималната социалноосигурителна пенсия, плащана от приемащата държава-членка.

5. За да бъде издадено удостоверение за регистрация на членове на семейството на граждани на Съюза, които сами са граждани на Съюза, държавите-членки могат да изискват да бъдат представени следните документи:

а) валидна карта за самоличност или паспорт;

б) документ, удостоверяващ съществуването на семейни взаимоотношения или регистрирано съжителство;

в) когато това е целесъобразно, удостоверението за регистрация на гражданина на Съюза, когото те придружават или към когото се присъединяват;

г) в случаите, попадащи в приложното поле на член 2, параграф 2, букви в) и г), документално доказателство, че са изпълнени условията, постановени в тези разпоредби;

д) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от съответните власти в страната на произход или от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка от или членове на домакинството на гражданина на Съюза или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за члена на семейството от страна на гражданина на Съюза;

е) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква б), доказателство за съществуването на трайна връзка с гражданина на Съюза.

Член 9

Административни формалности за членове на семейството, които не са граждани на държава-членка

1. Държавите-членки издават карта за пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, когато планираният срок на пребиваване е по-дълъг от три месеца.

2. Крайният срок за внасяне на молбата за издаване на карта за пребиваване не може да бъде по-малък от три месеца от датата на пристигане.

3. Неспазването на изискването за подаване на молба за карта за пребиваване може да доведе до налагане спрямо въпросното лице на съразмерни и недискриминационни санкции.

Член 10

Издаване на карти за пребиваване

1. Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване, се издава незабавно.

2. За да бъде издадена картата за пребиваване, държавите-членки изискват представяне на следните документи:

а) валиден паспорт;

б) документ, удостоверяващ съществуването на семейни взаимоотношения или на регистрирано съжителство;

в) удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация всякакви други доказателства за пребиваването в приемащата държава-членка на гражданина на Съюза, когато те придружават или към когото се присъединяват;

г) в случаите, попадащи в приложното поле на член 2, параграф 2, букви в) и г), документи, доказващи, че са изпълнени условията, посочени в тези разпоредби;

д) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква а), документ, издаден от съответните власти в страната на произход или страната, от която пристигат, удостоверяващ, че те са лица на издръжка от или членове на домакинството на гражданина на Съюза или доказателство за наличието на сериозни здравословни причини, които задължително изискват лични грижи за члена на семейството от страна на граждани на на Съюза;

е) в случаите, попадащи в приложното поле на член 3, параграф 2, буква б), доказателство за наличието на трайна връзка с гражданина на Съюза.

Член 11

Валидност на картата за пребиваване

1. Картата за пребиваване, посочена в член 10, параграф 1, е валидна за срок от пет години от датата на издаване или за планирания срок на пребиваване на гражданина на Съюза, ако този срок е по-кратък от пет години.

2. Валидността на картата за пребиваване не се засяга от временни отсъствия, които не превишават шест месеца на година, нито от отсъствия с по-голяма продължителност за задължителна военна служба, нито от отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава-членка или в трети страни.

Член 12

Запазване на правото на пребиваване на членове на семейството в случай на смърт или отпътуване на гражданина на Съюза

1. Без да се засяга втора алинея, смъртта или отпътуването на гражданина на Съюза от приемащата държава-членка не засяга правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които са граждани на държава-членка.

Преди да придобият правото на постоянно пребиваване въпросните лица трябва да отговорят на условията, постановени в член 7, параграф 1, букви а), б), в) или г).

2. Без да се засяга втора алинея, смъртта на гражданина на Съюза не води до загуба на правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които не са граждани на държава-членка и които са пребивавали в приемащата държава-членка като членове на семейството в продължение на най-малко една година преди смъртта на гражданина на Съюза.

Преди придобиването на право на постоянно пребиваване правото на пребиваване на въпросните лица се определя от изискването те да могат да покажат, че са работници или самостоятелно заети лица или че притежават

достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка по време на пребиваването си, и че притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава-членка, или че са членове на вече създадено в приемащата държава-членка семейство на лице, отговарящо на тези изисквания. „Достатъчни средства“ са средства, определени в член 8, параграф 4.

Такива членове на семейството запазват своето право на пребиваване изключително на лична основа.

3. Отпътуването на гражданина на Съюза от приемащата държава-членка или неговата/нейната смърт не води до загуба на правото на пребиваване на неговите/нейните деца или на родителя, който на практика има настойничество/попечителство над децата, независимо от националността, ако децата пребивават в приемащата държава-членка и са записани в учебно заведение с цел да учат в него, до приключването на тяхното обучение.

Член 13

Запазване на правото на пребиваване на членове на семейството в случай на развод, анулиране на брака или прекратяване на регистрирано съжителство

1. Без да се засяга втора алинея, разводът, анулирането на брака на гражданина на Съюза или прекратяването на неговото/нейното регистрирано съжителство, така както то е посочено в член 2, точка 2, буква б), не засяга правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които са граждани на държава-членка.

Преди да придобият право на постоянно пребиваване, въпросните лица трябва да отговорят на условията, постановени в член 7, параграф 1, букви а), б), в) или г).

2. Без да се засяга втора алинея, разводът, анулирането на брака или прекратяването на регистрираното съжителство, така както то е определено в член 2, точка 2, буква б), не водят до загуба на правото на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава-членка, когато:

а) преди започването на процедурите по развода или анулирането на брака или по прекратяването на регистрираното съжителство, посочено в член 2, точка 2, буква б), бракът или регистрираното съжителство е продължил/о най-малко три години, включително една година в приемащата държава-членка; или

б) по силата на споразумение между съпрузите или партньорите, посочени в член 2, точка 2, буква б), или по силата на съдебно разпореждане съпругът или партньорът, който не е гражданин на държава-членка, притежава настойничество/попечителство над децата на гражданина на Съюза; или

в) това е оправдано с оглед на особено трудни обстоятелства, като например лицето е било жертва на домашно насилие, когато бракът или регистрираното съжителство са били още в сила; или

г) по силата на споразумение между съпрузите или партньорите, посочени в член 2, точка 2, буква б), или по силата на съдебно разпореждане съпругът/ата или партньорът, който не е гражданин на държава-членка, има правото на посещаване на непълнолетно дете, при условие че съдът е постановил, че посещенията трябва да се провеждат в приемащата държава-членка, толкова време, колкото е необходимо.

Преди да се придобие право на постоянно пребиваване, правото на пребиваване на въпросните лица продължава да зависи от изискването те да могат да докажат, че са работници или самостоятелно заети лица или че притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на своето семейство, така че да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка през времето на пребиваването си, и че имат пълна здравна осигуровка в приемащата държава-членка или че са членове на вече създадено в приемащата държава-членка семейство на лице, отговарящо на тези изисквания. „Достатъчни средства“ са средства, определени в член 8, параграф 4.

Такива членове на семейството запазват своето право на пребиваване изключително на лична основа.

Член 14

Запазване на правото на пребиваване

1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите-членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

3. Мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягване от страна на гражданин на Съюза или от страна на членове на неговото/нейното семейство до системата за социално подпомагане на приемащата държава-членка.

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, мярката експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

а) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или

б) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава-членка, за да търсят заетост. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат експулсирани, докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост, и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа.

Член 15

Процедурни гаранции

1. Процедурите, предвидени от членове 30 и 31, се прилагат по аналогия за всички решения, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза и на членове на техните семейства от съображения, различни от тези, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Изтичането на срока на валидност на картата за самоличност или на паспорта, въз основа на които въпросното лице е влязло в приемащата държава-членка и въз основа на които му е било издадено удостоверение за регистрация или карта за пребиваване, не представлява основание за експулсиране от приемащата държава-членка.

3. Приемащата държава-членка не може да налага забрана за влизане в контекста на решението за експулсиране, по отношение на което се прилага параграф 1.

ГЛАВА IV. ПРАВО НА ПОСТОЯННО ПРЕБИВАВАНЕ

РАЗДЕЛ I. ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ПРАВО

Член 16

Общо правило за граждани на Съюза и членове на техните семейства

1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава-членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава-членка, ако те са пребивавали законно заедно с гражданина на Съюза в приемащата държава-членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност за отбиване на задължителна военна служба, или от едно отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава-членка или в трета страна.

4. След като бъде придобито, правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава-членка за срок, надвишаващ две последователни години.

Член 17

Изключения за лица, които вече не работят

в приемащата държава-членка, и за членовете на техните семейства

1. Чрез дерогация от член 16 правото на постоянно пребиваване в приемащата държава-членка може да се придобие преди приключването на непрекъснат срок на пребиваване от пет години от:

а) работници или самостоятелно заети лица, които към момента на спиране на работа са навършили определената от законодателството на въпросната държава-членка възраст за получаване на право на пенсия за старост, или работници, които преустановяват извършването на дейност като заети лица, за да се пенсионират рано, при условие че те са работили в тази държава-членка в продължение най-малко на предхождащите дванадесет месеца и че са пребивавали в нея непрекъснато повече от три години.

Ако законодателството на приемащата държава-членка не дава право на пенсия за старост на определени категории самостоятелно заети лица, условието за възраст се смята за изпълнено, когато въпросното лице навърши 60 години;

б) работници или самостоятелно заети лица, които са пребивавали непрекъснато в приемащата държава-членка в продължение на повече от две години и спират да работят в резултат на трайна неработоспособност.

Ако тази неработоспособност е резултат от трудова злополука или професионална болест, даващи на въпросното лице право на обезщетение, платими изцяло или отчасти от институцията в приемащата държава-членка, не се налага условие по отношение на продължителността на пребиваването;

в) работници или самостоятелно заети лица, които след три години на непрекъснатата заетост и пребиваване в приемащата държава-членка работят в качеството на заето или самостоятелно заето лице в друга държава-членка, като едновременно с това запазват приемащата държава-членка като място за пребиваване, към което се връщат по правило всеки ден или поне веднъж седмично.

За целите на получаването на правата, посочени в букви а) и б), периодите на заетост, прекарани в държавата-членка, в която въпросното лице работи, се считат за прекарани в приемащата държава-членка.

Периодите на принудителна безработица, надлежно регистрирани от съответното бюро по труда, периодите, през които лицето не е работило поради независещи от него причини, както и отсъствията от работа или прекъсването на работа поради болест или злополука се считат за периоди на заетост.

2. Условието по отношение на продължителността на пребиваване и работа, определени в параграф 1, буква а), и условието по отношение на

продължителността на пребиваване, определено в параграф 1, буква б), не се прилагат, ако съпругът/ата или партньорът (посочен в член 2, точка 2, буква б) на работника или самостоятелно заетото лице е гражданин на приемащата държава-членка или е загубил гражданството си в тази държава-членка по силата на сключването на брак с този работник или самостоятелно заето лице.

3. Независимо от националността си членовете на семейството на работник или самостоятелно заето лице, които пребивават заедно с него на територията на приемащата държава-членка, имат право на постоянно пребиваване в тази държава-членка, ако самият работник или самостоятелно заето лице е придобил правото на постоянно пребиваване в тази държава-членка въз основа на параграф 1.

4. Ако въпреки това работникът или самостоятелно заетото лице почине, докато все още работи, но преди да е придобил статус на постоянно пребиваващ в приемащата държава-членка въз основа на параграф 1, членовете на семейството му, които пребивават с него в приемащата държава-членка, придобиват правото на постоянно пребиваване в тази държава, при условие че:

а) работникът или самостоятелно заетото лице към момента на смъртта е пребивавал без прекъсване на територията на тази държава-членка в продължение на две години; или

б) смъртта е в резултат на трудова злополука или професионална болест; или

в) преживялата съпруга/преживелият съпруг е загубил гражданството си на тази държава-членка след сключването на брак с работника или самостоятелно заетото лице.

Член 18

Придобиване на правото на постоянно пребиваване от определени членове на семейството, които не са граждани на държава-членка

Без да се засяга член 17, членовете на семейството на гражданин на Съюза, за които са приложими член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2 и които отговарят на условията, постановени в тези разпоредби, придобиват право на постоянно пребиваване, след като пребивават законно в приемащата държава-членка в продължение на пет последователни години.

РАЗДЕЛ II. АДМИНИСТРАТИВНИ ФОРМАЛНОСТИ

Член 19

Документ, удостоверяващ постоянното пребиваване на граждани на Съюза

1. Въз основа на молба за това и след като са проверили продължителността на пребиваването, държавите-членки издават на гражданите на Съ-

юза, които имат право на постоянно пребиваване, документ, удостоверяващ постоянното пребиваване.

2. Документът, удостоверяващ правото на постоянно пребиваване, се издава във възможно най-кратък срок.

Член 20

Карта за постоянно пребиваване за членове на семейството, които не са граждани на държава-членка

1. Държавите-членки издават на членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка и които имат право на постоянно пребиваване, карта за постоянно пребиваване в срок от шест месеца от подаването на молбата. Картата за постоянно пребиваване се преиздава автоматично на всеки десет години.

2. Молбата за издаване на карта за постоянно пребиваване се подава, преди да е изтекъл срокът на валидност на картата за пребиваване. Неспазването на изискването за подаване на молба за карта за постоянно пребиваване може да доведе до налагане спрямо въпросното лице на съразмерни и недискриминационни санкции.

3. Прекъсване на пребиваването, което не надхвърля две последователни години, не засяга валидността на картата за постоянно пребиваване.

Член 21

Непрекъснатост на пребиваването

За целите на настоящата директива непрекъснатостта на пребиваването може да бъде удостоверена посредством всякакви по вид доказателства, използвани в приемащата държава-членка. Непрекъснатостта на пребиваването се нарушава от всяко едно решение за експулсиране, надлежно приложено срещу въпросното лице.

ГЛАВА V. РАЗПОРЕДБИ, КОИТО СА ОБЩИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ПРЕБИВАВАНЕ И НА ПРАВОТО НА ПОСТОЯННО ПРЕБИВАВАНЕ

Член 22

Териториален обхват

Правото на пребиваване и правото на постоянно пребиваване обхващат цялата територия на приемащата държава-членка. Държавите-членки могат да налагат териториални ограничения на правото на пребиваване и на правото на постоянно пребиваване само когато същите ограничения се прилагат и по отношение на техните граждани.

Член 23

Сродни права

Независимо от националността си членовете на семейството на гражданин на Съюза, които притежават право на пребиваване или право на постоянно пребиваване в държава-членка, имат право да извършват дейност срещу възнаграждение като заети или самостоятелно заети лица.

Член 24

Еднакво третиране

1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава-членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава-членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава-членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава-членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост за по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпусне финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ, или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус, и членове на техните семейства.

Член 25

Общи разпоредби относно документите за пребиваване

1. Притежаването на удостоверение за регистрация, посочено в член 8, на документ, удостоверяващ постоянно пребиваване, на удостоверение, удостоверяващо подаването на молба за карта за пребиваване на член на семейството, на карта за пребиваване или на карта за постоянно пребиваване не може при никакви обстоятелства да представлява предварително условие за упражняване на дадено право или за изпълнението на административна формалност, тъй като притежаването на права може да бъде удостоверено посредством всякакви други доказателствени средства.

2. Всички документи, споменати в параграф 1, се издават безплатно или срещу такса, ненадвишаваща таксата, налагана на гражданите на държавата за издаването на подобни документи.

Член 26

Проверки

Държавите-членки могат да извършват проверки за спазването на изискването, произтичащо от тяхното национално законодателство по отношение на лица, които не са техни граждани, винаги да носят удостоверение си за регистрация или картата си за пребиваване, при условие че същото изискване важи за техните граждани по отношение на тяхната карта за самоличност. В случай на неспазване на това изискване държавите-членки могат да наложат санкции, еднакви с тези, налагани на техните граждани за това, че не носят картата си за самоличност.

ГЛАВА VI. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ВЛИЗАНЕ И НА ПРАВОТО НА ПРЕБИВАВАНЕ НА ОСНОВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ОБЩЕСТВЕНИЯ РЕД, ОБЩЕСТВЕНАТА СИГУРНОСТ ИЛИ ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ

Член 27

Общи принципи

1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите-членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някои от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

3. За да се установи дали въпросното лице представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност, при издаването на удостоверение за регистрация или при липса на система за регистрация не по-късно от три месеца от датата на пристигане на въпросното лице на нейна територия или от датата на докладването за неговото/нейното присъствие на територията ѝ съгласно разпоредбите на член 5, параграф 5 или при издаването на картата за пребиваване приемащата държава-членка може, ако сметне това за важно, да поиска от държавата-членка на произход на лицето и ако това е необходимо, от други държави-членки да осигурят ин-

формация относно евентуално предишно полицейско досие, което въпросното лице може да има. Такива справки не са рутинна практика. Държава-членка на произход дава отговора си в срок от два месеца.

4. Държавата-членка, която е издала паспорта или картата за самоличност, дава възможност на притежателя на документа, който е бил експулсиран от друга държава-членка на основание, свързано с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, да влезе отново на нейна територия без всякакви формалности, дори ако документът вече не е валиден или гражданството на притежателя се оспорва.

Член 28

Защита срещу експулсиране

1. Преди да вземе решение за експулсиране на основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност, приемащата държава-членка взема предвид продължителността на пребиваване на въпросното лице на нейна територия, неговата/нейната възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в приемащата държава-членка и степента на неговите/нейните връзки със страната на произход.

2. Приемащата държава-членка не може да взема решение за експулсиране срещу граждани на Съюза или членове на семействата им, независимо от националността им, които имат право на постоянно пребиваване на нейна територия, освен в случай на сериозни основания, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

3. С изключение на случаите, когато решението се основава на императивни основания, свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите-членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза, ако те:

а) са пребивавали в приемащата държава-членка през последните десет години; или

б) са непълнолетни, освен ако експулсирането е необходимо за висшите интереси на детето, както е предвидено в Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г.

Член 29

Обществено здраве

1. Единствените заболявания, оправдаващи вземането на мерки, ограничаващи свободата на движение, са заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на Световната здравна организация, и други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, ако гражданите на Съюза и членовете на техните семейства са обект на защитни разпоредби, приложими по отношение на гражданите на приемащата държава-членка.

2. Заболявания, настъпили след период от три месеца от датата на пристигането на лицето, не представляват основание за експулсиране от територията на страната.

3. Когато има сериозни индикации, че това е необходимо, държавите-членки могат в срок от три месеца от датата на пристигане да изискат от лицата, притежаващи право на пребиваване, да преминат безплатно медицински преглед, за да се удостовери, че те не страдат от някое от състоянията, посочени в параграф 1. Такива медицински изследвания не могат да бъдат рутинна практика.

Член 30

Уведомяване за решенията

1. Заинтересуваните лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересуваните лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочват: съдът или административният орган, пред който заинтересуваното лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това е приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата-членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението.

Член 31

Процедурни гаранции

1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава-членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

2. Когато жалбата срещу решението за експулсиране е придружена от молба за временно разпореждане за спиране на изпълнението на това решение, действителното експулсиране от територията на страната не може да се извърши, докато не бъде взето решение относно временното разпореждане, с изключение на случаите:

- когато решението за експулсиране се основава на предишно съдебно решение; или
- когато засегнатите лица вече са имали достъп до съдебно разглеждане; или
- когато решението за експулсиране се базира на императивни основания, свързани с обществената сигурност по смисъла на член 28, параграф 3.

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите-членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната.

Член 32

Срок на действие на заповедите за забрана на достъп

1. Лицата, на които е бил забранен достъп до страната от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, могат да подадат молба за вдигане на забраната за достъп след разумен период в зависимост от обстоятелствата и при всички случаи след три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа, валидно приета в съответствие със законодателството на Общността, като излагат мотиви, показващи, че е настъпила съществена промяна в обстоятелствата, които са дали основание за решението за забраната на достъп.

Засегнатата държава-членка се произнася по тази молба в срок от шест месеца от подаването ѝ.

2. Лицата, посочени в параграф 1, няма да имат право да влизат на територията на въпросната държава-членка, докато се разглежда тяхната молба.

Член 33

Експулсирането като наказание или правна последица

1. Заповеди за експулсиране не могат да се издават от приемащата държава-членка като наказание или юридическа последица на наказание лишаване от свобода, освен ако те не отговарят на изискванията на членове 27, 28 и 29.

2. Ако заповедта за експулсиране, така както е предвидена в параграф 1, бъде изпълнена след повече от две години от издаването ѝ, държавата-членка проверява дали засегнатото лице в действителност и към настоящия момент представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност и преценява дали е настъпила някаква съществена промяна в обстоятелствата след момента на издаването на заповедта за експулсиране.

ГЛАВА VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 34

Гласност

Държавите-членки разпространяват информацията относно правата и задълженията на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства по въпросите, които са предмет на настоящата директива, и по-конкретно посредством кампании за повишаване на осведомеността, реализирани чрез националните и местните медии и други средства за комуникация.

Член 35

Злоупотреба с права

Държавите-членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31.

Член 36

Санкции

Държавите-членки определят разпоредби относно санкциите, приложими по отношение на нарушаването на националните правила, приети за прилагането на настоящата директива, и предприемат мерките, необходими за тяхното приложение. Постановените санкции следва да бъдат ефективни и съразмерни. Държавите-членки уведомяват Комисията за тези разпоредби не по-късно от 30 април 2006 г. и колкото може по-бързо в случай на последващи промени.

Член 37

По-благоприятни национални разпоредби

Разпоредбите на настоящата директива не засягат законовите, подзаконовите или административните разпоредби, определени от държава-членка, които биха били по-благоприятни за лицата, обект на настоящата директива.

Член 38

Отмяна

1. Членове 10 и 11 на Регламент (ЕИО) № 1612/68 се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

2. 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 се отменят, като отмяната влиза в сила от 30 април 2006 г.

3. Препратките към отменените разпоредби и директиви се тълкуват като препратки към настоящата директива.

Член 39

Доклад

Не по-късно от 30 април 2008 г. Комисията представя доклад пред Европейския парламент и Съвета относно прилагането на настоящата директива заедно с всички необходими предложения, по-специално относно възможността да се удължи срокът, през който гражданите на Съюза и членовете на техните семейства могат да пребивават на територията на приемащата държава-членка без допълнителни условия. Държавите-членки предоставят на Комисията информацията, необходима за изготвянето на отчета.

Член 40

Транспониране

1. Държавите-членки приемат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива до 30 април 2006 г.

Когато държавите-членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Редът и условията на позоваването се определят от държавите-членки.

2. Държавите-членки съобщават на Комисията текста на разпоредбите от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива, заедно с таблица, показваща съответствието между разпоредбите на настоящата директива и приетите национални разпоредби.

Член 41

Влизане в сила

Настоящата директива влиза в сила в деня на нейното публикуване в Официалния вестник на Европейския съюз.

Член 42

Адресати

Адресати на настоящата директива са държавите-членки.

Съставено в Страсбург на 29 април 2004 година.

За Европейския парламент:

Председател

Patt Cox

За Съвета:

Председател

M. McDowell

Бележки:

[1] ОВ С 270 Е, 25.9.2001 г., стр. 150.

[2] ОВ С 149, 21.6.2002 г., стр. 46.

[3] ОВ С 192, 12.8.2002 г., стр. 17.

[4] Становище на Европейския парламент от 11 февруари 2003 г. (ОВ С 43 Е, 19.2.2004 г., стр. 42), Обща позиция на Съвета от 5 декември 2003 г. (ОВ С 54 Е, 2.3.2004 г., стр. 12) и Позиция на Европейския парламент от 10 март 2004 г. (все още непубликувана в Официален вестник).

[5] ОВ L 257, 19.10.1968 г., стр. 2. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 1).

[6] ОВ L 257, 19.10.1968 г., стр. 13. Директива, последно изменена с Акта за присъединяване от 2003 г.

[7] ОВ L 172, 28.6.1973 г., стр. 14.

[8] ОВ L 180, 13.7.1990 г., стр. 26.

[9] ОВ L 180, 13.7.1990 г., стр. 28.

[10] ОВ L 317, 18.12.1993 г., стр. 59.

[11] ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 453/2003 (ОВ L 69, 13.3.2003 г., стр. 10).

[12] ОВ L 142, 30.6.1970 г., стр. 24.

[13] ОВ L 14, 20.1.1975 г., стр. 10.

[14] ОВ 56, 4.4.1964 г., стр. 850. Директива, последно изменена с Директива 75/35/ЕИО (ОВ L 14, 20.1.1975 г., стр. 14).

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

I. На български език

1. **Флоранс БЕНОА-РОМЕР**, *Правата на човека в Европа и механизми за тяхната защита* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“*, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, С., 2009, стр. 137-187
2. **Флоранс БЕНОА-РОМЕР**, *Хартата и другите източници на основните права – хармонизиране или конфликт* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г.*, СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 193-210
3. **Иван БОЕВ**, *Гражданството на Европейския съюз – съществено проявление на идеята за Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 156-170
4. **Иван БОЕВ**, *Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 73-80
5. **Иван БОЕВ**, *Към защита на малцинствата в конституционния договор?...* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г.*, СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 211-233.

6. **Орлин БОРИСОВ**, *Право на Европейския съюз*, изд. „Арго пбблишинг“, С., 2005
7. **Денчо ГЕОРГИЕВ**, *Европейската икономическа общност. Международноправна характеристика*, Изд. на БАН, С., 1986
8. **Савина ГОЛЕМИНОВА**, *Актуални въпроси на електронната демокрация*, „Правен свят“, 2012, <http://www.legalworld.bg/show.php?storyid=28079>
9. **Жан-Клод ГОТРОН**, *Европейско право*, Институт по Европейско право и УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2006
10. **Яник ДАВИД**, *Хартата на основните права на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 95-156
11. **Жан-Пол ЖАКЕ**, *Институционно право на ЕС, ИЕП и УИ „Св. Кл. Охридски“*, С., 2007
12. **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Общностно право* – в: **Ингрид ШИКОВА (ред.)**, *Европейският съюз. История, институции, политики*, ИПАЕИ, С., 2003
13. **Юлия ЗАХАРИЕВА**, *Европейското гражданство. I. Развитие, съдържание и реализация на идеята за европейско гражданство* – в: *Трудове по Международно право*, том 5, Българска асоциация по Международно право, С., 2000, стр. 243
14. *Зелена книга относно европейската гражданска инициатива*, Брюксел, ОВ, 11. 11. 2009 г., СОМ(2009)622 окончателен.
15. **Ружа ИВАНОВА (ред.)**, *Основи на европейската интеграция*, Център за европейски изследвания, С., 1988
16. **Ирена ИЛИЕВА**, *Правата на жените и Европейският съюз* – в: *Трудове по Международно право*, том 6, Българска асоциация по Международно право, С. 2003, стр. 335
17. *„Как ще функционира европейската гражданска инициатива“*, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_bg.htm
18. **Марияна КАРАГЪЗОВА**, *Основните принципи на върховенство на правото и на пропорционалност и изграждането на европейския конституционен ред* – в: *Конституция, външна политика и европейско конституционно пространство*, Фон-

- дация „Фридрих Еберг“ и Институт за политически и правни изследвания, С., 2004
19. **Етиен КРИКИ**, *Европейската интеграция – историческа ретроспектива* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, С., 2009, стр. 137-187*
 20. **Станислав КОСТОВ**, *Актовете на Съда на ЕС и техните правни последици*, изд. „Сибси“, С., 2011
 21. **Станислав КОСТОВ**, *Механизми за защита на основните права в Европейските общности и в Европейския съюз*, сп. „Права на човека“, 2/2005, стр. 5
 22. **Силвен ЛОРАН**, *Гражданството на Съюза и Конституцията за Европа: между политическия компромис и юридическия лаксизъм* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 517-553
 23. **Слободан МИЛАЧИЧ**, *Демократичната идея в проекта за Конституция за Европа: бележки относно развитието на демократичното начало и липсата на концептуална яснота* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 179-193
 24. **Мария МИХАЛЕВА**, *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави-членки на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по

- Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005, стр. 101
25. **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционният договор – очертаване на една нова форма на политическа организация* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 19-30
26. **Жан-Дени МУТОН**, *Конституционно право на Европейския съюз* – във: **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Записки по право на Европейския съюз. Том I – Институционно право*, Сборник лекции от Международната магистърска програма „Право на ЕС“, Юридически факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, С., 2009, стр. 231
27. **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2010
28. *„От А до Я за Европа и младежта“*, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2000
29. **Жасмин ПОПОВА**, *Право на Европейския съюз*, Институт по публична администрация и европейска интеграция, С., 2005
30. **Жоел РИДО**, *Конституцията за Европа и националните конституции* – в: **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С., 2007, стр. 31-45
31. **Жоел РИДО**, *Правото на съдебна защита – гръбнак на правната система на ЕС* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 81-94

32. **Кристиан РУСЕВ**, *Европейският омбудсман в контекста на подготовката на ЕС за разширяване*, сп. „Съвременно право“, изд. „Сиби“, бр. 5/2002, стр. 39
33. **Атанас СЕМОВ**, *Бележки върху конституционните изменения в страните-членки на ЕС*, Годишник на БСУ, 1999
34. **Атанас СЕМОВ**, *Гражданството на Европейския съюз* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 170-280
35. **Атанас СЕМОВ**, *Гражданството на Европейския съюз*, сп. „Право без граници“, бр. 1/2007, самост. притурка
36. **Атанас СЕМОВ**, *Директният ефект в правото на Европейския съюз*, сп. „Европейска интеграция и право“, Министерство на правосъдието, бр. 4, 2006 г.
37. **Атанас СЕМОВ**, *Европа като правова общност* – в: **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европа като правова общност*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С., 2006, стр. 37-72
38. **Атанас СЕМОВ**, *Европейска интеграция и държавен суверенитет* – в: *Пазарно стопанство и европейска интеграция – правни, икономически и социално-политически аспекти*, Сборник доклади от научна конференция с международно участие, Великотърновски университет, 2001 г., стр. 113
39. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки* Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, С., 2005
40. **Атанас СЕМОВ**, *Европейското гражданство. II. Правото на свободно движение на лицата като част от института на гражданството на Европейския съюз* – в: *Трудове по Международно право*, том 5, Българска асоциация по Международно право, С., 2000, стр. 253
41. **Атанас СЕМОВ**, *Източници на Правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*, Министерство на правосъдието, С., 2005
42. **Атанас СЕМОВ**, *Какво трябва да знаем за Европейския съюз. Наръчник за работа с европейските институции и прилагането на Правото на ЕС*, Институт по Европейско право, С., 2008

43. **Атанас СЕМОВ**, *Конституционноправни проблеми на членството в ЕС в някои страни-кандидатки – в: Атанас СЕМОВ (съст.), От какви изменения се нуждае Българската конституция*, Научно адвокатско сдружение, С., 2001, стр. 86
44. **Атанас СЕМОВ**, *Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно гражданството на ЕС и правата, които го съставляват – в: Атанас СЕМОВ (съст.), 55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007, стр. 345
45. **Атанас СЕМОВ**, *Нужната или възможната реформа (Съображения относно конституционната реформа в България) – в: Конституцията за Европа и националните конституции*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и ИЕП, С., 2006
46. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, Институт по Европейско право, С., 2007
47. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *От какви изменения се нуждае Българската конституция*, Научно адвокатско сдружение, С., 2001
48. **Атанас СЕМОВ**, *„Планът на Жан Моне“ като гениално политическо прозрение и далновидна интеграционна програма – в: Атанас СЕМОВ (съст.), Правни въпроси за журналисти*, Фондация „Отворено общество“ и др., С., 2001, стр. 144
49. **Атанас СЕМОВ**, *Плахите реформи на уморена Европа*, Министерството на външните работи, С., 2007
50. **Атанас СЕМОВ**, *Права на гражданите на ЕС. Том I. Правен режим на защитата на правата на човека в Европейския съюз*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2013
51. **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на правото на ЕС*, Институт по публична администрация, Институт по Европейско право, С., 2007
52. **Атанас СЕМОВ**, *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията – в: Атанас СЕМОВ (съст.), Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите-членки*, Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, С., 2005, стр. 28
53. **Атанас СЕМОВ**, *Производства пред СЕС срещу действията или бездействията на органите на ЕС*, под печат, сега в:

Учебни материали на Международната магистърска програма
„Право на ЕС“ на ЮФ на СУ, www.eubg.eu

54. **Атанас СЕМОВ**, *Свободното движение на лицата като част от гражданството на ЕС – в: Трудове по Международно право*, том VI, Българска асоциация по Международно право, С., 2003
55. **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009
56. **Атанас СЕМОВ**, *Суверенитетът и Европейският съюз – в: Трудове по Международно право*, том 6, Българска асоциация по Международно право, С. 2003, стр. 361
57. **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на ЕС. Съвременното международно правораздаване – том II*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011
58. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2005
59. **Атанас СЕМОВ, Иван БОЕВ (съст. и ред.)**, *Конституцията за Европа и националните конституции*, Сборник с докладите на Международната научна конференция, София, 18-19 март 2005 г., СУ „Св. Кл. Охридски“, Институт по Европейско право, Университет Страсбург-III „Робер Шуман“, Университет Нанси-II, С. 2007, стр. 179-193
60. **Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Договорът от Лисабон, Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2009
61. **Марко СЕМОВ**, *Българска народопсихология. Избрани съчинения – том I*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010
62. **Божана СТОЕВА, Виолета КОСТАДИНОВА, Светлана ЛОМЕВА**, *Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи*, Група за европейски прогнози и изследвания към Фондация „Отворено общество“, С., 2002
63. **Стефан СТОЙЧЕВ**, *Конституционно право на Република България*, изд. „Сиела“, С., 2002
64. **Кристиян ЦАКЕР**, *Европейско право*, под редакцията на Ружа Иванова, изд. „Сиби“, С., 1998

II. На други езици

1. **Christian AUTEXIER**, *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand* – dans : *Les constitutions européennes et le Traité de Maastricht*, Revue française de Droit constitutionnel, No 12/1992, p. 637
2. **Florence BENOÎT-ROHMER**, *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, Revue trimestrielle de droit européen, No 41(2), avr.-juin 2005, p. 261
3. **Jean BOULOUIS**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1997, 6 éd.
4. **Jean BOULOUIS**, *Principes généraux* – dans: *Répertoire communautaire*, Dalloz, Paris, 1992
5. **Mark BREALEY, Mark HOSKINS**, *Remedies in EC Law*, Sweet & Maxwell, 2 ed., 1998
6. **Jean-Yves CARLIER**, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, 2007
7. *Des nombreuses langues, une seule famille. Les langues dans l' Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003
8. **Patrick DOLLAT**, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruylant, 1998
9. **Louis DUBOUIS**, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux* – dans: *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 77-99
10. **Louis DUBOUIS, Jean-Claude BLUMANN**, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4 éd., Montchrestien, 2006
11. **Pascal FONTAINE**, *L'Europe des citoyens* – dans : *12 leçons sur l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003, p. 44
12. **Yves GALMOT**, *L'élaboration de la règle de droit par la Cour de justice des Communautés européennes grâce à la méthode du recours aux principes communs aux droits des Etats membres* – dans : *Conseil d'Etat, Quel droit en Europe, quel droit pour l'Europe*, Paris, 1990

13. **Jean-Claude GAUTRON**, *Droit européen*, Dalloz, 8 éd., Paris, 1997
14. **Cristophe GESLOT**, *Elections municipales et la citoyenneté européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003
15. **Trevor C. HARTLEY**, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, 4 ed., 1998
16. **Margot HORSPOOL**, *The Concept of Citizenship in the European Union* – in: **Hermann-Josef BLANKE**, **Stelio MANGIAMELI**, *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, p. 279
17. **Guy ISAAC**, **Marc BLANQUET**, *Droit communautaire générale*, Armand Colin, 2001, 8 éd.
18. **Jean-Paul JACQUÉ**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 2011
19. **Raimond KOVAR**, *La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire*, Recueil des cours de l'Académie de droit européen, 1993, vol. IV, livre 1
20. **Dominik LASOK**, *Law and Institutions of the European Union*, Butterworths, London, 6 ed., 2001
21. **Koen LENAERTS**, **Piet VAN NUFFEL**, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999
22. **Jean-Victor LOUIS**, *L'ordre juridique communautaire*, 6 éd., Perspectives européennes, OPOCE, Luxembourg, 1993
23. **Jean-Victor LOUIS**, **Thierry RONSE**, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.G, 2005
24. **Philippe MANIN**, *Les Communautés européennes. L'Union européenne*, Pédone, 3 éd., 1997
25. **Henri OBERDORFF (dir.)**, *Les constitutions de l'Europe des Douze*, La documentation Française, Paris, 1994
26. **Pierre PESCATORE**, *Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire*, Rapport au 12^e congrès de la FIDE, Paris, 1986
27. **Pierre PESCATORE**, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses universitaires de Liège, 1975
28. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 1999, 3 éd.

29. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2006, 5 éd.
30. **Joël RIDEAU**, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 2009, 6 éd.
31. **Joël RIDEAU**, *France – dans: Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, La documentation française, Paris, 1992, p. 89
32. **Jo SHAW**, *Law of the European union*, Palgrave Law Masters, 3 ed., 2000
33. **Denis SIMON**, *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, 3 éd., Paris, 2001
34. **Takis TRIDIMAS**, *The General Principles of Community Law*, Oxford, 1999
35. **John A. USHER**, *General Principles of EU Law*, Longman, Edinburgh, 1998
36. **Sean VAN RAEPENBUSCH**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Larcier, 2005
37. **Maarten P. VINK**, *Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No 4/2003, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/>
38. **Simone VEIL**, *Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes*, Luxembourg, OPOCE, 1997

III. Цитирани решения на СЕО (СЈСЕ, ТРП) и СЕС (за съда СЈ) по азбучен ред

1. СЈСЕ, 2000, *Abrahamsson*, C-407/98, Rec. I-5539
2. СЈСЕ, 1982, *Adoui et Cornuaille*, aff. jointes 115/81, 116/81, Rec. 1665
3. СЈСЕ, 2000, *Albore*, C-423/98, Rec. I-5965
4. СЈСЕ, 1957, *Algera c/ Assemblée commune*, jointes 7/56, 3-7/57, Rec. 83
5. СЈСЕ, 2000, *Angonese*, C-218/98, Rec. I-4139
6. СЈСЕ, 2003, *Anker*, C-47/02, Rec. 10447
7. СЈСЕ, 1991, *Antonissen*, C-292/89, Rec. I-745
8. СЈСЕ, 1992, *Asociacion Espanola de Banca Privada et a.*, C-67/91, Rec. I-4785
9. СЈСЕ, 1996, *Asscher*, 48/75
10. СЈСЕ, 1979, *Auer*, 136/78
11. СЈСЕ, 1996, *Avis 2/94 (Adhésion de la communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)*, Rec. I-1759
12. СЈСЕ, 1970, *Balkan*, 55/75, Rec. 19
13. СЈСЕ, 1990, *Barber / Guardian Royal Exchange Assurance Group*, C-262/88, Rec. I-1889
14. СЈСЕ, 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. I-7091
15. СЈСЕ, 1998, *Baustahlgewebe GmbH c/ Commission*, C-185/95 P, Rec. I-8417
16. СЈСЕ, 1978, *Belbouab c/ Bundesknappschaft*, 10/78, Rec. 1915
17. СЈСЕ, 1988, *Bergemann*, 236/77
18. СЈСЕ, 1992, *Bernini / Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, C-3/90, Rec. I-1071
19. СЈСЕ, 1992, *Bernini*, C-3/90, Rec. I-1071
20. СЈСЕ, 1989, *Bettray*, C-344/87, Rec. 1621
21. СЈСЕ, 1968, *Beus*, 5/67, Rec. 126
22. СЈСЕ, 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, Rec. I-637
23. СЈСЕ, 2005, *Bidar*, C-209/03, Rec. I-2119
24. СЈСЕ, 1986, *Bilka*, 170/84, Rec. 1607
25. СЈСЕ, 1998, *Birden*, C-1/97, Rec. I-7747
26. СЈСЕ, 1988, *Blaizot / Université de Liège e.a.*, 24/86, Rec. 379

27. CJCE, 1991, *Bleis / Université de Liège e.a.*, 24/86, Rec. I-5627
28. CJCE, 1975, *Bonsignore*, 67/74, Rec. 297
29. CJCE, 1962, *Bosch*, 13/61, Rec. 97
30. CJCE, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921
31. CJCE, 1996, *Boukhalfa*, C-214/94, Rec. I-2253
32. CJCE, 1996, *Brasserie du Pecheur et Factortame*, aff. jointes 46/93, 48/93, Rec. I-1131
33. CJCE, 2004, *Collins (Brian Francis Collins contre Secretary of State for Work and Pensions)*, C-138/02
34. CJCE, 1988, *Brown*, 197/86
35. CJCE, 1974, *BRT c/ SABAM*, 127/73, Rec. 51
36. CJCE, 2003, *Burbaud*, C-285/01
37. CJCE, 1996, *Cabnis-Issarte*, C-308/93, Rec. I-2097
38. CJCE, 2006, *Cadman*, C-17/05, Rec. I-9583
39. CJCE, 1974, *Casa grande*, 9/74
40. CJCE, 2006, *Chateignier*, C-346/05, Rec. I-10951
41. CJCE, 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, C-405/01
42. CJCE, 2006, *Commission c/ Allemagne*, C-244/04
43. CJCE, 1989, *Commission c/Allemagne*, 249/86
44. CJCE, 2009, *Commission c/ Allemagne*, C-269/07
45. CJCE, 2006, *Commission c/ Allemagne*, C-441/02
46. CJCE, 2004, *Commission c/ Autriche*, C-465/01
47. CJCE, 2005, *Commission c/ Autriche*, C-203/03
48. CJCE, 2006, *Commission c/ Autriche*, C-262/05
49. CJCE, 1980, *Commission c/ Belgique*, 149/79
50. CJCE, 1994, *Commission c/ Belgique*, C-173/94
51. CJCE, 1997, *Commission c/ Belgique*, C-344/95
52. CJCE, 2000, *Commission c/ Belgique*, C-355/98
53. CJCE, 2006, *Commission c/ Belgique*, C-408/03
54. CJCE, 2005, *Commission c/ Espagne*, C-157/03
55. CJCE, 2006, *Commission / Espagne*, C-205/04
56. CJCE, 2006, *Commission c/ Espagne*, C-503/03
57. CJCE, 1986, *Commission c/ France*, 307/84
58. CJCE, 1991, *Commission c/ France*, C-294/89
59. CJCE, 1997, *Commission c/ France*, C-402/02

60. CJCE, 1998, *Commission c/ France*, C-35/97
61. CJCE, 1996, *Commission c/ Grèce*, C-290/94
62. CJCE, 2009, *Commission c/ Grèce*, C-460/08
63. CJCE, 1987, *Commission c/ Italie*, 307/84
64. CJCE, 2005, *Commission c/ Italie*, C-278/03
65. CJCE, 1993, *Commission c/ Luxembourg*, 111/91
66. CJCE, 1994, *Commission c/ Luxembourg*, 118/92
67. CJCE, 1996, *Commission c/ Luxembourg*, C-473/93
68. CJCE, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, 90-91/63
69. CJCE, 1991, *Commission c/ Pays-Bas*, 68/89
70. CJCE, 2007, *Commission c/ Pays-Bas*, C-50/06
71. CJCE, 2000, *Commission c/ Portugal*, C-62/98
72. CJCE, 2007, *Commission c/ des Pays-Bas*, C-50/06
73. CJCE, 1989, *Coonan*, C-33/88, Rec. 1591
74. CJCE, 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141
75. CJCE, 1989, *Cowan*, 186/87, Rec. 195
76. CJCE, 1975, *Cristini*, 32/75
77. CJCE, 1975, *Deböeck c/ Commission*, 90/74, Rec. 1123
78. CJCE, 2006, *De Cuyper*, C-406/04
79. CJCE, 1971, *Defrenne / Belgian State (Defrenne I)*, 80/75, Rec. 455
80. CJCE, 1976, *Defrenne / SABENA (Defrenne II)*, 43/75, Rec. 455
81. CJCE, 1978, *Defrenne / SABENA (Defrenne III)*, 149/77, Rec. 1365
82. CJCE, 1987, *Demirel*, C-12/86, Rec. 3719
83. CJCE, 1971, *Deutsche Gramophon/Metro*, 78/70, Rec. 487
84. CJCE, 2002, *D'Hoop*, C-224/98, Rec. I-6191
85. CJCE, 1985, *Diatta*, 267/83
86. CJCE, 1999, *Donatella Calfa*, C-348/96
87. CJCE, 1974, *Donato Casagrande c/ Landeshauptstadt München*, 9/74, Rec. 773
88. CJCE, 2005, *Dörr et Ünal*, C-136/03, Rec. I-4759
89. CJCE, 1986, *Drian-court*, 355/85, Rec. 3231
90. CJCE, 1990, *Dzodzi*, aff. jointes C-297/88, C-197/89, Rec. I-3763
91. CJCE, *Dürbeck*, 112/80, Rec. 1981
92. CJCE, 1989, *Echternach et Moritz*, aff. jointes 389/87, 390/87, Rec. 723
93. CJCE, 1999, *El-Yassini*, C-416/96, Rec. I-1209

94. CJCE, 2006, *Eman et Sevinger*, C-300/04
95. CJCE, 1992, *Equal opportunities commission*, C-9/91, Rec. I-4297
96. CJCE, 1979, *Eridania*, 230/78, Rec. 2749
97. CJCE, 2006, *Espagne c/ Royaume-Unie*, C-145/04
98. CJCE, 1991, *Espace économique européenne*, Avis C-1/91, Rec. I-6079
99. CJCE, 1979, *Even*, 207/78
100. CJCE, 2006, *Familiensache c/ Standesamt Stadt Niebüll*, C-96/04
100. CJCE, 2000, *Ferlini*, C-411/98, Rec. I-8081
101. CJCE, 1968, *Fink-Frucht*, 27/67, Rec. 341
102. CJCE, 1958, *Hauts fourneaux et Acieries belges c/ Haute Autorité CECA*, 8/57, Rec. 225
103. CJCE, 1981, *Foglia c/ Novello*, 244/80, Rec. 3045
104. CJCE, 1983, *Forcheri*, C-152/82, Rec. 2323
105. CJCE, 1991, *Francovich*, aff. jointes C-6-9/90, Rec. I-5357
106. CJCE, 1993, *France c/ Commission*, C-325/91, Rec. I-3283
107. CJCE, 1995, *Gallagher*, C-175/94, Rec. I-4253
108. CJCE, 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. I-11613
109. CJCE, 2006, *Gattoussi*, C-97/05, Rec. I-11917
110. CJCE, 1995, *Gebhard*, C-55/94, Rec. I-4165
111. CJCE, 2007, *Geven*, 213/05
112. CJCE, 1991, *Giagonidis*, 376/89
113. CJCE, 2003, *Goziitok*, aff. jointes C-187/01, C-385/01, Rec. I-1345
114. CJCE, 1985, *Gravier*, 293/83
115. CJCE, 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. I-6193
116. CJCE, 2002, *Gottardo*, C-55/00, Rec. I-413
117. CJCE, 1991, *Gouda*, C-288/89, Rec. I-4007
118. CJCE, 1979, *Hansen/Hauptzollamt Flensburg*, 91/78, Rec. 935
119. CJCE, 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. 3727
120. CJCE, 1997, *Hayes*, C-323/95, Rec. I-1711
121. CJCE, 1987, *Heylens*, C-222/86, Rec. 4097
122. CJCE, 1989. *Hoechst c/ Commission*, aff. jointes 6/87, 227/88, Rec. 2859
123. CJCE, 1985, *Hoeckx*, 249/83
124. CJCE, 2006, *Hosse*, C-286/03

125. CJCE, 1999, *Hiils AG c/ Commission*, C-199/92 P, Rec. I-4287
126. CJCE, 1988, *Humbel*, C-263/86, Rec. 5365
127. CJ, 2012, *I. c/ Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, C-348/09
128. CJCE, 1977, *Iannelli*, 74/76, Rec. 577
129. CJ, 2010, *Ibrahim*, C-310/08
130. CJCE, 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, 11/70, Rec. 1125
131. CJCE, 1990, *Italie c/ Commission*, C-10/88, Rec. I-1229
132. CJCE, 1989, *Ian William Cowan c/ Trésor public*, C-186/87
133. CJCE, 2008, *Jacqueline Förster*, C-158/07
134. CJCE, 2001, *Jany*, C-268/99, Rec. I-8615
135. CJCE, 2007, *Jia*, C-1/05, Rec. I-1
136. CJCE, 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651
137. CJCE, 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Rec. I-11189
138. CJCE, 1995, *Kalanke*, C-450/93, Rec. I-3051
139. CJCE, 2002, *Kauer*, C-28/00, Rec. I-1343
140. CJCE, 2001, *Kaur*, C-192/99, Rec. I-1237
141. CJCE, 1986, *Kempf*, 139/85
142. CJCE, 1984, *Kirk*, 63/83, Rec. 2689
143. CJCE, 1962, *Klöckner-Werke AG c/ Haute Autorité*, 17/61, Rec. 653
144. CJCE, 1979, *Knoors*, 115/78, Rec. 399
145. CJCE, 1992, *Koua Poirres*, C-206/91, Rec. I-6685
146. CJCE, 2005, *Kranemann*, C-109/04
147. CJCE, 1993, *Kraus*, C-19/92, Rec. I-1663
148. CJCE, 2002 *Kurz*, C-188/00, Rec. I-10691
149. CJCE, 1988, *Lair, Universität Hannover*, 39/86, Rec. 3161
150. CJ, 2010, *Lassal*, C-162/09
151. CJCE, 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Rec. 2121
152. CJCE, 1987, *Lebon*, 316/85, Rec. 2811
153. CJCE, 1988, *Ledoux*, 127/86
154. CJCE, 2000, *Lehtonen*, C-176/96, Rec. I-2681
155. CJCE, 1982, *Levin*, 53/81
156. CJCE, 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, Rec. 2989
157. CJCE, 1973, *Lorentz*, 120/73, Rec. 1471
158. CJCE, 1984, *Luisi et Carbone*, aff. jointes 286/82, 26/83, Rec. 377
159. CJCE, 1966, *Lütticke*, 57/65, Rec. 301
160. CJCE, 2002, *Maaheimo*, C-333/00, Rec. I-10087

161. CJCE, 2005, *Marhold*, C-178/04
162. CJCE, 1997, *Marschall*, C-409/95
163. CJCE, 1972, *Marsman*, 44/72
164. CJCE, 1998, *Martínez Sala c/ Freistaat Bayern*, C-85/96, Rec. I-2691
165. CJCE, 1980, *Marty*, 31/79, Rec. 2491
166. CJCE, 1974, *Massa*, 175/73, Rec. 917
167. CJCE, 2006, *Mattern*, C-10/05, Rec. I-3145
168. CJCE, 1997, *Meints*, C-57/96, Rec. I-6689
169. CJCE, 1999, *Mesbah*, C-179/98, Rec. I-7955
170. CJCE, 1989, *Messner*, C-265/88, Rec. 4209
171. CJCE, 2008, *Metock e.a.*, C-127/08
172. CJCE, 1992, *Micheletti and others c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, 369/90, Rec. I-4239
173. CJCE, 1979, *Ministère public c/ Ratti*, 148/78, Rec. 1629
174. CJCE, 2002, *Ministre de l'Intérieur contre Aitor Oteiza Olazabal*, C-100/01
175. CJCE, 1997, *Mora Romero*, C-131/96
176. CJCE, 1982, *Morson et Jhanjan*, 35-36/82, Rec. 3723
177. CJCE, 1977, *Moulins Pont-a-Mous-son*, aff. jointes 24/76, 20/77, Rec. 1795
178. CJCE, 2002, *MRAX (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL)*, C-459/99, Rec. I-6591
179. CJCE, 1985, *Mutsch*, C-137/84, Rec. 2681
180. CJCE, 1980, *National Panasonic (UK) Limited c/ Commission*, 136/79, Rec. 2033
181. CJCE, 1986, *Netherlands State c/ Reed*, 59/85, Rec. 1283
182. CJCE, 2003, *Ninni-Orasche*, C-413/01
183. CJCE, 1974, *Nold*, 4/73, Rec. 491
184. CJCE, 1974, *Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor GmbH*, 4/73, Rec. 508
185. CJCE, 1996, *O'Flynn*, C-237/94, Rec. I-2617
186. CJCE, 2002, *Olazabal*, C-100/01
187. CJCE, 1997, *Opel Austria*, T-15/94, Rec. II-39
188. CJCE, 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jointes C-482/01, C-493/01, Rec. I-5257
189. CJCE, 2005, *Oulane*, C-215/03, Rec. I-1215

190. CJCE, 1992, *Parlement c/ Conseil*, C-295/90
191. CJCE, 2000, *Pays-Bas et a. c/ Commission*, aff. jointes C-174, 189/98 P, Rec. I-1
192. CJCE, 1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, C-58/94, Rec. I-2169
193. CJCE, 1980, *Pecastaing c/ Etat belge*, 98/79, Rec. 691
194. CJCE, 1993, *Phil Collins*, C-186/87, Rec. I-5154
195. CJCE, 1977, *Pierre Bouchereau*, 30/77
196. CJCE (Ord.), 2009, *Pignataro*, C-535/08
197. CJCE, 1978, *Pigs Marketing*, 83/78, Rec. 2347
198. CJCE, 1976, *Prais c/ Conseil*, 130/75, Rec. 1589
199. CJCE, 1985, *Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, 240/83, Rec. 531
200. CJCE, 1984, *Prodest*, 237/83, Rec. 3153
201. CJCE, 1979, *Ratti*, 148/78, Rec. 1629
202. CJCE, 1992, *Raulin*, C-357/89
203. CJCE, 1986, *Reed*, 59/85
204. CJCE, 1988, *Reed*, 45/86
205. CJCE, 1982, *Reina*, 65/81, Rec. 33
206. CJCE, 1974, *Reyners*, 2/74, Rec. 631
207. CJCE, 1971, *Rheinmünhnen*, 6/71, Rec. 126
208. CJCE, 2006, *Richards*, C-423/04
209. CJCE, 2000, *Rombi, Arkopharma*, C-107/97, Rec. I-3367
210. CJ, 2010, *Rotman*, C-135/08
211. CJCE, 1991, *Roux*, C-363/89, Rec. I-273
212. CJCE, 1976, *Royer*, C-48/75, Rec. 497
213. CJCE, 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Rec. I-1417
214. CJCE, 1975, *Rutili*, 36/75, Rec. 1219
215. CJCE, 1970, *SACE*, 33/70, Rec. 1213
216. CJCE, 2003, *Safalero*, C-13/01, Rec. I-8679
217. CJCE, 2008, *Sahin*, C-551/07
218. CJCE, 1995, *Sanz de Lera*, aff. jointes C-163, 165, 250/94, Rec. I-4821
219. CJCE, 1994, *Scholz*, C-419/92, Rec. I-505
220. CJCE, 2003, *Schönheit*, aff. jointes C-4/02, C-5/02, Rec. I-12575
221. CJCE, 2007, *Schwarz et Gootjes-Schwarz*, C-76/05

222. CJCE, 1992, *Singh (The Queen v Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department)*, C-370/90, Rec. I-4265
223. CJ, 18. 10. 2012, *Singh*, C-502/10
224. CJCE, 1999, *Sirdar*, C-273/97, Rec. I-7403
225. CJCE, 2004, *Skalka*, C-160/02, Rec. I-5613
226. CJCE, 1996, *Skanavi*, C-193/94, Rec. I-929
227. CJCE, 1978, *Société Union française de céréales c/ Hauptzollamt Hamburg Jonas*, 6/78, Rec. 1675
228. CJCE, 1996, *Sofia Skanavi et Konstantin Chryssanthakopoulos*, C-193/94
229. CJCE, 1974, *Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, C-152/73
230. CJCE, 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. 419
231. CJCE, 1988, *Steymann*, 196/87, Rec. 6159
232. CJCE, 1974, *Syndicat general du personnel des organismes européens c/ Commission*, 18/74, Rec. 933
233. CJCE, 1992, *Surinder Singh*, 370/9
234. CJ, 2010, *Teixeira*, C-480/08
235. CJCE, 1979, *Tomadini*, 84/78, Rec. 1801
236. CJCE, 1993, *Thomas (Secretary of State for Social Security / Thomas and others)*, C-328/91, Rec. I-1247
237. CJCE, 2004, *Trojani*, C-456/02, Rec. I-7573
238. CJCE, 2010, *Tsakouridis*, C-145/09
239. CJCE, 1993, *Tsiotras*, 171/91
240. CJCE, 2006, *Turpeinen*, C-520/04, Rec. I-10685
241. CJCE, 1997, *Uecker et Jacquet (Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen)*, aff. jointes 64-65/96
242. CJCE, 2002, *Union de Pequenos Agricultores c/ Conseil*, C-50/00 P, Rec. I-6677
243. CJCE, 1991, *URSSAF c/ Hostellerie Le Manoir*, C-27/91, Rec. I-5531
244. CJCE, 1984, *Usinor c/ Commission*, 78/83, Rec. 4177
245. CJCE, 1980, *Valsabbia*, aff. jointes 154/78 et a., Rec. 907
246. CJCE, 1974, *Van Bingsbergen*, 33/74, Rec. 1244
247. CJCE, 1994, *Van der Elst*, 43/93, Rec. 498

248. CJCE, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337
249. CJCE, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1
250. CJCE, 1994, *Van Poucke*, C-71/93, Rec. I-1101
251. CJCE, 2009, *Vatsouras*, AJ C-22/08 & C-23/08
252. CJCE, 1984, *VBVB c/Commission*, aff. jointes C-43/82, C-63/82, Rec. 19
253. CJCE, 2004, *Wallentin*, C-169/03, Rec. I-6443
254. CJCE, 1974, *Walrave*, 36/74, Rec. 1405
255. CJCE, 1976, *Watson et Belmann*, 118-75, Rec. 1185
256. CJCE, 2002, *Weidacher*, C-179/00, Rec. I-501
257. CJCE, 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97
258. CJCE, 1995, *Vougioukas*, C-443/93, Rec. I-4033
259. CJCE, 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, Rec. I-9925
260. CJCE, 2000, *Zurstrassen*, C-87/99, Rec. I-3337
261. CJCE, 2001, *Akrich*, C-109/01, Rec. I-9607
262. TPI, 1998, *UEAPME c/ Conseil*, T-135/96, Rec. II-2335
263. TPI, 2000, *Volkswagen AG c/ Commission*, T-62/98, Rec. II-2702

IV. Основни цитирани нормативни актове (в хронологичен ред, независимо дали действат днес)

РЕГЛАМЕНТИ

1. Регламент 1612/68 на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно свободата на движение на работници в рамките на Общността
2. Регламент 1251/70 на Комисията от 29 юни 1970 г. относно правото на работниците да останат на територията на държавата-членка, след като са работили в тази държава (отменен от Регламент 635/2006)
3. Регламент 45/2001 на ЕП и Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни
4. Регламент 539/2001 на Съвета 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
5. Регламент 1049/2001 на ЕП и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията
6. Регламент 883/2004 на ЕП и на Съвета от 29 април 2004 г. относно координирането на социалноосигурителните системи
7. Регламент 562/2006 на ЕП 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)
8. Регламент 635/2006 на Комисията от 25 април 2006 г. за отмяна на Регламент 1251/70 относно правото на работници да останат на територията на държава-членка, след като са били наети в същата държава
9. Регламент 1430/2007 на Комисията от 5 декември 2007 г. за изменениенаприложенияIIиIIIкъмДиректива2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации

ДИРЕКТИВИ

10. Директива 64/221 относно координирането на мерки във връзка с движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основаващи се на обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве
11. Директива 68/360 на Съвета от 1 октомври 1968 г. относно премахването на ограничения за движението и пребиваването на работниците от държавите-членки и техните семейства в рамките на Общността
12. Директива 73/148 относно правото на установяване и свободно предоставяне на услуги
13. Директива 89/48 за общата система за признаване на дипломи на висшето образование, обхващащи професионално обучение с минимална продължителност 3 години
14. Директива 90/364 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване
15. Директива 90/365 на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на работници и на лица със свободни професии, прекратили своята трудова дейност
16. Директива 90/366 от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на студенти
17. Директива 93/96 на Съвета от 29 октомври 1993 г. относно правото на пребиваване на студенти
18. Директива 93/109 на Съвета от 6 декември 1993 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейския парламент от граждани на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани
19. Директива 94/80 на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на подробните условия, при които гражданите на Съюза, пребиваващи в държава-членка, на която не са граждани, упражняват правото си да избират и да бъдат избирани по време на общински избори

20. Директива 95/46 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни
21. Директива 99/93 на ЕП и Съвета от 13 декември 1999 г. относно правната рамка на Общността за електронните подписи
22. Директива 2003/86 на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството
23. Директива 2003/109 от 25 ноември 2003 г. относно статуса на гражданите на трети страни с продължително пребиваване
24. Директива 2004/38 на ЕП 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-членки, за изменение на Регламент 1612/68 и отменяща Регламент 1251/70 и директиви 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 и 93/96
25. Директива 2004/114 на Съвета от 13 декември 2004 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни с цел образование, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност
26. Директива 2005/36 на ЕП и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации
27. Директива 2005/71 на Съвета от 12 октомври 2005 г. относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност
28. Директива 2006/100 на Съвета от 20 ноември 2006 г. за адаптиране на някои директиви в областта на свободното движение на хора поради присъединяването на България и на Румъния.

Основни съкращения

ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ДЕИО	Договор за създаване на Европейската икономическа общност
ДЕОАЕ	Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия
ДЕОВС	Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДМ	Договор от Маастрихт
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ДЧ	държава-членка (държави-членки)
ЕИО	Европейска икономическа общност (до преименуването ѝ в Европейска общност от 1 ноември 1993 г.)
ЕК	Европейска комисия (Комисия)
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи (другаде ЕКЗПЧОС)
ЕО	Европейска общност (Европейски общности)
ЕОАЕ	Европейска общност за атомна енергия (или Евроатом)
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана
ЕС	Европейски съюз
ЕСв	Европейски съвет
КРБ	Конституция на Република България
ЛД	Лисабонски договор
ОВЕС	Официален вестник на ЕС
ПЕС	Право на Европейския съюз
ПИС	Първоинстанционен съд
СЕС	Съд на Европейския съюз
СЕО	Съд на Европейските общности
УД	Учредителни договори
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Convention européenne de droits de l'homme
CtEDH	Cour européenne de droits de l'homme
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJ	Cour de justice (след ЛД)
CoE	Council of Europe
ECHR	European court of human rights
JO	Journal officiel (на ЕС след ЛД)
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
RTDE	Revue trimestrielle de Droit européen
T	Tribunal (de grande instance – след ЛД)
TRI	Tribunal de première instance

СЪДЪРЖАНИЕ

Първа част

ОСОБЕНОСТИ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ГРАЖДАНСТВОТО НА ЕС / 19

Глава 1. Предистория и логика на идеята за „европейското гражданство“ / 22

1. Предистория / 22
2. Мълчаливата концепция за „европейско гражданство“ отвъд оковите на суверенитетите / 24
3. Икономическа и политическа логика на гражданството на ЕС / 31

Глава 2. Правна уредба на гражданството на ЕС / 40

1. Уредбата по ДЕС / 42
2. Хартата на основните права на ЕС / 44
3. Базова уредба в ДФЕС / 44
4. Уредба в производните източници / 52
5. Юриспруденцията на Съда на ЕС / 57

Глава 3. Основни особености на гражданството на ЕС / 61

1. Гражданството на ЕС като „квази-гражданство“ / 61
2. Гражданството на ЕС е съвкупност от права и задължения / 65
3. Гражданството на ЕС е *допълнително, акцесорно гражданство* / 66
4. Гражданството на ЕС е *надстроечно гражданство* / 69
5. Няма предвиден собствен механизъм за придобиване и загубване на гражданството на ЕС / 69
6. Притежаването на *двойно гражданство е ирелевантно* / 70
7. Гражданството на ЕС *не създава правната фигура на двойно гражданство* / 71
8. Гражданството на ЕС е *функционално гражданство* / 72
9. Отделните права са във връзка помежду си / 73
10. Гражданството на ЕС оказва косвено влияние върху придобиването и изгубването на национално гражданство и създаването на „европейски народ“ / 73
11. Гражданството на ЕС е съществена предпоставка за европейска/съюзна уредба на правата на човека / 81
12. Гражданството на ЕС изразява разширяването на европейската интеграция извън тясно икономическите материи / 82
13. Ключовата роля на Съда на ЕС / 82
14. Изложеното позволява гражданството на ЕС да бъде определяно като *уникално гражданство* / 83

Глава 4. Политическите права на гражданите на ЕС по Част II на ДФЕС / 86

1. Нормативно закрепване на гражданството като интеграционен конституционен институт / 87
2. Формално определяне на съдържанието на гражданството на ЕС / 92
3. Право на свободно движение / 94
4. Активно и пасивно избирателно право в местни избори в друга държава-членка / 101
5. Активно и пасивно избирателно право в изборите за ЕП в друга ДЧ / 108
6. Право на дипломатическа и консулска защита в трети страни / 113
7. Право на пряко участие в демократичния живот на Съюза (гражданска нормотворческа инициатива) / 117
8. Право на петиции до Европейския парламент / 134
9. Право на обръщане към Европейския омбудсман / 137
10. Право на пряко обръщане към органите на ЕС / 150
11. Право на език / 153

Глава 5. Други неикономически права на гражданите на ЕС / 156

1. Право на достъп до документите на Съюза / 156
2. Правото на защита на личните данни / 159
3. Право на свободно вероизповедание / 162
4. Право на добра администрация / 162
5. Право на достъп до съюзно правосъдие / 163
6. Други права по ДЕС и ДФЕС / 164
7. Правата, закрепени в Хартата на основните права на ЕС / 168
8. Правата, закрепени в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. / 170
9. Правата, произтичащи от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г. / 171
10. Общите принципи като права на гражданите на ЕС / 172

Втора част

СВОБОДНОТО ДВИЖЕНИЕ И ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС ПО ЧЛ. 45 НА ДФЕС / 181

1. Особенности / 185
2. Правна уредба / 187
3. Съдържание на правото на свободно движение на работниците / 190
4. Разширяване на обхвата чрез принципа на недискриминация / 194

Глава 6. Субекти на правото на свободно движение по чл. 45 на ДФЕС (обхванати лица) / 196

А. Работници

1. Понятието „работник“ / 197
2. Критерии за очертаване на обхвата на понятието „работник“ / 201
3. Осъществяваната трудова дейност трябва да е *реална и ефективна* / 207
4. Лица, изключени от обхвата на понятието „работник“ / 212

Б. Други лица

5. Лица, свързани с трудово правоотношение / 214
6. Студенти / 217
7. Членове на семейството / 219
8. Право на пребиваване на граждани на трети страни на друго основание / 225
9. Допълнителни измерения на изключително широкото разбиране за персонален обхват на правото на свободно движение / 227
10. Правото на еднакво третиране / 233
11. Засилена защита на семейния живот и образованието – права на членовете на семейството на мигриращия работник / 236

Глава 7. Съдържание на правото на свободно движение по чл. 45 на ДФЕС (обхванати права) / 255

1. Принципът на равно третиране (недискриминация) като всеобщ (трансверсален) принцип / 260
2. Обща рамка на правния режим на свободното движение по чл. 45 на ДФЕС / 265
3. Право на придвижване / 275
4. Право на „*пребиваване*“ / 278
5. Карта за пребиваване / 286
6. Други социално-икономически права, свързани с правата по чл. 45 на ДФЕС / 291
7. Допълнителни съображения относно приложението на принципа на равно третиране / 300
8. Проявление на принципа на недискриминация по отношение на равенството между мъжете и жените / 305

Глава 8. Ограничения на правото на свободно движение по чл. 45 на ДФЕС / 314

1. Ограничения, свързани със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве / 314
2. Ограничения, свързани със зачитането на суверенитета на ДЧ / 325
3. Временни ограничения въз основа на договорите за членство на новоприсъединили се държави / 338

Заключение на том II / 342

ПРИЛОЖЕНИЯ/ 345

Приложение 1.

Особености на Директивата за участието на гражданите
на ЕС в местните избори в друга ДЧ и несъответствието
на българския Изборен кодекс / 347

Директива 94/80 ЕО / 354

Приложение 2. Основни производни източници

Регламент (ЕИО) № 1612/68 / 373

Директива 2004/38/ЕО / 391

Цитирана литература / 419

Досега в

1. **Жан-Клод ГОТРОН**, *Европейско право*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2006, 492 стр.
2. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Конституцията за Европа и националните конституции*, Международна конференция, СУ „Св. Климент Охридски“, Университет Страсбург-3 „Робер Шуман“ и Университет Нанси-2, Франция, С., 2006, 696 стр.
3. **Жан-Пол ЖАКЕ**, *Институционално право на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, С., 2007, 624 стр.
4. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, Държавна агенция за младежта и спорта, С., 2007, 336 стр.
5. **Атанас СЕМОВ**, *Принципи на прилагане на Правото на ЕС*, Институт по публична администрация и европейска интеграция и Институт по Европейско право, С., 2007, 272 стр.
6. **Атанас СЕМОВ**, *Система на източниците на правото на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 336 стр.
7. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, *Сборник Лисабонският договор – една (не)довършена реформа*, на български, френски и английски език, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 630 стр.
8. **Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Жан-Пол ЖАКЕ, Жан-Клод ГОТРОН, Жоел РИДО, Етиен КРИКИ, Жан-Дени МУТОН**, *Сборник Записки по Европейско право – том I*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 336 стр.
9. **Атанас СЕМОВ и Христо ХРИСТЕВ (съст.)**, *Сборник Лисабонският договор. Консолидирани текстове на ДЕС и ДФЕС с коментари* – УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2009, 688 стр.
10. **Жан-Дени МУТОН**, *Юридически размисли върху бъдещето на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010, 116 стр.



Библиотека

Студии по Европейско право

11. **Атанас СЕМОВ (съст.)**, Двуетичен сборник *Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2010, 280 стр.
12. **Бруно АЛОМАР, Себастиан ДАЦИАНО, Кристоф ГАРА**, *Основни въпроси за Европейския съюз*, Център за продължаващо обучение при ЮФ на СУ, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2011, 646 стр.
13. **Александър ДРАГИЕВ, Александър ЯНКОВ, Атанас ДОДОВ, Денчо ГЕОРГИЕВ, Диана КОВАЧЕВА, Маргарит ГАНЕВ**, *Международен арбитраж и международни съдебни институции – том I*, Сборник *Съвременното международно правораздаване (съст. Маргарит ГАНЕВ)*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, 438 стр.
14. **Атанас СЕМОВ**, *Съдът на Европейския съюз – том II*, Сборник *Съвременното международно правораздаване (съст. Маргарит ГАНЕВ)*, Институт по Международно право, Институт по Европейско право, С., 2011, 530 стр.
15. **Атанас СЕМОВ (съст. и ред.)**, Сборник *Новият европейски пакт от март 2012 г.*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2012, 96 стр.
16. **Атанас СЕМОВ**, *Права на гражданите на Европейския съюз – том I. Правен режим на защитата на правата на човека в Европейския съюз*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2013, 380 стр.
17. **Атанас СЕМОВ**, *Права на гражданите на Европейския съюз – том II. Правен режим на гражданството на ЕС и свободното движение*, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2013, 448 стр.

