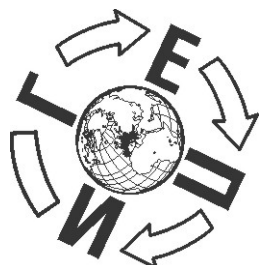


Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските предст- ви



*Божана Стоева
Виолета Костадинова
Светлана Ломева*

Въведение

През последните години човешката мобилност обхваща все повече хора, страни и икономики, отколкото когато и да било. Мобилността се проявява в най-различни форми – доброволна и принудителна миграция, законна и незаконна миграция, временно и постоянно пребиваване, културен и научен обмен, туризъм. Развитите икономики на държавите членки на Европейския съюз привличат икономическите имигранти и няма държава, която да не е засегната от миграционните движения. Традиционното разграничаване между страни на произход и приемащи страни все повече се обезсмисля, превръщайки много от тях едновременно и в двете. Въпреки съществуващите ограничения за работа на граждани на трети за ЕС страни, търсенето на доставчици на услуги, висококвалифицирани професионалисти и нискоквалифицирани работници непрекъснато нараства. Въпросът за свободното движение на хора и регламентиране на миграцията е неделима част от дейността на европейските институции и изграждането на общия пазар.

През последните 40 години въпреки неохотата и съпротивата на държавите членки много от въпросите, засягащи миграцията, бяха прехвърлени към компетенциите на институциите на Европейския съюз. През това време политическият дебат се пренасочи от насърчаване на трудовата миграция към предотвратяването и борбата срещу незаконната миграция. Необходимостта от бърз икономически растеж принуждава държавите членки да регламентирант ясно законната имиграция на работници. Всяка една от тях започна да преразглежда националната си имиграционна политика, а тенденциите са към хармонизиране на материята чрез общите европейски правила.

Свободното движение на хора се превръща във все по-актуална тема, след като България извоюва правото нейните граждани да пътуват без визи в Шенгенското пространство. В края на октомври 2001 започнаха и преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“. Това налага необходимостта от познаване на европейското законодателство и особеностите на миграционния процес в ЕС.

Настоящата разработка проследява развитието на европейското законодателство в областта на свободното движение на хора, както и най-новите тенденции в политиката на Европейския съюз спрямо страните от Централна и Източна Европа в тази насока. Изследвани са и българските представи за европейското гражданство, и очакванията от евроинтеграцията. Целта на проучването е да се очертаят конкретните насоки, в които да се съсредоточат усилията на институциите за информиране на обществеността. Решенията на проблемите се съдържат в отговорите на запитаните и те носят най-точните и ясни послания.

Информацията в изследването ще е полезна и за младите хора, които все още търсят отговор на въпроса дали да емигрират, както и за всички онези, интересувани се от изискванията за продължителен престой и работа в държавите членки на Европейския съюз.

I. Свободно движение на хора – развитие на законодателството

Началото на дългия процес на европейската интеграция като отражение на желанието на народите на континента да живеят в мир и да постигнат икономически просперитет формално започва с приемането през 50-те години на миналия век на учредителните договори (ЕОВС¹, Евратом² и Договора за създаване на ЕИО), полагащи основите на бързото икономическо развитие и политическото обединение на Западна Европа.

С Римския договор³ се приемат основните принципи на икономическа интеграция между държавите, като се предвижда постепенно изграждане на единен европейски пазар – общ пазар, представляващ пространство без вътрешни граници, където **свободното движение на лица, стоки, услуги и капитали** е гарантирано. Така общият пазар се превръща в ядрото на европейското обединение и възстановяването на икономическата мощ на Стария континент.

Свободното движение на хора или правото на работници и лица със свободни професии да живеят и да работят в друга държава членка на Европейския съюз е една от четирите основни свободи, залегнали в основата на общия европейски пазар. В процеса на задълбочаване на интеграционните процеси принципът на свобода на движение еволюира по отношение на кръга лица, спрямо които се отнася. Първоначално (**първи етап**) с Римския договор правото се предоставя само на работниците и техните семейства, а впоследствие, чрез вторичното законодателство, се разпростира и спрямо други физически лица, чиито статут и права не се базират единствено на икономическата им функция в обществото (**втори етап**). Кулминация в развитието на законодателството в тази насока е приемането с Договора за Европейския съюз (ДЕС)⁴ на концепцията за европейско гражданство (**трети етап**), което включва в себе си както икономически, така и политически права. Европейското гражданство от своя страна не е статична категория, с времето то продължава да еволюира и да изпълва със съдържание европейската политическа идентичност.

1. Свободно движение на работници според Римския договор (РД)

Съгласно член 39 (предишен член 48) РД свободата на движение на работници „*изисква премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на националността, между работниците от държавите членки, що се отнася до условията за наемането на работа, възнаграждението и други условия на труд и във връзка с трудовото правоотношение*“.

Следователно разпоредбата на член 39 има три основни аспекта:

- **Достъп до работа.** Всеки гражданин на Европейския съюз има право да търси и да бъде наеман на работа в която и да е от останалите държави членки.
- **Право на пребиваване.** Работникът има право на пребиваване в приемащата страна, както и да бъде придружаван от семейството си.
- **Равнопоставеност.** Всякаква дискриминация на национална основа е забранена. Следователно принципът, който лежи в основата на свободното движение на работници, е **принципът на предоставяне на национално третиране**. С други думи, налага се забрана на всякаква дискриминация по отношение на чужденци от друга държава членка на Европейската общност по причина на тяхното гражданство.

Член 39 дава право на работниците на свободно придвижване между държавите членки, а член 43 предоставя аналогично право на тези, които са на свободна практика, известно в европейското право като „право на установяване“.

В договора наред с основния принцип на равнопоставеност са предвидени и няколко ограничения пред свободното движение на хора, които се основават на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

Римският договор регламентира основните принципи и предвижда, че мерките, необходими за постепенното осъществяване на свободата на движение на работници, се приемат с вторичното законодателство чрез директиви или регламенти. 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. Правото на свободно движение на работници се допълва освен това и от координация на системите на социално осигуряване в държавите членки на ЕС и от взаимното признаване на дипломи. Цялата тази гама от обществени отношения е регламентирана в законодателство на ЕС относно свободното движение на хора.

¹ През април 1951 Белгия, Германия, Франция, Италия, Люксембург и Холандия подписват договор за създаване на Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС).

² Договорът за Европейска общност за атомна енергия (Евратом) е подписан в Рим, 1957 г.

³ Римският договор, или Договорът за създаване на Европейска икономическа общност е подписан в Рим, 1957 г.

⁴ Договорът за Европейския съюз (ДЕС) е известен още като Договора от Маастрихт с това, че е подписан в холандския град през 1992 г. ДЕС влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

2. Законодателство относно свободно движение на хора

Европейските регламенти и директиви относно правото на пребиваване и установяване, приети на базата на разпоредбите на основните договори, се създават в течение на повече от 30 години и към момента нормите са разхвърляни в около 10 правни инструмента. Основните правни актове, посочени в хронологичен ред, са следните:

- **Директива 64/221** относно координирането на мерки във връзка с движението и пребиваването на чужди граждани, основаващи се на обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.
- **Регламент 1612/68** на съвета от 15 октомври 1968 относно свободата на движение на работници в рамките на Общността.
- **Директива 68/360** на съвета от 15 октомври 1968 относно премахването на ограничения за движението и пребиваването на работниците от държавите членки и техните семейства в рамките на Общността.
- **Регламент 1251/70** на комисията от 29 юни 1970 относно правото на работниците да останат на територията на държавата членка, след като са работили в тази държава.
- **Директива 90/364** на съвета от 28 юни 1990 относно правото на пребиваване.
- **Директива 90/365** на съвета от 28 юни 1990 относно правото на пребиваване на работници и на лица със свободни професии, прекратили своята трудова дейност.
- **Директива 93/96** на съвета от 29 октомври 1993 относно правото на пребиваване на студенти.

На базата на тези актове може да се направи извод, че европейското право предвижда не „неограничено“, а в някаква степен „контролирано“ движение на хора. Например получаването на разрешение за престой 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.

Приемането на Директиви 90/364, 90/365 и 93/96 е много важен етап в развитието на правото на свободно движение и пребиваване. До този момент правото е ограничено само за работниците и техните семейства, а с тези три директиви то се признава на всички европейски граждани, пак при спазване на съответните условия, да са осигурени със здравни застраховки и да имат достатъчно средства, за да не са в тежест на социалната система на приемащата държава. В оценките на Европейската комисия се изтъква колко много са проблемите, свързани с приложението на тези директиви, и се дават конкретни насоки за това как да се осъвременят нормите относно правото на пребиваване. Като удачна се възприема идеята за изготвяне на нов акт, който да консолидира директивите и да ги осъвремени, а приложението им на практика да се улесни. В работните планове на комисията изготвянето на предложения за изменение и осъвременяване на тези директиви е предвидено да стане в рамките на 2001 и действително през май 2001 Европейската комисия внася *Предложение за Директива относно правата на гражданите на съюза и техните семейства за свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите членки*. Подготвено е Предложение за изменение на Регламент 1612/68.

Освен основните актове във връзка със свободното движение на хора, следва да се отбележи и приемането на някои други разпоредби, които съдържат антидискриминационни мерки, свързани с упражняването на правото на труд и имащи отношение към мобилността на работниците. Такива са приетите през 2000 *Директива, въвеждаща принципа на равнопоставеност между лицата, независимо от техния расов или етнически произход*, и *Директива, въвеждаща обща структура за трудово равенство*. Двете директиви гарантират лишен от дискриминация подход при упражняването на редица права като достъп до работа, образование, здравни услуги, социална защита и социални придобивки.

3. Европейско гражданство

След приемането на член 17 от Договора за Европейския съюз, с което се въведе едно ново понятие – „европейско гражданство“, обхватът на правото на свободно движение на хора се разширява. Съгласно правилото на алинея 1 *Гражданин на съюза е всяко лице, което притежава гражданство на една от държавите членки*. В известен смисъл гражданите на държавите членки на ЕС се сдобиват с двойно гражданство, като европейското гражданство е деривативно и пряко обусловено от гражданството на една от държавите членки на съюза, което лицето притежава. От своя страна гражданството на държавите членки е приоритет на националните им законодателства. От компетентността им е съответно определянето на начините и условията на придобиване на гражданство. Това е записано и в член 3 от *Европейската конвенция за националността*.

Както бе отбелязано по-горе, европейското гражданство е в процес на развитие и еволюция. На този етап то носи със себе си права, които могат да бъдат групирани в две категории – *икономически* и *политически* права⁵. Към *икономическите* са правото на свободно придвижване и на свободно пребиваване на територията на държавите членки, записано в член 17а⁶. Формулирането на това право и систематичното му поставяне в член 17, който е посветен на европейското гражданство, не е случайно и идва да покаже, че разпоредбата се отнася за всички граждани, независимо дали те участват в стопанския живот или не, и по същество консолидира съществуващите норми относно правото на пребиваване и на свободно движение на хора като цяло. Предстоят значи-

⁵ Член 17, ал. 2 – „Гражданите на съюза имат правата, предоставени им от този договор, и изпълняват задълженията, наложени им от него.“

⁶ Член 17 а – „Всеки гражданин на съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки, при спазване на ограниченията и условията, предвидени в договора и в мерките, приети за неговото осъществяване.“

телни промени в европейското законодателството, които целят то да бъде опростено и консолидирано около концепцията за „европейско гражданство“. Сред *политическите права*, предоставени към момента на европейските граждани, са двете хипотези на активно и пасивно избиращелно право (член 17b⁷), а именно правото на гражданина да участва в общинските избори в държавата членка, където пребивава, както и правото му да участва в европейските избори в държавата членка, където пребивава. Европейските граждани се ползват съгласно член 17c⁸ и с право на дипломатическа и консулска защита. Предоставени са им и т.нар. извънсъдебни способности за защита – да отправят петиции до Европейския парламент и да сезират европейския омбудсман – член 17 d⁹ и член 17 e¹⁰.

Съгласно Договора от Амстердам към правата на европейските граждани се прибавиха и правото те да кандидатстват за заемане на длъжност в някоя от европейските институции, и правото на достъп до документите на европейските институции.

Списъкът от конкретни права, които представляват на този етап ядрото на концепцията за европейско гражданство, може да създаде впечатление, че европейското гражданство няма приложение, ако гражданите живеят в собствената си държава, но това не е така. Например правото на отправяне на петиции и сезиране на европейския омбудсман засяга всеки гражданин, където и да се намира той. Тези права може и да не се използват много често на практика, но те символизират легитимните очаквания на европейския гражданин и връзката между гражданина и европейските институции. 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.

4. Причини за ниската трудова мобилност в Европа

Въпреки многобройните правила относно свободното движение на лица и правата, които те предоставят на европейските граждани, много малка част от населението на Европа на практика се възползва от тях. Статистиката на Европейската комисия сочи, че по-малко от 2 % от гражданите на ЕС, които са в трудова възраст, работят в друга държава членка. Причините за ниската мобилност на трудовото население в Европа са многобройни и твърде разнородни по своето естество. Една от причините, поради които мобилността на населението в Европа може да се определи като ниска или недостатъчна, е, че съвкупността от права, предоставени на гражданите съгласно нормите на европейското право, са до голяма степен непознати на техните субекти. От друга страна, съществуващите европейски норми и изисквания, съчетани с бюрократичните пречки, залегнали в националното законодателство на отделните държави членки, поражда редица трудности за желаещите да се възползват от правото си на свободно придвижване и установяване. Такава пречка е и ниското ниво на сътрудничество между държавите членки, което се проявява в по-голяма или в по-малка степен между отделните държави. Европейските демокрации не са напълно освободени от старите националистични рефлексии и все още в стремежа си да намалят безработицата се опитват да прокарат протекционистични мерки спрямо своите пазари на труд. Ниската мобилност е резултат и от изразените културни и лингвистични различия между държавите членки и нежеланието на приемащата държава да спомогне за културната интеграция на работниците в обществото. В заключенията на Европейския съвет от срещата на високо равнище в Ница през 2000 се подчертава необходимостта от засилване на географското движение между държавите членки и от усъвършенстване на законодателството в посока на по-голяма защита на социалните права на работниците, които упражняват правото си на мобилност.

Субекти на по-горе очертаната правна рамка и тенденции в развитието на законодателството са *единствено* европейските граждани. Наред с тях съществува и една голяма група от хора, които са граждани на трети за ЕС държави и които, водени от желанието за по-добър живот, се опитват всячески да пробият „крепостта Европа“ и да намерят легални начини за осигуряване право на престой и получаване право на работа в държавите членки. Правните норми относно европейския пазар на труд и свободното движение на хора обаче налагат редица ограничения пред тази група лица, към която на този етап спадат и гражданите на държавите, с които се водят преговори за присъединяване към Европейския съюз.

⁷ Член 17 b – „Всеки гражданин на съюза, живеещ в държава членка, на която не е гражданин, има право да гласува и да се кандидатира в местни избори в държава членка, на територията на която живее, при същите условия, както и гражданите на тази държава.“

⁸ Член 17 c – „Всеки гражданин на съюза, намиращ се на територията на трета държава, където държавата членка, чийто гражданин е той, няма представителство, има право на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка една държава членка при същите условия, както и гражданите на тази държава.“

⁹ Член 17 d – „Всеки гражданин на съюза има право да отправя петиция до Европейския парламент.“

¹⁰ Член 17 e – „Всеки гражданин на съюза има право да се обръща към омбудсман.“

II. Политика на Европейския съюз спрямо страните от Централна и Източна Европа в областта на свободното движение на хора

От подписването на Римския договор през 1957 до момента броят на държавите членки на Европейския съюз се е увеличил повече от два пъти. От първоначалните шест държави днес те вече са петнайсет. Четирите успешни разширявания доведоха до присъединяването на Дания, Ирландия и Великобритания през 1973, Гърция през 1981, Испания и Португалия през 1986, Австрия, Финландия и Швеция през 1995.

След края на Студената война и разпадането на Съветския съюз в Европа настъпват промени, които насърчават много от бившите социалистически държави да кандидатстват за членство в Европейския съюз. Така към чаканите Турция (1987) и Кипър (1990) се присъединяват и голям брой източноевропейски държави. През периода 1994–1995 кандидатури за членство са получени от Унгария, Полша, Латвия, Румъния, Словения, Естония, Литва, България, Чехия и Словакия. Отварянето на Централна и Източна Европа изправи Европейския съюз пред голямо икономическо предизвикателство. Западноевропейските държави, свикнали да бъдат заобиколени от съседи със стабилна икономика, изведнъж трябваше да се приспособят към новата действителност и да търсят начин да се преборят с нарастващия поток имигранти от Централна и Източна Европа. Сравнено с годините след Втората световна война, когато интеграцията се извършва постепенно, разпадането на комунистическия строй бе своеобразен шок за Западна Европа, която бе принудена да възприеме такава политика, с която да предпази трудовия си пазар от многобройния поток имигранти от Изток.

След като изминаха повече от десет години от тези събития, някои от държавите в преход преодоляха в началото на 90-те години дълбока икономическа рецесия и успяха да постигнат значителни икономически постижения. Ако тази тенденция продължи, страни като Полша, Унгария, Чехия и Словения съвсем скоро ще постигнат траен икономически растеж. От друга страна, редица политици и представители на бизнеса в Западна Европа гледат негативно на тези процеси, страхувайки се от конкуренцията на икономиките в преход, а адаптирането към новите политически и икономически измерения се превърна в ключов въпрос, дискутиран многократно на европейската политическа сцена.

Голяма част от политическите проблеми са свързани със заетостта. Източна Европа представлява огромен запас от евтина работна ръка, насочила поглед към Европейския съюз. Преобладаващите опасения са, че вносът на конкуренция от евтина работна ръка може да предизвика загуба на работни места в държавите от Европейския съюз, или пък, водени от икономически съображения, европейските компании могат да затворят някои от заводите си и да изнесат част от дейностите в Централна и Източна Европа. Какви права се предоставят на лицата от трети за ЕС страни и по-специално на гражданите на държавите, с които се водят преговори за присъединяване към ЕС и дали са основателни съществуващите опасения в настоящите държави членки относно наводняването на пазарите им на труд, ще бъде разгледано в следващите раздели.

1. Европейско законодателство и политика относно правото на пребиваване и работа на лица от трети за ЕС страни. Споразумения за асоцииране със страните от Централна и Източна Европа

Съгласно Шенгенското споразумение гражданите на трети страни, пребиваващи на територията на някоя от държавите членки, могат да пътуват свободно до другите държави, с изключение на Ирландия и Великобритания, които не влизат в т. нар. Шенгенска зона. По силата на принципа за равно третиране тези граждани получават същите права за свободно движение, както европейските граждани и гражданите на европейското икономическо пространство.

За разлика от свободното движение вътре в рамките на съюза, по традиция се смята, че имиграцията от трети страни към Общността е проблем на отделните държави членки. Поради тази причина до скоро не съществуваше единна за Европейския съюз имиграционна политика. До нанасянето на поправките с Амстердамския договор Договорът за Европейския съюз не даваше правно основание на европейските институции да приемат директиви и регламенти по въпроси, свързани с имиграцията на граждани от трети за ЕС държави. Държавите членки провеждаха междуправителствено сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи. След ратифицирането на Договора от Амстердам, интеграцията на граждани от трети страни се урежда както в националните законодателства на държавите членки и в двустранните споразумения, така и в европейското законодателство, като тенденциите през последните години са към развитие на законодателството именно на европейско ниво. Правното регулиране на тази материя се очаква да приключи до 2004, когато трябва да бъдат приети ясни правила относно правото на престой, статута на легалните имигранти и правилата за борба с нелегалната имиграция. Основните законодателни предложения и политически решения в тази насока са отразени в следващите редове.

През 1999 Европейският съвет в Тампере взема решение, че законният статут на гражданите на трети страни трябва да се доближи до този на гражданите на държавите членки, със „сравними“ права и свободи. Държавите членки ясно изразяват своето намерение да развият обща европейска политика в областта на имиграцията и даването на убежище.

През **март 2001** Европейската комисия представя *Предложението си за Директива относно статута на граждани от трети страни, дълготрайно пребиваващи в ЕС*, с което се предлага въвеждането на статута на дълготрайно пребиваване и принципа на равно третиране. Предложението предвижда с изтичането на петгодишния законен престой на граждани на трети страни в някоя от държавите членки да им се дава право на постоянно пребиваване за период от 10 години и автоматично възобновяване на това право след изтичането на 10-годишния срок. Същевременно притежателите на подобно разрешително ще могат да упражняват икономическа дейност в съответната държава членка. Паралелно с това предложение за директива Европейската комисия разработва и *Програма за действие на Общността относно насърчаване интеграцията на граждани на трети страни*.

През **2000** комисията предлага две директиви относно влизането и екстрадирането от територията на държавите членки. Първата от тях, *Директивата за многостранното признаване на решенията относно екстрадирането на граждани на трети страни*, е приета през **май 2001**. *Директивата за засилване на наказателната структура за предотвратяване на незаконното влизане и пребиваване на граждани на трети страни* е също в процес на разглеждане.

През **юли 2001** Европейската комисия внася за разглеждане *Предложение за Директива относно условията за влизане и пребиваване на граждани от трети страни, които се наемат на работа или упражняват свободна икономическа дейност*. Целта на това предложение за директивата е да се създаде единна национална процедура за придобиване на разрешения за работа и за пребиваване. Документите могат да се подават едновременно от гражданите на трети страни или от техните бъдещи работодатели. Държавите членки ще прилагат и експериментират различни режими, за да проверят дали съответното място няма да се заеме от работник, който вече има достъп до европейския пазар на труда. Първоначално разрешението за работа ще се издава за период от три години и ще позволява смяна на работата и работодателя. Очаква се **до края на 2001** да бъде представено *Предложението за Директива относно условията за приемане и престой на граждани на трети страни с цел обучение*, както и *Предложението за Директива относно условията за приемане и престой на граждани на трети страни, които са в неактивна трудоспособна възраст*.

В момента се обсъжда внесеното през 2000 *Предложение за Директива за правото на събиране на семействата*. Съгласно предложението членовете на семействата, които са граждани на трети страни, ще имат същите права като тези на членовете на семействата, които са граждани на Европейския съюз и са се преместили в рамките на съюза, по силата на правото на избор, както и на достъп до образование, работа и обучение. Забранява се достъпът до обществените фондове. Държавата членка е в състояние да изисква законен престой до една година, преди лицето да се присъедини към семейството си. На другия член на семейството ще се издава разрешение за престой със същата продължителност като тази на първоначално кандидатствалото лице. След четири години, ако семейните връзки все още съществуват, съпругата/съпругът и децата, навършили 18 години, получават правото на автономен статут. В случай на овдовяване, развод, раздяла или смърт на даден роднина след една година лицата могат да кандидатстват за автономно разрешение за престой, ако не са установени допълнителни причини, поради които не може да бъде издадено подобно разрешение за пребиваване.

Поредицата законодателни предложения се допълни **в края на 2001** и от предложението на европейския комисиар по въпросите на правосъдието и вътрешните работи Антонио Виторино, което предвижда въвеждането на единна за целия ЕС система на „зелени карти“. Целта на „зелените карти“ ще бъде да регулират законната имиграция. Идеята е чрез тях да се въведат единни правила за право на достъп и престой, като националният контрол върху броя на ползвателите на „зелени карти“ се запази. Придобивайки този документ, незаконните имигранти ще могат да узаконят статута си и ще работят законно, като плащат данъци и социални осигуровки. От своя страна това ще доведе до попълване на пенсионните фондове на застаряващото европейско население. Картата ще е валидна за не повече от 3 години и ще се отнема, ако носителят ѝ е безработен за период от 3 до 6 месеца в рамките на една година.

2. Свободно движение на хора според Споразуменията за асоцииране

Разпоредби относно свободното движение на хора се съдържат в подписаните през 1994–1996 Споразумения за асоцииране със страните от Централна и Източна Европа.

Общ принцип в Европейските споразумения е, че на законно наетите работници на територията на ЕС се предоставя третиране, лишено от всякаква дискриминация. По-благоприятен от този режим може да бъде договорен единствено чрез двустранни споразумения. Някои от Европейските споразумения, каквито са тези със Словения, Полша и България, дават право и на съпруга/съпругата на законно нает работник да работи в страната до изтичане на престоя на законно наетия член от семейството. Повечето споразумения съдържат преходен период от 10 години, разделени на два еднакви етапа, които изтичат към 2004–2005, като страните кандидатки вече са навлезли формално във втория етап от преходния период. Изключение правят балтийските държави, където някои преходни клаузи вече са изтекли. Характерно за споразуменията е становището, че по време на втория етап Съветът по асоцииране трябва да предложи „последващи стъпки“ за подобряване движението на работници, „*вземайки под внимание т.нар. социална и икономическа обстановка в асоциираните страни и нивото на заетост в Общността*“.

Европейските споразумения позволяват на лица от централно и източноевропейските държави да основават компании в Европейския съюз, но съдържат някои ограничения спрямо правото да се работи на свободна практика. Изключение правят споразуменията с Унгария и Словения. Гражданите на Унгария получават правото да упражняват свободни професии в Европейския съюз със започването на „втория етап“ от 1 юни 2000, докато гражданите на Словения ще могат да се възползват от това право след изтичане на целия преходен период. Следва да се отбележи решението на Европейския съд в Люксембург от септември 2001, с което се потвърждава, че гражданите на страните кандидатки могат да започват бизнес на територията на Европейския съюз съгласно подписаните споразумения за асоцииране, но държавите членки запазват правото си да регулират режима за влизане и престой на територията им за граждани от тези държави. Съгласно решението на Европейския съд *„такива гражданци имат право на толкова благоприятно третиране, колкото това към компании и граждани на Европейския съюз“*. Становището на съда е, че Споразуменията за асоцииране *„дават на гражданите право на установяване, което означава право да започват дейности с търговски или производствен характер, да изпълняват занаятчийски дейности или да работят като лица на свободна практика“*.

За България, съответно, норми се съдържат в *Европейското споразумение за асоцииране между европейските общности и България*, и по-специално в част IV, посветена на движението на работници, установяването и предоставянето на услуги. Заглавието на главата умишлено не съдържа в себе си думата *„свободно“*. Съгласно разпоредбата на член 38 *„третирането, предоставено на работници – български граждани, законно наети на територията на държава членка, ще бъде свободно от каквато и да е дискриминация, основана на гражданството по отношение на условията за работа, заплащане или освобождаване в сравнение с нейните собствени граждани“*.

3. Свободно движение на хора в националните законодателства и съгласно двустранните споразумения

По правило повечето от държавите членки не позволяват трудова имиграция освен ако работодателят не докаже, че конкретното място не може да бъде заето по друг начин. Общо изключение, прилагано от много държави, е схемата за временна заетост, например сезонната работа.

Единствено Германия е сключила двустранни споразумения с голям брой от страните кандидатки, на базата на които на работниците от тези държави се осигурява достъп както до трудовия пазар, така и възможност за включване в схемите за социално осигуряване. Други държави като Австрия, Швеция и Гърция имат двустранни споразумения само с някои от източноевропейските държави, а в Италия в момента се подготвят такива.

Всяка година в *Германия* около 230 000 граждани, повечето от страните кандидатки, се наемат на работа по линия на различни временни схеми. Германия прилага т.нар. споразумения за търсене на работници по обява (posted workers) с много от страните кандидатки. Интересното е, че тези схеми позволяват на германски компании да се договарят с компании от страните кандидатки да наемат техни служители. Германия прилага и специален режим за граничните райони, давайки на местните власти правото да издават разрешение за работа на „пътнуващи работници“. За разлика от Германия, *Австрия* прилага квотна система, позволяваща до 8 % имигранти от работната сила на страната.

Тези примери с Германия и Австрия като държави, които граничат със страните от Централна Европа, идват да покажат, че правителствата на държавите членки търсят правилното равновесие между националната политика и политиката на Общността по отношение на достъпа на работници от трети страни до пазарите им на труд. В *приложението* са посочени условията и изискванията за работа, прилагани и от другите държавите членки спрямо гражданите от трети страни.

III. Позицията на Европейския съюз за преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“

Кипър, Унгария, Латвия, Малта и Словакия вече са приключили преговорите по главата за свободно движение на хора. Унгария, Латвия и Словакия са приели изискването на Европейския съюз за преходен период до 7 години за търсещите работа на европейския трудов пазар. Малта и Кипър са освободени от това условие. Нещо повече, на Малта дори е позволено да въведе защитни мерки, за да ограничи достъпа на работници от Европейския съюз. Полша и Словения отказаха да приемат каквито и да било преходни периоди относно свободното движение на техните работници след разширяването на Европейския съюз. През юни 2001 България внесе позицията си по Глава 2 „Свободно движение на хора“, а в края на октомври главата официално беше отворена и започнаха преговорите по нея.

Процесът на преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“ включва четири тематични раздела:

- Многостранно признаване на професионалната квалификация и дипломите
- Граждански права
- Координиране на системите за социално осигуряване
- Свобода на движението на хора

Шведското председателство положи усилия да се стигне до единна позиция относно свободното движение на хора при преговорите по присъединяването на страните кандидатки от Централна и Източна Европа. Първоначално испанското правителство я отхвърли и настояваше за гаранции от европейските си партньори, че помощите от Европейския съюз за Испания няма да намалее. Впоследствие Испания оттегли възраженията си и така се стигна до продължаване на преговорите по тази тема.

Един от приоритетите на *белгийското председателство*, което изтича в края на 2001, е изграждането на обща за ЕС имиграционна политика. Белгийското председателство предлага различни варианти за разрешаването на въпроси като развитие на партньорството между страните на произход на емигрантите, управление на миграционните потоци, на интеграцията и заетостта. Председателството отделя голямо внимание и на борбата срещу нелегалната емиграция и по-специално борбата срещу контрабандата и търговията с хора.

Позицията на Европейския съюз относно преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“ се изразява в следното:

- Настоящите държави членки имат право да прилагат национални мерки с цел защита правото на гражданите им на достъп до работа. Всяка една от тях може да въведе по-голяма свобода за движение на работници, включително и пълен достъп до пазара на труда, съгласно националното си законодателство. Текущите двустранни споразумения ще продължат да се прилагат и развиват в бъдеще. Същевременно обаче държавите членки не могат да налагат по-големи ограничения за достъп до техните трудови пазари от тези, приети в момента на подписване на договорите за присъединяване. Новите държави членки ще се ползват с предимство на трудовия пазар пред останалите държави, които не членуват в Европейския съюз.
- До две години след разширяването на ЕС Европейската комисия ще подготви доклад относно националните мерки, които трябва да се предприемат от всяка нова държава членка в областта на миграцията, и ще го предостави на съвета за разглеждане. Преди края на втората година настоящите държави членки се задължават да уведомят Европейската комисия дали възнамеряват да прилагат на национално ниво някакви мерки за ограничаване на миграцията. При липсата на становище от тяхна страна влиза в сила и се прилага европейското законодателство за свободното движение на хора.
- Всяка страна кандидатка има право да поиска допълнително преразглеждане на условията в подписаните договори за присъединяване към Европейския съюз.
- Пет години след разширяването държавите членки ще имат възможността да продължат прилагането на конкретните национални изисквания за период не повече от две години, но само при установяване на сериозни смущения на трудовите им пазари.
- Която и да е държава членка, прилагаща европейското право в тази област, може да въведе и *ad hoc* защитни мерки до края на седмата година след разширяването. Това означава, че всяка една държава членка може да преустанови пълното прилагане на европейското законодателство при възникване на спешни и особени случаи.
- Окончателният официален документ към договорите за присъединяване ще се придружава от декларация, съгласно която държавите членки ще се стремят да осигурят по силата на националното си законодателство по-голям достъп до трудовия пазар с цел пълното прилагане на европейското право.
- Германия и Австрия настояваха за свобода при прилагането на ограничения относно оказването на услуги, по-специално в пограничните райони. В тази област няма да се прилага общ преходен период. Германия и Австрия ще могат да въведат определени национални мерки за премахването на дадени услуги с цел предотвратяване смущения на техните вътрешни пазари на труд.

IV. Ефектът от разширяването на Европейския съюз и свободното движение на хора

1. Фактори, оказващи влияние върху движението на работници

Когато се говори за движение на работници и за трудова миграция, трябва да се вземат под внимание и да се разгледат и онези фактори, които оказват влияние в по-голяма или в по-малка степен, а именно:

• Равнище на доходите

Разликата в равнището на доходите е ключов фактор. Когато имигрантът пребивава в страната на местоработата, значение имат и по-високите разходи за живот като наем, транспорт и т.н. Работникът сравнява работата си или възможностите за работа, които се предлагат в приемащата държава, с тези в собствената си държава. Отчита се нивото на заплащане и дали съпругът/съпругата ще може да си намери работа.

Склонността на законните имигранти да приемат по-ниско заплащане не е от съществено значение на регулирания трудов пазар на Европейския съюз, тъй като трудовото право и споразумения, както и социалноосигурителната система ограничават тези явления.

• Състояние на пазара на труда

Високото равнище на безработица в родината на работниците може да породи и предизвика миграция. В момента трудовият пазар е нееднороден и страда от недостиг или пренасищане на работна ръка, като в зависимост от конкретната област се налага „внос“ или „износ“ на трудова сила. Дори и при висока безработица, съвсем естествено е да възникнат потребности от трудови имигранти с определени способности. При липсата на свободно движение случаите на незаконно наетите на работа се повишават, а лицата, които упражняват свободни професии, се ограничават.

Новите имигранти се стремят да се конкурират с по-рано пристигналите в съответната област на трудовия пазар. Високото ниво на знания и умения на потенциалните имигранти от страните кандидатки води до въпроса дали на тях може да се предложи подходящата работа в държавите им на произход и какъв е рискът от изтичане на мозъци за тези страни. От друга страна, временно работещите в чужбина, след завръщането си в родината, влияят благоприятно върху развитието и модернизацията на икономиката в техните страни.

• Търсене на услуги

Движението на хора, свързано с предоставянето на услуги и включващо изпращане на работници, придава различен облик на трудовата миграция, тъй като това не са работници, поели сами инициативата да емигрират, а специалисти, които навлизат на чуждестранния пазар чрез кариера в големи, често международни компании. Това е резултат по-скоро от търсенето на услуги, отколкото от търсенето на работна ръка.

• Близост

Разстоянието не е фактор от съществено значение за традиционния имигрант. По-голямата част от трудовата миграция от страните кандидатки се възприема като временна или за период, с продължителност от няколко месеца до около седем години, като през това време връзката със семейството и близките на имигранта не се прекъсва. Географската близост оказва влияние при избора на приемащата държава от Европейския съюз. Близостта предизвиква и един особен вид трудова миграция – тази на пътуващите ежедневно работници, които обикновено живеят в пограничните райони. Този тип движение е далеч от традиционното възприемане на миграцията, но е напълно равнопоставено икономически с нея.

• Традиции и имигрантски мрежи

Някои от страните кандидатки имат емиграционни традиции. Проучванията сочат, че трайната и постоянна емиграция е насочена към презокеанските държави като САЩ и Канада. Въпреки близостта, гражданите на държавите от Централна и Източна Европа заемат относително малък дял от общия емиграционен поток към Европейския съюз за последното десетилетие. Обратно явление се наблюдава при временната емиграция от страните кандидатки, която е насочена главно към държавите от Европейския съюз и се разглежда като част от традиционната миграция.

Силна концентрация на централно- и източноевропейски граждани, която може да доведе до образуване на емигрантски мрежи съществува само в някои случаи, като например голямата концентрация на поляци в определени части на Германия. Тези групи играят ролята на своеобразен регулатор, който привлича трудови имигранти при наличие на възможности за работа, или пък сигнализира за пренасищане на пазара или създава се неблагоприятна социална или етническа обстановка, което задържа имиграционния поток.

• Етнически и политически проблеми

Етническите и политическите проблеми пораждат в много по-голяма степен имиграция, отколкото мотивите за търсене на краткосрочна заетост. Именно тези проблеми мотивират представителите на етническите групи, като например ромските малцинства, да търсят работа зад граница.

• Културни и езикови бариери

Социално-психологическите и културните фактори играят важна роля при вземането на решение за работа зад граница за по-продължителен период от време. Необходимостта от изучаването на чужд език често пъти е пречка за много хора. Желанието и действията се разминават значително, тъй като повечето хора виждат възможностите, но са твърде нерешителни, за да се възползват от тях. Културните различия между държавите членки и страните кандидатки не са толкова големи особено когато става въпрос за съседни държави. Географската близост и високото ниво на образование води до все по-добро познаване и използване на европейските езици, което премахва културните и езиковите бариери пред имигрантите от Централна и Източна Европа.

2. Ефектът от разширяването на Европейския съюз върху имиграционния процес

Трудовата миграция се разглежда като движение на хора, които напускат страната си по социално-икономически причини с намерение да работят в друга държава, в резултат на което настъпва промяна на местожителството им. Миграцията не е хомогенно явление дори когато се касае само за трудова миграция или за семейната миграция в потесен смисъл.

Разнообразните изследвания за страните от Централна и Източна Европа водят до извода, че е напълно безмислено да се разграничават различните видове миграция и в частност краткосрочната от по-продължителната. Проучванията сочат, че склонността към трайна имиграция у поляци, чехи и унгарци е относително ниска, докато предпочитанията към краткосрочната миграция, включително задгранични пътувания, сезонна и временна работа са много по-големи. Примери на „непълна миграция“, която съчетава краткосрочни пътувания зад граница с цел печелене на пари и запазване местожителството в родната страна, вече са добре познати и се срещат едновременно в законна и незаконна форма. Разграничават се два вида трудови туристи¹¹: работници, търсещи краткосрочни доходи, често без редовни документи за самоличност, с продължителност на пребиваване от два до четири месеца; и по-малка група от временно наети с договор работници. След падането на „желязната завеса“ имиграционните потоци към Запада продължиха, и по-специално към Германия, но те са намалели значително от 1993 насам. Много бързо, в резултат на наложената рестриктивна политика от приемащите страни, имиграцията от източноевропейски граждани придоби непостоянен характер и се характеризира предимно от краткосрочно движение на работници с временни (законни) договори и „туристи“, търсещи краткосрочна работа и доходи.

Комбинацията от общи граници, липса на географски бариери и твърде големи различия в равнището на доходите е достатъчно основание да се очаква подем на трудовата миграция. Същевременно високите заплати в Австрия или Германия в комбинация с ниските разходи за живот в страната на местоживееене могат да се превърнат в привлекателен избор за работниците от съседните централно- и източноевропейски държави. Много трудно е да се прогнозира каква ще бъде миграцията след разширяването на Европейския съюз. Историческият опит се оказва почти безполезен, тъй като предишните разширявания не обхващат интеграция на високи заплати и слабо развити икономики с такава голяма гъстота на населението в пограничните райони. Очакванията за приток на работници към Австрия от източноевропейските ѝ съседки са между 40 000 и 110 000 през първите пет години и над 200 000 души след период от десет години.

Производно явление би могло да бъде и значителното нарастване на задграничните услуги, включително строителство, посредством изпратени работници или лица, упражняващи свободни професии. Опитът показва, че въпреки изискванията за минимални заплати и спазване на условията за работа в ЕС цената на труда на изпратените работници пада значително в сравнение с тази на местните работници.

Очевидно е, че трудовите потоци Изток–Запад са тясно свързани с личните професионални умения на имигрантите. Ако твърдението, че преобладаващите трудови потоци ще бъдат временни, се окаже вярно, преобладаваща част от имигрантите ще са млади хора, които не са семейни, а семейната миграция ще бъде незначителна, поне през първите години.

Практиката показва, че в повечето случаи работата, която се дава на имигрантите, е по-нискоквалифицирана и включва дейности в областта на строителството, производството и други видове нископлатени услуги. Като цяло натрупаният човешки капитал и умения в страните от Централна и Източна Европа, измерени със съвсем формален показател като брой на годините, прекарани в училище, са много по-високи от тези в южните държави членки и почти достигат нивото на по-развитите държави членки на Европейския съюз.

Напълно възможно е да се наблюдава поляризация. По-голям ще бъде броят на наетите на нискоквалифицирани работни места, с ниски нива на заплащане. Друг вид миграция ще бъдат висококвалифицираните имигранти

¹¹ Salt et al. (1999)

като професионалистите с управленски умения, компютърните специалисти, изследователите и учените в различни области, с които лесно се установява „общ език“.

Специална имигрантска група представляват и студентите от централно и източноевропейските държави, получаващи образованието си в Европейския съюз. Към днешна дата броят им е относително нисък. По данни на UNESCO в средата на 90-те години броят на студентите от Чехия, Унгария, Естония, Полша и Словения в Европейския съюз е едва 19 000. Не могат да се направят прогнози обаче за броя на чуждестранните студенти, които ще останат на работа след приключване на обучението си.

Предполага се, че за в бъдеще по-незначителна ще е етническата миграция Изток–Запад. Все още е рано да се предвиди какъв ще е броят на лицата от Централна и Източна Европа, решили да напуснат родината си по етнически причини и незачитане на човешките им права.

Друга причина, която може да мотивира миграционните потоци, е по-добре развитата система на социално осигуряване в държавите от Европейския съюз. Това може да принуди държавите членки да въведат през първите години след разширяването някои допълнителни ограничения за свободното движение на хора и работници, особено в пограничните райони.

Увеличаване на имиграцията се очаква след въвеждане на свободното движение, тъй като е необходим дълъг период от време, докато равнището на дохода на човек от населението в държавите кандидатки достигне до средното за държавите членки на Европейския съюз. Няма обаче твърди доказателства, че разширяването ще предизвика масова миграция от Изток към Запад, въпреки различията в доходите на човек от населението. Опитът от предходните разширявания оборва тази теза. Подобрените условия на живот и добрите перспективи за растеж и развитие стимулират имигриралите работници да се завърнат в Гърция, Испания и Португалия. Редица изследвания дават подобни прогнози и за централно- и източноевропейските страни.

Последното проучване на European Integration Consortium¹², направено за Европейската комисия, оценява нетната имиграция на около 335 000 резиденти, от които 218 000 ще се насочат към Германия и приблизително 4000 към Холандия след премахване на миграционните бариери през 2002. Миналият опит показва, че само около 35 % от тях ще намерят работа, което опровергава твърденията за наводняване на европейските трудови пазари с работна ръка от Централна и Източна Европа.

Характеристиката на мигрантските потоци показва, че имигрират предимно млади и образовани хора. Проблемът е, че никак не е лесно да се приложат знанията и уменията на хората от Централна и Източна Европа в Европейския съюз. Много често имигрантите са принудени да се задоволят и извършват по-нискоквалифициран труд. Например много източногерманци се наемат на по-нископлатени длъжности въпреки относително високо ниво на образование и умения, характерни за района, и дори същия говорим език.

Според друго проучване, проведено от германския Институт за икономически изследвания (German Institute for Economic Research), тази миграция ще доведе до нарастване на европейския БВП, който ще е достатъчно висок, за да компенсира миграционните разходи, но само ако не се търсят допълнителни облаги. Ако Европейският съюз предвиди ограничаване на свободното движение на труд, облагите и изгодите от миграцията също ще бъдат спрени.

Разрешението, предлагано от германския Институт за икономически изследвания, е ограничаване достъпа до западната социална система, поне за преходния период с цел филтрирането на миграцията, водена от различните социални стандарти. Това може да се постигне като се ограничи гостуващият работник до работа, основаваща се на независимо договаряне, което дава право на работа на Запад, но затруднява достъпа до западната социална система.

Различните изследвания през последните години показват, че ще има в по-голяма или по-малка степен свободно движение на хора след датата на присъединяване. Ако преходните споразумения се обсъдят и обмислят предварително какви клаузи да съдържат и как да регулират процеса на трудова миграция, през първите години миграционните ефекти ще бъдат незначителни. Не трябва да се пренебрегва и фактът, че незаконната миграция и пътуващите зад граница до работното си място в граничните райони, ще бъдат много добро средство за пренебрегване на миграционните ограничения.

По последни данни¹³ приблизително 300 000 лица от държавите кандидатки са законно наети в Европейския съюз, което е 0.2 % от работната сила на съюза. Тази цифра трябва да се сравни с почти 5.3 милиона чуждестранни работници, като гражданите на държавите кандидатки достигат до 6 %. В Австрия, където са съсредоточени най-много работници от държавите кандидатки, те възлизат на 1.2 % от работната сила, а в Германия – едва 0.4 %. Общо Германия и Австрия приемат 70 % от работниците от държавите кандидатки в Европейския съюз. Но дори и в тези две държави работниците от държавите кандидатки възлизат едва на 10 % от общия брой на всички чуждестранни работници. Почти 300 000 активни лица включват около 20 000 свободно практикуващи. Германия и Австрия са приютили половината от тях и представляват съответно 0.2 % и 0.5 % от всички работници със свободни професии в тези две държави.

¹² www.euractiv.com/cgi-bin

¹³ Eurostat Labor Force Survey 1999

По-подробната характеристика на настоящата ситуация изисква и включването на нерегистрираните работници и имигранти. Смята се, че броят им е около 600 000. Тъй като това са лица, извършващи нископлатен труд, много често те вършат дейности, които местните работници отказват, като лични услуги (домашна прислуга, отглеждане на деца и други).

Общият брой на законните имигранти от държавите кандидатки, едновременно активни и неактивни лица, възлиза на 830 000 през 90-те години.

Приблизителен брой на имигрантите от Централна и Източна Европа (по страни и дял)¹⁴

Страна	Брой	Относителен дял
Полша	435 000	53%
Румъния	155 000	19%
Унгария	77 000	9%
България	55 000	7%
Чехия	35 000	4%
Словакия	20 000	2%
Словения	20 000	2%
Естония	15 000	2%
Литва	8 000	1%
Латвия	7 500	1%

Като цяло, очаква се разширяването на Европейския съюз да окаже положително влияние върху миграционните потоци както за държавите членки, така и за страните кандидатки. По данни на изследване, проведено от Европейската кръгла маса на индустриалците в началото на 2001, разширяването на съюза ще създаде 300 000 нови работни места в настоящите държави членки. Същевременно ще се повиши и техният брутен вътрешен продукт. Ползите за страните кандидатки се свързват с повишаване на жизнения стандарт, което ще се отрази върху желанието за емигриране. Броят на лицата, търсещи работа в Западна Европа, се очаква да намалява.

По брой на имигрантите в Европейския съюз България се нарежда на четвърто място след Полша, Румъния и Унгария. Отнесена към територията и населението на тези държави, цифрата е доста голяма. Предполага се, че една част от имигриралите лица са напуснали страната в началото на 90-те години, когато все още не бяха въведени допълнителни мерки за ограничаване на миграционните потоци от Централна и Източна Европа. През последните години се наблюдава известен спад в общия брой на лицата, напускащи България. Относително висока е емиграцията сред по-ниско образованата част от българското население. За съжаление няма данни за незаконно пребиваващите българи на територията на държавите членки. Безвизовият режим за краткосрочни пътувания в Шенгенската зона позволява злоупотреби с наскоро придобитата „привилегия“. Немалко са случаите, когато правото на свободно пътуване се бърка с правото на работа в държавите членки. Необходими са много усилия от страна на правителството, държавните институции и неправителствените организации за ограничаване на миграцията и злоупотребите с безвизовия режим. Вземането на бързи решения и мерки ще улесни преговорите по една от най-трудните глави, а именно главата относно свободното движение на хора.

¹⁴ Eurostat Labor Force Survey 1999

V. Свободното движение на хора и европейското гражданство според българските представи

1. България и свободното движение на хора

В края на октомври 2001 България започна преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“, след като официалната позиция на страната беше внесена през юни 2001.

Както бе отбелязано по-горе в раздела относно позицията на ЕС по главата „Свободно движение на хора“, на страните кандидатки се налага минимум двегодишен „преходен период“ след приемането им в ЕС, в рамките на който гражданите им нямат право да работят на територията на съюза. След изтичането на тези две години ще се вземат решения дали ограниченията да бъдат продължени, като те не могат да се прилагат за период по-дълъг от седем години.

Най-оптимистичният вариант за България е забраните да паднат през 2009. Това ще стане възможно, ако страната стане член на Европейския съюз през 2007, както е планирано, и ако съюзът реши да не удължава ограниченията след първите две години. В противен случай забраната за достъп на български работници до трудовия пазар на Европейския съюз може да остане и до 2014. Докато България не бъде приета и не преминат преходните периоди, българи ще могат да работят законно в Евросъюза само въз основа на двустранни споразумения. Споразумение за обмен на работна ръка е подписано с Германия, а в момента подобни споразумения се подготвят и с Испания и Португалия. С Белгия и Великобритания се договаря изпращането единствено на български медицински кадри.

Свободното движение на хора е двустранен процес, което изисква и промяна на националното законодателство по отношение на чуждестранните лица, пребиваващи и работещи в страната. През април 2001 влязоха в сила измененията и допълненията към *Закона за чужденците*, с които се целеше въвеждането на антимиграционни мерки, което е част от подготовката на България да стане външна граница на ЕС. България предостави правото на събиране на семействата за пребиваващите от дълго време чуждестранни граждани в страната. Взети са мерки и за уеднаквяване на студентските права. В началото на ноември 2001 правителството прие *Проект за изменение и допълнение на Закона за чужденците*. Внесено е допълнение, което ще гарантира национален режим на правото на установяване на гражданите на Европейския съюз в България. Действащият закон дава разрешение за продължително пребиваване на чужденци, които осъществяват търговска дейност, само ако чрез нея са разкрили най-малко 10 работни места за български граждани. В новото допълнение този текст се запазва, като се внася следното изменение: „освен когато е уговорено друго в многостранен международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за България“. Това означава, че изискването за разкриване на работни места отпада за гражданите на Европейския съюз.

Междувременно през ноември 2001 правителството одобри *Национален план за действие за приемане достижението на Европейската общност, свързани със споразумението от Шенген*. България ще въведе специални мерки за достигане критериите на Шенгенското споразумение в девет основни области:

- Граничен контрол
- Визи
- Миграция
- Полиция и сигурност
- Съдебно сътрудничество
- Борба срещу наркотичните вещества
- Контрол върху огнестрелното оръжие и боеприпасите
- Работа и действие на Шенгенската информационна система
- Защита на личните данни

В Доклада на Европейската комисия за България от 13 ноември 2001 се посочва, че страната е постигнала напредък, като подготовката за постигане на цялостна хармонизация на законодателството и въвеждане на необходимите административни структури продължава. В областта на взаимното признаване на дипломите има известен напредък. Въведени са единни стандарти за 18 професии и списък с признаваните професионални квалификации и специализации.

Европейската комисия отчита постигнатия напредък по отношение на гражданските права, но отбелязва, че все още няма съществено развитие в областта на свободното движение на работници.

Становището на Европейската комисия е, че през 2001 „България частично е въвела принципите на *acquis* *соптийатайге* в областта на свободното движение на хора. Направени са стъпки за прилагането на *acquis*, но ще са необходими усилия за сближаване на законодателството и засилване на институционалните възможности във всички области. Нужни са промени в законодателството, за да се постигне пълно уеднаквяване и признаване на дипломите и професионалните квалификации. Трябва да се положат усилия за изграждането на подходяща законодателна рамка и да се гарантира приемането на отделните директиви. Трябва да се гарантира, че при присъединяването в българското законодателство няма да има клаузи, които противоречат на правото на Общността и в частност по отношение на изискванията за националност, местожителство или език.“

„В областта на свободното движение на работници законодателството е частично хармонизирано и са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира цялостната му хармонизация до присъединяването, в частност регулациите относно свободното движение, които влизат в сила и ще се прилагат автоматично след присъединяването.“

Несъмнено България е постигнала напредък в областта на свободното движение на хора. Регламентът, приет миналата година, с който страната ни се изважда от списъка на държавите, за които се изискват визи при пътуване в Шенгенската зона, е само по себе си доказателство за успех и развитие. След влизането му в сила на 10 април 2001 българските граждани могат да пътуват свободно в Европейския съюз, с изключение на Великобритания и Ирландия. Същевременно това обаче не означава предоставяне право на дългосрочно пребиваване и работа в държавите членки. Именно в тази област трябва да се положат много усилия за разясняване какво реално дава правото на безвизово пътуване в Европейския съюз. Спазването на наложените изисквания ще е решаващо при преговорите по Глава 2 „Свободно движение на хора“, за да се постигнат разумни срокове, след изтичането на които няма да действат ограничения за българските граждани, желаещи да живеят и работят в останалите държави членки на Европейския съюз.

Едната страна от процеса на присъединяване е хармонизиране на българското законодателство с европейското. Но има и един друг съществен елемент – представите на отделните хора за ползата от членството в Европейския съюз и правата, които ще им донесе европейското гражданство. Все пак те са тези, които ще се възползват от правото на свободно движение и от правото да избират къде да работят. От техните виждания и възприятия за европейското гражданство може да се получи най-точна представа за отношението на българина към правото да пътува и работи свободно в Европа. А това от своя страна ще покаже как и към какво да се насочат усилията на всички институции, включени в процеса на преговорите за присъединяване.

2. Европейското гражданство според българските представи

Настоящият анализ е извършен на основана на блок от въпроси, включени в теренно изследване „**България 2001: власт, политика, култура**“, осъществено от Политическата академия за Централна и Източна Европа в периода 15–25 септември 2001. Включени са 19 града от различни области в България. Подборът на населените места се основава на няколко критерия, като водещи са статистическата и географската представителност.

Преобладаващата част от населените места показват *резултати (от парламентарните избори 2001) близки до средните за страната*. Това са Пазарджик, Стара Загора, Ловеч, Елена, Стражица, Банско, Симеоновград и Ихтиман. Втората част от изследваните населени места са подбрани на основата на *географски признак*, за да бъде сравнително равномерно представена територията на страната. На тази основа са избрани Варна, Бургас, Пловдив, Благоевград и Русе. Третата група населени места – Кърджали, Шумен и Разград, е включена в изследването поради специфични *етнически характеристики* на част от гласоподавателите. Последната група е нехомогенна и избраните населени места се отличават с „*политическа екзотичност*“. Резултатите от последните избори показват коренно различна картина от тази за страната като цяло. Това са Перушица, Сливен, Провадия. Изследването не обхваща град София, тъй като столицата по своя мащаб и разнообразие на гледни точки е неподходяща за избрания тип изследване.

Целта на изследването бе да се направи проучване за обществените нагласи и представата на българина за това какво е европейско гражданство и какви са очакванията от присъединяването на България към Европейския съюз. В съдържателен план въпросите обхващат три основни теми:

- Представата за европейското гражданство
- Усещането за европейското гражданство
- Перспективата за европейското гражданство в България

Интервютата са проведени сред две относително автономни групи от събеседници. *Първата* от тях включва организирани членове на политически партии, намиращи се на сравнително високо ниво в йерархията и вземащи партийни решения. *Втората* група от събеседници обхваща хора, които не са членове на никоя политическа партия, но декларират определена симпатия и имат собствени виждания и позиция.

2.1. Представата за европейското гражданство

Проучванията показват, че темата за европейското гражданство не представлява особен интерес за хората и е твърде далеч от въпросите, които ги вълнуват. Нагласите в българското общество са различни. От една страна, се формира идеалистичен образ на Европейския съюз и големи очаквания за България след присъединяването ѝ. От друга страна, се сблъскваме с пълно безразличие, апатия, песимизъм и незаинтересованост, породени от икономическата ситуация в страната. Повечето от запитаните споделят своето мнение, но доминиращо е очакването за повишаване стандарта на живот.

Представата на българина за смисъла и значението на понятието „*европейско гражданство*“ се определя от:

- Висок стандарт на живот
- Свободно безвизово придвижване
- Спазване на закона и уважаване на държавните институции
- Географско местоположение и членство в Европейския съюз

- Възможности за професионална реализация
- Споделяне на европейската ценностна система
- Спокойствие и сигурност

➤ **Висок стандарт на живот**

Представата на повечето българи за европейското гражданство се свързва с начина и стандарта на живот. Европейското гражданство и обединена Европа в по-малка степен се възприемат като отговорност на всяка личност, отколкото като възможност за постигане на определени икономически цели.

Високият процент на безработица в България, ниските доходи и липсата на лична перспектива за бъдещето са основните фактори, които определят отношението към европейското гражданство като „задължително“ и „несимволично“ повишаване на доходите. Постигането на този висок стандарт на живот според представите на по-голяма част от запитаните зависи от приемането на България в европейските структури. Трудно се говори за лична инициатива в този процес и особено за предварителната работа, която трябва да свърши България, за да бъде приета в Европейския съюз. Повишаването на стандарта на живот не се възприема като следствие от процес, в който личната инициатива заема важно място, а като проблем на някой друг. Според част от запитаните това е правителството, а според другата по-голяма част е проблем на европейците. Ирационалните очаквания към европейското присъединяване на България се подкрепят и от ниското самочувствие на повечето от запитаните. Недобрата икономическа ситуация и липсата на лична перспектива не стимулират инициативност и активна позиция в присъединителния процес, а точно обратното – пасивно очакване да се случи „чудото“.

„Като **НИ** приемат в Европа, ще **НИ** вдигнат заплатите и тогава ще станем европейски граждани.“
 „Европеецът е богат и свободен. Българите са бедни и зависими. Когато влезем в Европа, ще станем европейски граждани.“
 „Няма Европа, когато ти си броиш парите за хляб.“
 „Самочувствието ни ще дойде от доходите ни. Когато сме бедни и гневни, за какво европейско самочувствие можем да говорим.“
 „Да си европейски гражданин, означава да имаш гарантирани постоянни доходи, освен това са гарантирани социалните и здравните осигуровки.“
 „На първо място, това означава да са сходни заплатите. На второ място да можеш да си планираш бъдещето.“
 „Европейско гражданство – имаш пари и живееш нормално.“
 „Това са глупости. С тази бедност никога няма да станем европейци!“
 „Да си европейски гражданин, означава да живееш свободно, а не да си притеснен от политически условия. Да зачитат човешките ти права и да си икономически независим. Европа е основната цел.“
 „Не съм граждани на Европа, защото там взимат по 3000–4000 марки на месец, а аз оцелявам със 150 лева. Европейците ни смятат за роби, а ние се мислим за европейци. Трябва да се стремим към Европа и НАТО поне за малко сигурност и работа.“
 „Стандартът на живот ни пречи.“

➤ **Свободното безвизово придвижване**

Далеч зад очакванията, свързани с повишаване стандарта на живот, се нареждат останалите представи за европейско гражданство.

Мненията относно свободното придвижване на хора и възможността да се пътува безвизово се разпределят в две посоки:

А. Свободното придвижване като лична възможност

Младите хора на възраст до 30 години приемат позитивно възможността за свободно пътуване в Европа. Същевременно споделят, че липсата на средства е сериозна пречка за тях да се възползват от това право, но проявяват инициативност при решаването на финансовия проблем. В техните представи свободното придвижване се възприема като лична перспектива да получат по-добро образование и като реалност, повишаваща самочувствието им. Позитивни са очакванията и на представителите на малкия и средния бизнес. При тях падането на визовите ограничения се възприема като туристическа възможност и в единични случаи като факт, който ще помогне за разширяване на техните бизнес контакти.

„Означава да пътуваш свободно, да си добре приет навсякъде, а не да те гледат като човек трето качество и да нямаш възможност да работиш това, което съответства на интелекта ти.“
 „Чувствам се европеец само по един признак – отмяна на визите. Като нямаш пари, не се чувстваш европеец.“
 „Чувствам се, защото вече няма визи.“
 „Чувствам се заради свободното пътуване. Към това трябва да се стремим всички.“
 „Да си европеец, означава да пътуваш свободно навсякъде.“

Б. Свободното придвижване като възможност, но за някой друг

Голяма група от млади хора (на възраст до 30 години), които са безработни от 2–3 години, възприемат падането на визите по-скоро като възможност за „хората с пари“, отколкото като лична перспектива. Те са скептични към всички преимущества, които падането на визите носи, дори и към възможността да започнат работа някъде извън България. Отново липсата на самочувствие и инициатива е определяща в отношението им към европейската перспектива на България и възможностите, които тя носи. За хората в пенсионна възраст тази възможност за свободно придвижване се възприема единствено в контекста на битово ниво. За тази група от обществото Европа и европейското гражданство имат смисъл само за „младите“.

„Ние предпочитаме да пием кафе и да критикуваме управлението на държавата, защото и да работим – все това.“
 „Аз не мога да отида да видя внуците си до Велико Търново, та за пътувания в чужбина изобщо няма смисъл да говорим.“
 „Хубаво е да си европейски гражданин, но това е за младите, аз няма да го доживея.“
 „Европа без граници е моя политическа мечта. Пожелавам го на младите.“
 „Не е въпрос да се отворят границите, а да могат хората да си позволят да пътуват.“

➤ **Спазване на закона и уважаване на държавните институции, спокойствие и сигурност**

Хората, за които европейско гражданство означава спазване на закона и зачитане на човешките права, са предимно на възраст над 45 години и с висше образование. В по-голямата си част те са на ръководни позиции в политическа партия или в местната власт. Това е поколението на прехода в България, посрещнало промените във вече зряла възраст, с изградена ценностна система и представи за света. Динамиката в българския обществен живот през последните 12 години, която на моменти преминаваше в хаос, и натрупалата се умора у хората над 45 години са определящи при изграждане на представата за европейско гражданство. Интересно е, че хората, които говорят за европейското гражданство като за система от правила и законност, в отговорите на другите въпроси от анкетната карта отстояват по-ляво ориентирана ценностна система. В по-голямата си част те не са твърдо политическо ядро на някоя от партиите, а по-скоро онази част от гласоподавателите, която решава кого ще подкрепи месеци преди изборите.

„Да си гражданин на Европа, означава да са гарантирани всички човешки и граждански права в демократично общество.“
 „Европейското гражданство означава да приемем спазването на законите, да се научим да уважаваме институциите.“
 „Да се живее в общество с изградени правила. Това е европейското гражданство.“

➤ **Географско местоположение и членство в Европейския съюз**

Привържениците на темата, че България е в Европа по географски признак, трудно могат да бъдат обединени в еднотипна група. Географското положение на страната е достатъчен мотив да се чувстват европейски граждани младежите до 25 години, жените и част от хората в пенсионна възраст. Тази група обединява онази част от българските избиратели, които не участват в изборния процес, не подкрепят никоя политическа партия и трудно формират активна позиция.

„Щом си на този континент, значи си европейец. Трябва да се стремим към независимост.“
 „България е в Европа – има 1300-годишна история, научни и спортни постижения, литература, изкуство.“
 „Далече сме от Европа. Трябва да се стремим, но само със стремеж не се постига нищо. Трябва и дела.“
 „Геополитически – да. Трябва да се стремим към това, защото то би решило и вътрешните ни проблеми.“
 „Да, защото съм в Европа. Познавам европейската цивилизация и споделям нейната ценностна система. Не страдам от балкански нихилизъм.“
 „Да, защото живея в Европа. Да си европейски гражданин, означава да си ходя където си искам и да не се притеснявам за нищо друго. Не смятам, че правителството се стреми към Европа.“
 „От географска гледна точка сме в Европа. Как в този образ на европейец се вписват гастарбайтерите?“
 „Били сме граждани на Европа и сега се борим да станем пак.“
 „Географски принадлежим към Европа, но стандартът ми не ми позволява да се чувствам европейски гражданин.“
 „По географски признак – да, но по стандарт на живот и по самочувствие – не.“
 „Ние сме в Европа. По-скоро трябва да живеем като европейци.“

➤ Възможности за професионална реализация

Схващането за по-големите възможности за професионална реализация обикновено е свързано и с получаване на по-добро образование. Това са предимно млади хора, много активни, опитващи се да спечелят стипендии и да заминат да учат „някъде в чужбина“. Друга част от тях имат малък бизнес в България, видимо са добре материално, но въпреки всичко смятат, че най-добре могат да се реализират в някоя европейска държава. Въпреки сравнително доброто си материално положение тяхната лична перспектива не се свързва с България. За тях европейското гражданство е като идеята за неограничените възможности за развитие в Америка в началото на миналия век.

„За да се чувстваш европейец, трябва добра здравна реформа, образование и раздържавяване.“
 „Много е пресилено. Нека първо ни приемат, да ни вдигнат заплатите, за да можем да пътуваме свободно, да ни приемат на работа – имаме квалифицирани кадри. Те някои не знаят за нас, та камо ли че сме без визи.“
 „Да имам добри условия за бизнеса си, да имам пари да изуча децата си, да отида на почивка, да се почувствам нормален човек, да се оценява трудът ми толкова, колкото и на Запад.“

➤ Споделяне на европейска ценностна система

Изненадващо бе, че се формира група от хора, макар и неголяма, за която европейското гражданство е идея, ценност, духовна свобода, начин на мислене. Хора на средна възраст и с висше образование са склонни да подкрепят тезата, че европейското гражданство е дух, отговорност и свобода. Те свободно говорят за „ценностна свобода, която няма алтернатива“.

„В мислите си съм гражданин на света, но се чувствам като африканец. Да си европейски гражданин, значи да си образован, възпитан, да не гледаш само на материалното, а и на духовното.“
 „Вътрешната свобода ме доближава до Европа, но начинът ми на живот и правителството в момента донякъде ме отдалечават от всичко това.“
 „Не се чувствам гражданин на Европа. Това означава висок стандарт на живот, духовно развитие, но никой не отделя пари за култура.“
 „Нашият характер е различен. Ние гледаме от всичко да извлечем полза. Към Европейския съюз трябва да се стремим. Обединена Европа е бъдещето. Неслучайно се вързахме към европейската валута, а не към долара. Обединена Европа срещу Америка – в икономически план.“
 „За да си европейски гражданин, трябва страната ти да е европейска държава. Няма друго развитие за страната освен европейското ѝ бъдеще.“
 „Това означава да можеш да приемеш за свои ценностите на Европа.“
 „Историческото и демографското място е там. Трябва да си с права, задължения и свободи.“
 „Отдавна съм гражданин на Европа. Възпитан съм в такъв дух. Баща ми е живял 20 години в Европа преди 9 септември.“
 „Европейското гражданство означава да зачиташ културата на другите.“
 „Да, защото съм в Европа. Познавам европейската цивилизация и споделям нейната ценностна система. Не страдам от балкански нихилизъм.“
 „Това е въпрос на нагласа. Не става с висок стандарт на живот. Трябва да се чувстваш европейец по дух, демократ и свободомислещ човек.“
 „Това е усещане за ценността на свободата, а тя няма алтернатива.“

➤ Европейското гражданство – противник на националните идеали

Съществува и малка група защитници на националната идея, които са убедени, че тя ще пострада, ако България бъде приета в Европейския съюз. За тях европейското гражданство е предателство към българските национални интереси. Те се опасяват, че ще се загуби националната идентичност, и не виждат смисъл от членството на България в Европейския съюз и НАТО.

„Чувствам се българин. Трябва да се придържаме към националните идеали.“
 „Защо да се чувствам европейец? Ние сме българи.“
 „Русе е най-европейският град в България. Всичко първо тук е започнало.“
 „Ние сме европейци. Не мога да разбера за какво е това натискане за Европа и НАТО. Най-вече се чувствам българин.“
 „Искам да правим клуб „Млад европейец“. Гражданин ще се почувствам по-късно, сега вървим натам. Ще има западане на националната идентичност.“
 „Ние сме в Европа. Те са дошли след нас.“
 „Русе винаги е било в Европа.“
 „Не и искам да бъда. България трябва да бъде независима държава. Необвързана с икономически, политически и военни интереси.“

2.2. Усещането за европейско гражданство

Усещането за европейско гражданство у българина се влияе в голяма степен от икономическата ситуация в страната. Всеки трети от пет запитани смята, че нищетата, в която живее, му пречи да се почувства европейски гражданин и да има самочувствието на такъв. Именно това поражда апатия и песимизъм. Запитаните възприемат членството в Европейския съюз като алтернатива на бедността. Европейското гражданство е свърза с възможност за работа и по-добри условия на живот. Преобладаващото мнение е, че българинът ще се почувства европейски гражданин, когато се подобри икономическото му положение. Същевременно на българина му липсва и самочувствие да усеща себе си като европеец.

„С два лева в джоба, аз не се чувствам европеец.“
 „Заплатата ми едва стига за храна и с нея не мога да се чувствам европеец.“
 „Не се чувствам. Това може да е вярно за София, но в провинцията не е така. Не се чувствам европеец нито по доходите, нито по начина на живот, нито по данъците.“
 „Чувствам се европеец само по един признак – отмяна на визите. Като нямаш пари, не се чувстваш европеец.“
 „Европейски гражданин – имаш пари и живееш нормално.“
 „Ние сме курорт и най-добре виждаме разликата между европейските граждани и българите. Ще минат доста години, за да станем такива. Засега сме все още „обслужващ персонал“.“
 „Не можеш да влезеш гол в Европейския съюз. Там търсят богати, а ние сме бедни.“
 „Европеецът не прави зимнини и ходи спокойно в чужбина. Но това ни е пътят да бъдем европейци.“
 „Само на думи. Европеецът е богат и свободен. Българите са бедни и зависими. Не може да си европеец, ако около теб живеят аборигени. Няма сигурност в България.“
 „Не се чувствам гражданин на Европа, тъй като живея в България. Усещам се такъв, когато съм в чужбина, например Австрия. Само там съм бил от страните в Европейския съюз. Не се чувствам европейски гражданин.“
 „Като имам пари, тогава ще се чувствам. Сега имам пари да стигна само до Калотина. Засега се чувствам българин.“

Някои от отговорите на запитаните дават основание и за оптимизъм. Една част от българите са в състояние да се почувстват европейски граждани и гледат на това като собствено, лично усещане и поведение. Според тях това е възпитание и усилия да се справиш и преодолееш трудностите, като разчиташ на себе си. Държавата като институция е длъжна да осигури условията за реализация, но в момента нищо не се прави. Именно това е и основната причина, поради която повечето българи не се чувстват европейци.

„Искам да се чувствам, но за това трябва да работим много, а не да чакаме наготово.“
 „Аз се чувствам европейски гражданин, въпреки че живея в такава Страна (не като даденост, а като хора). Трябва да се стремим всеки да си изгради по-различно мислене. Не на завистта, злобата и дребномислието.“
 „Винаги съм се чувствал европейски гражданин.“
 „Трябва да имаме дух за това.“
 „Чувствам се европеец, защото съм българин, а България е част от Европа.“
 „Европеец е човек, който е свободен.“
 „Чувствам се.“

2.3. Перспектива за европейското гражданство в България

Независимо от песимистичните настроения сред преобладаващата част от запитаните, общото мнение е, че България трябва да стане част от Европейския съюз, а българите да се ползват с всички права и свободи, които имат европейските граждани. Това е единствената алтернатива за страната. Една своеобразна надежда за по-добър живот без лишения и бедност, с възможност за професионална реализация и развитие.

Въпреки сериозните различия по отношение на същността на европейското гражданство всички са единодушни, че интегрирането в Европа е единственият правилен път, по който България трябва да се развива. Това становище се подкрепя и от „защитниците на българската национална идея“, които паралелно с мечтите си за сближаване с Русия отчитат, че „в интерес на България е да развива отношенията си и с Европа, и с Русия едновременно“.

Безалтернативната европейска перспектива на България в мненията на анкетираните се възприема преди всичко като отговорност на правителството, на вземащите решения на държавно ниво или на европейските структури. На европейското гражданство се гледа като на неразделна част от процеса на присъединяване на държавно ниво. Преобладаващата част от запитаните виждат перспективата на европейското гражданство в присъединяването към съюза и подобряване на икономическото им положение. Тези два процеса на присъединяване и повишаване стандарта на живот вървят заедно и отговорността за успешната им реализация е на управляващите. Личната отговорност и принос не са популярни сред мненията на анкетираните. Европейската интеграция е процес, който се случва и ще се случва извън пределите на България, и тя няма нищо общо с вътрешната политика.

Интересно е мнението на една част от анкетиранияте, които смятат, че интегрирането на България към европейския процес е „надлъгване“. Страната ще бъде приета, ако правителството успее да заблуди европейските структури с документация, нямаща нищо общо с действителността.

Очакванията на обществото са свързани по-скоро с процеса, при който приемането ни в Европа ще подобри като цяло живота в България, а не обратното – на присъединяването да се гледа като следствие от позитивни резултати във вътрешната политика и сериозна работа при покриване на определени изисквания и критерии.

„Да си европейски гражданин, трябва страната ти да е европейска държава. Няма друго развитие за страната, освен европейското бъдеще.“

„Трябва да се стремим към Европа.“

„Равноправно третиране от обществата в Европа“

„Ще ни приемат в Европейския съюз само по документация. Там можем да ги излъжем. Ако изпратят комисии и видят как живеем, никога няма да ни приемат.“

„Далече сме от Европа. Трябва да се стремим, но само със стремеж не се постига нищо. Трябва и дела.“

„Европеец е човек, който е свободен. Трябва да се стремим да бъдем граждани на Европа.“

„Трябва да се стремим гражданин на България да означава и гражданин на Европа.“

Заклучение

Миграционната политика е тясно свързана с изграждането на единния вътрешен пазар и превръщането му в пространство без граници, в което свободното движение на хора, стоки, услуги и капитал е гарантирано. Прилагането на общи стратегии и политики се оказва успешно начинание с положителен ефект върху икономическото и социалното развитие на държавите членки. Европейската интеграция е достигнала до онова ниво на развитие, при което политиката на една държава членка в дадена област веднага се отразява и върху останалите.

Мобилността в рамките на ЕС е икономически изгодна за икономиките на държавите членки. От изключителна важност за постигането на целите на Европейския съюз е гарантирането на свободното движение на хора от една държава в друга на основата на прозрачни, ясни и точни правила, без ненужни административни бариери.

Освен вътрешната мобилност, имиграционните политики на настоящите държави членки трябва да са гъвкави и съобразени с демографските и икономическите тенденции, като развитие на икономиката и трудовия пазар, необходимото количество и качество на работници в дадена сфера и т.н. Всяка държава членка има специфично политическо, икономическо и социално развитие, което се отразява върху прилаганите политики на национално и европейско ниво. Подобряването на законодателството в областта на имиграцията е приоритет, защото това ще гарантира единството и сигурността на имиграционната система, действаща в Европейския съюз.

Несъмнено свободното движение на хора е проблем и вътре в самия Европейския съюз. Все още няма установена традиция на регулярно придвижване на работници от една държава членка в друга, въпреки че всеки европейски гражданин притежава правото да избира къде да работи и живее.

Главата относно свободно движение на хора е една от най-трудните в преговорния процес, тъй като засяга твърде чувствителни теми и изисква както недвусмислени действия, така и познаване на законодателството на всяка държава членка и на Европейския съюз. В България все още много хора не правят разлика между правото на безвизово пътуване и правото на дългосрочен престой и работа в Европейския съюз. Необходимо е да се положат усилия за „образоване“ на населението с цел да се ограничи незаконното пребиваване на български граждани в държавите членки.

Най-добрият вариант за България е нейните граждани да се възползват от свободата на движение на работници до две години след присъединяването на страната към ЕС. На този етап понятията „европейска интеграция“ и „европейско гражданство“ са твърде неясни за българина. Много малко са тези, които ги разбират, възприемат и свързват с нещо конкретно и реално. Обикновено това са групите на младите хора на възраст до 25 години и хората с висше образование. Но дори и тези две групи не формулират хомогенна и реалистична представа за практическите действия и събития, които предстоят в процеса на интегриране. В по-голямата си част българското общество формира прекалено високи очаквания от процеса на присъединяване на България към Европейската общност. В повечето случаи тези очаквания са съчетани с пасивна и изчаквателна лична позиция. Ненужни са всякакви прогнози и описания на възможностите, които ще имат гражданите на България след нейното присъединяване. Това, което в момента би било добре да се стимулира, е личната инициатива и съпричастност към присъединителния процес. Усещането за европейско гражданство като лична перспектива и отговорност може да се превърне в основен фактор на европейската интеграция на българското общество. Целта е една – „гражданин на България“ да означава „гражданин на Европа“ и всеки запитан да отговори с достойнство: „Чувствам се българин, а това значи и гражданин на обединена Европа!“

1. Библиография

Основи на правото на Европейския съюз, Жасмин Попова

Arango, J., Martin, P., Martin, S., Martiniello, M., Muenz, R., Niessen, J., Spencer, S., Weil, P., Widgren, J., Zincone, G., *Policy Recommendations for EU Migration Policies*, available at: <http://www.gmfus.org>

EU Law, Stephen Weatherill & Paul Beaumont

EU Law, Graig and De Burca

Europe from A to Z, Guide to European Integration, Wolfgang Wessel, Werner Weidenfeld

European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Enlargement Papers, *The Economic Impact of Enlargement*”, June 2001

European Commission, Information Note, *The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement*, March 6, 2001

European Commission, *Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession 2001*, Brussels, November 13, 2001

European Commission Web Site, available at: www.europa.eu.int

Faucompret, E., Konings, J., Vandenbussche, H., *The Integration of Central and Eastern Europe in the European Union – Trade and Labour Market Adjustment*, Journal of World Trade, Vol.33 No 6, December 1999

Fobe, A., *50 Questions and Answers about European Citizenship*, ECAS, 2001

Konings, J., Abraham, F., *Does the Opening of Central and Eastern Europe Threaten Employment in the West?*, The World Economy, Vol. 22 No 4, June 1999

Niessen, J., *The Shaping of EU Policies on Free Movement, Internal Mobility and Immigration*, available at: <http://www.gmfus.org>

Overview of Enlargement Negotiations on the „Four Freedom”: People, available at: <http://www.euactiv.com>

Ruud de Mooij, CPB Report, *Economic Consequences of EU enlargement*”, April 2000