



## СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА ХОРА

Свободата на движение и пребиваване на хора в ЕС представлява крайъгълният камък на гражданството на Съюза, въведено от Договора от Маастрихт през 1992 г. Постепенното премахване на вътрешните граници съобразно Шенгенските споразумения беше последвано от приемането на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на ЕС и на членове на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на ЕС. Независимо от значението на това право, продължават да съществуват съществени пречки пред изпълнението, десет години след крайния срок за изпълнението на Директивата.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС); Член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС); Дялове IV и V от ДФЕС; Член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз гласи.

### ЦЕЛИ

Значението на концепцията на свободното движение на хора се промени след нейното въвеждане. Първите разпоредби по този въпрос, в Договора за създаването на Европейската икономическа общност от 1957 г. ([1.1.1](#), [2.1.5](#) и [2.1.4](#)), се отнасят само до свободното движение на работници и до свободата на установяване и в този смисъл — до лица, които са трудово заети или доставчици на услуги. Договорът от Маастрихт въведе понятието гражданство на ЕС, като гражданин на ЕС автоматично е всеки гражданин на държава членка. Гражданството на ЕС представлява основата на правото на лицата да се придвижват и да пребивават свободно в рамките на територията на държавите членки. Договорът от Лисабон потвърди това право, което е включено и в общите разпоредби относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

### ПОСТИЖЕНИЯ

#### А. Шенгенско пространство

Най-съществената промяна при създаването на вътрешния пазар със свободно движение на хора беше сключването на двете Шенгенски споразумения — Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. и Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген, подписана на 19 юни 1990 г., която влезе в сила на 26 март 1995 г. Първоначално Конвенцията за прилагане на споразумението



от Шенген (подписана само от Белгия, Франция, Германия, Люксембург и Нидерландия) се основава на междуправителственото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи. Протокол към Договора от Амстердам предвижда пренос на постиженията на правото от Шенген (4.2.4) в Договорите. Понастоящем, по силата на Договора от Лисабон, тя преминава под парламентарен и съдебен контрол. Тъй като по-голямата част от постиженията на правото на Шенген сега са част от постиженията на правото на ЕС, от момента на разширяването на ЕС от 1 май 2004 г. вече е изключена възможността присъединяващите се държави да „не се включат“ в съответните разпоредби (член 7 от Шенгенския протокол).

## 1. Участващи държави

Понастоящем има 26 държави с пълноправно членство в Шенгенското пространство: 22 държави — членки на ЕС, както и Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн (които имат статут на асоциирани държави). Ирландия не е страна по Конвенцията, но има възможност „да се включи“ към избрани части от Шенгенското правен корпус; Дания, въпреки че е част от Шенгенското пространство от 2001 г., разполага с възможност да не участва по отношение на нови мерки в областта на правосъдието и вътрешните работи, включително относно Шенгенското пространство, въпреки че е обвързана с определени мерки в рамките на общата визова политика. България, Румъния и Кипър предстои да се включат, въпреки че е налице забавяне поради различни причини. Хърватия започна процедурата на кандидатстване за присъединяване към Шенгенското пространство на 1 юли 2015 г.

## 2. Обхват

Постиганията, свързани с Шенгенското пространство, включват:

- а. премахване на контрола по вътрешните граници за всички хора;
- б. мерки за засилване и хармонизиране на контрола по външните граници: всички граждани на ЕС могат да влизат в Шенгенското пространство само като показват лична карта или паспорт (4.2.4);
- в. обща визова политика за краткосрочни пребивавания: граждани на трети държави, включени в общия списък на държавите, които не са членки, чиито граждани се нуждаят от входна виза (вж. списъка в приложение II към Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета) могат да получат еднократна виза, валидна за цялото Шенгенско пространство;
- г. Полицейско и съдебно сътрудничество: полицейските сили си оказват взаимопомощ при откриването и предотвратяването на престъпления и ще имат право да преследват избягали престъпници на територията на съседна държава от Шенгенското пространство; налице е и по-бърза системи за екстрадиране и взаимно признаване на наказателни присъди (4.2.6 и 4.2.7);
- д. създаване и развитие на Шенгенска информационна система (ШИС) (4.2.4)



### 3. Предизвикателства

Въпреки че Шенгенското пространство е широко считано като едно от основните постижения на Европейския съюз, то беше изложено на значителен натиск от безпрецедентния поток на бежанци и мигранти към ЕС. От септември 2015 г. огромният брой на новопристигащи накара няколко държави членки временно да въведат отново проверки на вътрешните граници на Шенгенското пространство. Въпреки че всички временни гранични проверки са в съответствие с Кодекса на шенгенските граници, това е първият момент в историята на Шенгенското пространство, когато временни гранични проверки са въведени в такъв мащаб. Допълнително предизвикателство идва под формата на терористични атаки, които показват трудността при откриването на терористи, които влизат в Шенгенското пространство и пътуват през него. Текущите предизвикателства изтъкнаха неделимата връзка между строго управление на външните граници и свободното движение в рамките на тези външни граници и доведе до поредица от нови мерки за засилване на проверките за сигурност на лицата, които влизат в шенгенското пространство, и за подобряване на управлението на външните граници ([4.2.4](#) и [4.2.7](#)).

#### Б. Свободно движение на граждани на ЕС и на членове на техните семейства

##### 1. Първи стъпки

С цел превръщане на Общността в пространство на истинска свобода и мобилност за всички граждани, през 1990 г. бяха приети директиви за предоставяне на право на пребиваване на лица, различни от работници: Директива 90/365/ЕИО на Съвета относно правото на пребиваване на заети лица и на самостоятелно заети лица, които са преустановили своята трудова дейност; Директива 90/366/ЕИО на Съвета относно правото на пребиваване на студентите; и Директива 90/364/ЕИО на Съвета относно правото на пребиваване (за граждани на държавите членки, които не се ползват от това право по силата на други разпоредби на Общностното право, и за членове на техните семейства).

##### 2. Директива 2004/38/ЕО

С цел да бъдат консолидирани различните законодателни актове (включително споменатите по-горе) и да бъде отчетена богатата съдебна практика във връзка със свободното движение на лице през 2004 г. беше приета нова широкообхватна директива, а именно Директива [2004/38/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки. Нейните разпоредби имат за цел да насърчат гражданите на Съюза да упражняват тяхното право да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, да намалят административните формалности до най-същественото, да осигурят по-добро определение на статута на членовете на семейството и да ограничат обхвата за отказване на влизане или прекратяване на правото на пребиваване. В приложното поле на Директива 2004/38/ЕО членовете на семейството включват: съпруга (от същия пол, както е пояснено от Съда на Европейския съюз в неговото решение по делото *Coman*, C-673/16); регистрирания партньор, ако законодателството



на приемащата държава членка третира регистрираното съжителство като равносилно на брак; 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 на регистрирания партньор; и преки роднини по възходяща линия на издръжка и тези на съпруга/съпругата или на регистрирания партньор<sup>[1]</sup>.

**а. Права и задължения:**

- За периоди на пребиваване не по-дълги от три месеца: единственото изискване е гражданите на Съюза да притежават валиден документ за самоличност или паспорт. Приемащата ги държава членка може да изиска от въпросните лица да регистрират присъствието си в държавата.
- За периоди на пребиваване по-дълги от три месеца: Гражданите на ЕС и членовете на техните семейства, ако не работят, трябва да имат достатъчно средства и застраховка за болест, за да не обременяват системата на социално осигуряване на приемащата ги държава членка по време на престоя си. Гражданите на Съюза нямат нужда от разрешение за пребиваване, но въпреки това държавите членки могат да изискат от тях да се регистрират пред органите. Членове на семействата на граждани на Съюза, които не са граждани на държава членка, трябва да подадат молба за разрешение за пребиваване, валидно за срока на престоя им или за срок от 5 години.
- Право на постоянно пребиваване: гражданите на Съюза придобиват това право след петгодишен период на законно пребиваване без прекъсване, при условие че срещу тях няма постановено решение за експулсиране. Правото вече не зависи от никакви условия. Същото правило важи и за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, и които са живели с гражданин на ЕС в продължение на пет години. Правото на постоянно пребиваване се губи само в случай на отсъствие от държавата членка за период по-дълъг от две последователни години.
- Ограничения на правото на влизане и пребиваване: Граждани на Съюза или членове на техните семейства могат да бъдат експулсирани от приемащата държава членка на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Предоставени са гаранции, за да се гарантира, че такива решения не се вземат на икономическа основа, че спазват принципа на пропорционалност и се основават на лично поведение, наред с други съображения.

Най-сетне, директивата дава възможност на държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някои от предоставените права, в случаи на злоупотреба с права или измама, например фиктивните бракове.

---

[1] Повечето държави членки също така прилагат директивата, за да гарантират правата на свободно движение за партньори от еднакъв пол, регистрирани партньори и партньори в трайна връзка.



## б. Прилагане на Директива 2004/38/ЕО

Директивата е съпроводена от проблеми и противоречия, като има доказателства за появяващи се сериозни недостатъци при изпълнението и продължаващи пречки пред свободното движение, както изтъкват доклади на Комисията и проучвания на Парламента относно прилагането на Директивата, процедури на установяване на нарушение срещу държави членки за неправилно или непълно транспониране, големия брой петиции до Парламента и значителния брой дела, разглеждани от Съда на ЕС. Критиките, отправени от някои държави членки през периода 2013—2014 г. относно предполагаемите злоупотреби с правилата за свободно движение от страна на гражданите на ЕС с цел „туризъм за извличане на ползи“, доведоха до дискусии на равнище ЕС относно възможни реформи, които междувременно са оставени настрана след решението на Обединеното кралство да напусне ЕС.

## в. Граждани на трети държави

За разпоредбите, валидни за граждани на трети държави, които не са членове от семейства на граждани на ЕС, вж. [4.2.3.](#)

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът се е борил дълго в подкрепа на правото на свободно движение, което той счита за ключов принцип на Европейския съюз. В своята резолюция от 16 януари 2014 г. относно зачитането на основното право на свободно движение в ЕС Парламентът отхвърля усилията за ограничаване на правата на свободно движение и призовава държавите членки да се съобразяват с разпоредбите на Договора относно правилата на ЕС по отношение на свободата на движение и да гарантират, че принципите на равенство и основното право на свобода на движение са поддържани за всички държави членки. В своите резолюции от 15 март 2017 г. относно пречките пред свободното движение и работа на гражданите на ЕС в рамките на вътрешния пазар и от 12 декември 2017 г. относно Доклада за гражданството на ЕС от същата година, Парламентът призова още веднъж за премахване на пречките пред правото на свободно движение. Решението на Обединеното кралство да напусне Европейския съюз лиши свободното движение от един от неговите основни критици.

Що се отнася до Шенгенското пространство, в резолюцията си от 30 май 2018 г. относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство Парламентът осъди „продължаващото повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници“, тъй като това „е пагубно за целостта на Шенгенското пространство и вредно за благосъстоянието на европейските граждани и за принципа на свободно движение“.

Въпреки че пандемията от COVID-19 накара повечето държави членки да въведат отново граничен контрол на вътрешните граници, да затворят границите и да прилагат временни ограничения за пътуване от други държави от ЕС, в различни резолюции, приети през 2020 г., Парламентът многократно е изразявал



загрижеността си, като е призовавал за по-добра координация на равнището на ЕС и за бързо връщане към напълно функциониращо Шенгенско пространство<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2020

---

[2] Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2020 г. относно положението в Шенгенското пространство вследствие на избухването на COVID-19, параграфи 2 и 12

