

ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ИМИГРАЦИЯТА

гл. ас. Ваня Христова Стаматова
Бургаски свободен университет

ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE COMPETENCE OF THE EUROPEAN COMMUNITY AND THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF IMMIGRATION

Vanya Hristova Stamatova
Burgas Free University

Abstract: In the present article deals with the origin and development of the competence of the European Union in the field of immigration, regulation of migration processes before and after the signing of the Maastricht Treaty, the establishment of the area of freedom, security and justice (AFSJ), and recent measures taken by the Lisbon Treaty.

Key words: European Union, area of freedom, security and justice (AFSJ), immigration

§1. Предистория на процеса на европейската интеграция и имиграцията

През последните години въпросите на имиграцията и правата на чужденците заемат приоритетно място в европейския дневен ред. Сближаването на имиграционните политики е постепенен подход по темата имиграция, което води до нов европейски опит, чрез т.нар. „communitarisation”. Тенденцията в миграционната политика е от т.нар. нулева миграция, към регулирана и контролирана миграция. Това развитие е тясно свързано с практическите нужди и съображения на явлението миграция и нарастващото значение на демографските последици от него.¹

Днес миграцията се изследва не само индивидуално от отделните държави, но и колективно. Основният проблем, възникващ при уреждането на миграцията е борбата с незаконната миграция и когато се говори за миграция, тя се разглежда преимуществено в този аспект. Управлението на незаконната миграция е част от цялостната стратегия за управление и контрол на миграцията. Само единна европейска политика може да улесни свободата на пътуване и едновременно с това да контролира миграцията. За да се постигне тази цел трябва има единен подход и правила за връщане на нелегално пребиваващите (т.нар. „връщане” или „обратно приемане”), изграждането на информационни системи за обмен на данни по повод нелегалната миграция и хармонизация на законодателствата за борба с нелегалния трафик на хора.²

¹ Dehausse F., Martinez J., *La politique européenne d'immigration et d'asile*, in *Studia diplomatica*, 2002, p. 44.

² Цанков В., Христова Н., *Миграционно и бежанско право*, Издателство на ВУЗФ, 2011 г.

За да се справят ефективно с незаконната миграция държавите трябва да си сътрудничат с единна институционална рамка³. Необходим е един общ подход към миграцията, който създава надеждни изисквания относно приемането и интеграцията на законните мигранти, както и строги мерки за борба с незаконната миграция.

За постигането на тази единна рамка в процеса на европейска интеграция трябва да се преодолее препятствието национален суверенитет, като държавите са все по-склонни да отстъпят част от суверенитета си. Имиграцията се счита за въпрос, който обикновено е отговорност единствено на държавите. Това се дължи на факта, че тези въпроси са сложни и деликатни и пряко засягат националните интереси.

За да се направи ясно проучване на политиката на ЕС в областта на незаконната миграция е необходимо да се върнем назад във времето и да проследим стъпките, които водят до приемането на разпоредбите на дял IV на Договора от Амстердам, посветени на визите, убежището, имиграцията и другите политики, свързани със свободното движение на хора и интегрирането на Правото на Шенген в Правото на Общността.

Веднага след края на Втората световна война на територията на Европа се осъществяват редица миграционни процеси. Те са свързани с репатрирането на пленници от воювалите армии, както и лица, които са принудени по силата на лични, политически или икономически причини да променят местоживеенето си. Противопоставянето между страните с различни обществено-политически и икономически системи довежда до обособяването на социалистическите страни и страни-те, избрали демократичен път на развитие.

Това диференциране на държавите в Европа макар и за кратък период от време затруднява мобилността на физическите лица, а разминаванията в уредбата на икономическия живот в двете групи страни в Европа също така налага ограничения върху мобилността на субектите.

В периода когато се поставят основите на европейското обединение чрез сключването на Договора за Европейска общност за въглища и стомана (ДЕОВС)⁴, Договора за Европейска икономическа общност (ДЕИО и Договора за Европейска общност за атомна енергия (ДЕВРАТОМ)⁵ миграционните процеси са относително слаби. Причина за това са както посочените процеси на разделение на континента, така и все още зараждащите се движения за независимост в страните от Азия и Африка.

В края на 60-те години на миналия век бързото развитие на Западна Европа прави страните, намиращи се в тази част на континента привлекателни за имигранти от различни страни. Този процес е обусловен от получаването на независимост от държавите от Азия (Индия), страните от Африка (бившите колонии на Франция),

³ Този аспект е подчертан от европейските институции, Conclusions de la Présidence, Conseil Européen – Tampere, 15-16 octobre 1999, p.11, COM/2000/ 757 Communication from the Commission to the Council and the European parliament on a community immigration policy, pp.3-4, pp.13-14, p.19, COM /2006/ 735 Communication from the Commission to the Council and the European parliament: The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, p.1

⁴ Договорът за Европейска общност за въглища и стомана е подписан в Париж на 18.04.1951г. и влязъл в сила на 25.07.1952 г. Той е срочен договор и срокът, за който бе сключен изтече на 25.07.2002 г.

⁵ Договорът за ЕИО и Договорът за Евратом са подписани в Рим на 25.03.1957 г. и влизат в сила на 1.01.1958 г.

както и провеждането на относително независима политика от някои държави в Европа (СФРЮ). Именно в този период започват да се оформят първите потоци имигранти към страните от Западна Европа. С разрастването на освободителните движения и относителното стабилизиране на равновесието между двата „лагера“ в Европа процесите на миграция и имиграция в частност, са достатъчно интензивни и в други географски направления. Така се засилват изселническите вълни за държавата Израел и САЩ, като се забелязва интензивна миграция и в рамките на отделните национални държави.

Заедно с това, процесите на имиграция към страните от Западна Европа са значително по-интензивни. Причина за това е едно съществено различие между имиграцията в Европа и имиграцията в други страни, а именно задълбочаващите се интеграционни процеси в рамките на Западна Европа, които предполагат и значително по-големи възможности за адаптирането на имигрантите от други държави. Интеграционните процеси между държавите-членки на Европейската общност, а по-късно и на Европейския съюз предполагат уеднаквяване на многобройните елементи от законодателството, в това число и тези, които имат непосредствено отношение към системите за социално осигуряване, трудовата заетост на имигрантите и др. Така за имигрантите възникват значително по-добри перспективи за реализация, които могат да не бъдат в една определена страна, а да се разпространяват върху цялата територия на Общността.

Ползата за имигрантите не може да бъде определена като „едностранна“. С повишаването на жизнените стандарти в страните от Общността започват да се създават диспропорции на пазара на труда в посока на незаети работни места в редица страни. В този смисъл имигрантите са от значение за националните икономики на страните-членки като осъществяват редица дейности, за които се образува дефицит на работна ръка.

Поради факта, че имиграционната политика на държавите-членки на Европейската Общност е в юрисдикцията на всяка една от тях, имиграционните потоци могат да бъдат лесно регулируеми, като имиграцията все още не представлява съществен проблем. Поддържането на такова „взаимно изгодно равновесие“ продължава до началото на 90-те години на миналия век в който период се осъществява „разпада“ на социалистическата система. Кризисното положение в бившите социалистически страни, драстичното намаляване на производството в редица сектори създават нови, значително по-чувствителни имиграционни потоци. Това води до „пренапрежение“ на съществуващата до онзи момент система на осигуряване на имигрантите, като налага нов подход към управлението на миграцията.

В самият край на XX век страните от Западна Европа са здраво свързани с обща интеграционна структура и общи институции, които съсредоточават значителна част от националния суверенитет. В това време е създаден Единен вътрешен пазар, в рамките на който се осигурява свободното движение на лица, услуги, стоки и капитали, което без съмнение става допълнителен източник на растеж и повишаване ефективността на икономиката. Постигнатото ниво на интеграция осигурява фактическото сближаване на народите, при което понятието за единно европейско гражданство започва да се пълни с конкретно съдържание. Европейският съюз се утвърждава в световната икономика оказвайки съществено влияние върху условията на международната търговия. Заедно с това, ЕС постоянно се сблъсква с нови предизвикателства породени от напредналата степен на глобализация. Активното раз-

витието на транспорта дава възможност за свободно движение в целия свят на гражданите както на промишлено развитите, така и на развиващите се страни⁶.

На границата между двете хилядолетия международната миграция се задълбочава. На първо място това може да бъде отнесено именно към страните от Европейския съюз. През 1995 г. населението на страните от ЕС наброява 371,5 милиона жители. По данни от Евростат общото увеличение на жителите на страните от Общността се е увеличило в сравнение с 1994 г., с 23 милиона души.

Това увеличение има три основни източника:

- на първо място то се дължи на „добавянето“ на 2,2 милиона души, жители на новите страни-членки – Австрия, Финландия и Швеция;
- вторият източник е естествения прираст в „старите“ страни-членки, който е в размер на 300 хиляди човека;
- третият и също така значим източник на увеличението на населението е положителният миграционен баланс, чието числово изражение е в рамките на 700 хиляди човека.

Трябва да се отбележи, че от 1989 г. нето миграцията започва да превишава естествения прираст на населението и така може да се разглежда като основен компонент за увеличаване на населението. Съгласно данните на статистиката за периода от 1986 до 1991 г. броят на населението на Европейския съюз се е увеличил от 322 милиона души до 366 милиона души през 1991 г. През този период имиграционния прираст е доминирал над естествения, който отбелязва тенденция към намаляване. От 100 хил. човека през 1986 г. естествения прираст намалява до 50 хиляди човека през 1992 г.

След разпада на социалистическата система, имиграционния прираст се задължа на нива от около 1 милиона души годишно. Това положение продължава до 1996 г., когато се бележи определено намаляване на притока на имигранти.

Разпределението на чужденците, живеещи на територията на Европейския съюз не е равномерно в държавите-членки. Така най-малката държава-членка Люксембург изпитва огромен приток на имигранти. През 1997 г. от общия брой на населението имигрантите са 35%. Сред държавите с по-голяма територия най-значим е процента на имигрантите в Швеция (11%). Причина за това очевидно е обстоятелството, че страната е с най-висок стандарт на живот в рамките на Европейския съюз. По-малък е процента на имигрантите в Австрия и Нидерландия (по 9%), които са следвани от Белгия и Германия (по 8%) и Франция (7%). Останалите страни от Съюза приемат по-малък брой имигранти като техният процент не превишава 4 %⁷.

В имиграционния поток преобладават гражданите на трети страни. Около 80% от временните трудови мигранти, работещи в Германия пристигат там от страните от Централна и Източна Европа.

Като цяло през 1997 г. в Германия на територията на страната има 7,7 милиона законно пребиваващи чужденци, което е 9 % от населението на страната. Чужденците пребиваващи в страната са предимно от трети за Съюза страни. В общият имиграционен поток гражданите на другите страни-членки са едва 25 %. Аналогич-

⁶ Eurostat. Population and social conditions. 1995. № 8. Luxembourg., p.1

⁷ Рязанцев С. В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001. стр. 483-484.

на ситуация има и в Люксембург, където чужденците са съществен компонент от населението. Основният поток имигранти е от граждани на бивша Югославия.

В същото време държавите-членки продължават провеждането на ограничителна имиграционна политика. Въведената през 1997 г. норма за отказ на имигранти равняваща се на около 5 % постепенно се повишава в периода от 1995 до 1998 г като увеличението е от 4,2 % до 6,8 %.

За имигрантите от трети страни, например от Турция, нормата на отказ по различни причини в Германия съставлявала споменатите 5 % постепенно нараства като през 1995 г. е 6,7 %, през 1996 г. - 9,2 %, а през 1998 г. – 11%. Основна причина за увеличаването на отказите от 8,71 % през 1996 г. до 9,8 % през 1998 г. в частност в Люксембург са незаконното пребиваване или работа⁸.

В структурата на имиграционния поток през 90-те години на миналия век могат да бъдат разграничени няколко частично свързани тенденции:

- на първо място в повечето страни от Европейския съюз законната имиграция достига своя връх през 1992-1993 г. като в течение на последващите години тя намалява вследствие на въвежданите от страните ограничения. Въпреки това, имиграцията е „лидер“ във формирането на общия брой на населението като представлява негов основен компонент;
- втората тенденция е тенденцията към разнообразие на страните на пристигане на имигрантите. Това се отнася и до имигрантите от Индия във Великобритания и имиграцията от Северна Африка във Франция. От друга страна значително се увеличават новите имиграционни потоци, например от страните от Централна и Източна Европа;
- третата тенденция е, че почти във всички държави от ЕС търсещите убежище и т.нар. „семеината имиграция“ са основната част от имиграционния поток.

Ако се проследят тенденциите на засилване на имиграционните потоци и развитието на процеса на европейска интеграция се вижда, че пиковите на процеса са взаимно свързани. Така след подписването на Договора от Маастрихт се наблюдава пик в имиграцията при това различните имиграционни потоци имат еднаква тенденция.

Не може да не бъде отбелязана и още една особеност на имиграционните потоци. С разширяването на ЕС новите страни-членки се включват в Съюза „привнасяйки“ в общите потоци на миграцията „собствените“ такива. Така след членството на Полша, Чехия и Унгария в ЕС, както и след присъединяването на бившите прибалтийски републики на СССР, както и на България и Румъния тези страни добавят собствените миграционни потоци в общия миграционен поток на Съюза. При това, когато тези миграционни потоци са имали ограничен характер за самите страни преди членството им в ЕС, след тяхното присъединяване тези тенденции значително се задълбочават.

1. Регулиране на миграционните процеси преди Маастрихтския договор

Преди влизането в сила на Договора за Европейски съюз (ДЕС) от Маастрихт миграционните процеси се регулират независимо от всяка от държавите в Западна Европа. През този период миграцията е все още скромна, въпросите на миграцията

⁸ Eurostat. Statistiques Demographiques. Luxembourg, 1997. p. 2

са оставени на усмотрението на държавите-членки и не е създадена правна рамка. В Договора за Европейска икономическа общност (ДЕИО), подписан в Рим на 25 март 1957 година и влязъл в сила на 14 януари 1958 г. съществуват разпоредби, относно правомощията на институциите на Общността в областта на имиграцията. Разпоредбите, за свободното движение на хора, независимо от тяхната обща приложимост, се отнасят само за гражданите на държавите-членки. ДЕИО закрепва забраната за дискриминация, основана на гражданството (чл. 12), провъзгласява свободното движение на граждани и работници (чл.39), социалните права на работниците (чл.42), свободния избор на местожителство (чл.39 – чл.42), равно заплащане на труда (чл.141) и др. Чл.59 ДЕИО, § 2 позволява прилагането на разпоредбите относно предоставянето на услуги и по отношение на гражданите на трети държави.

През 70-те години броят на гражданите на трети страни бързо се разраства и се налагат първите интервенции в тази област. Приемат се серия от мерки, засягащи имиграцията: Програма за действие на Комисията в полза на работниците-мигранти и техните семейства от 18 декември 1974 г., Резолюция на Съвета от 9 февруари 1976 г.⁹ и Решение 381 на Комисията от 8 юли 1985 година за създаване на процедура за консултации по миграционните политики по отношение на трети страни¹⁰. Впоследствие това Решение е отменено от Съда на Европейските общности¹¹, тъй като въпросите на миграционната политика са извън правомощията, предоставени на Комисията. След решението на Съда, Комисията изготвя ново Решение № 384 от 8 юни 1988 год., което коригира предишното, но след приемането му не са предприети действия. Освен това през 1976 година, с изменение през 1978 година не се приема и предложение на Комисията за Директива за сближаване на законодателствата на държавите-членки по отношение на борбата срещу нелегалната миграция и незаконното наемане на работа¹², която трябва да послужи като първи инструмент на Общността, относно незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

Няколко години по-късно други законодателни мерки започват да се занимават с въпросите на незаконната миграция. Резолюцията на Съвета от 27 юни 1980 година¹³ относно насоките на политиката на Общността за пазара на труда подчертава значението на създаването на ефективни средства за борба с незаконната имиграция и през 1983 година Европейския парламент призовава в Резолюция за работниците-мигранти¹⁴, за представяне на законодателно предложение относно нелегалната миграция в светлината на Конвенцията на МОТ за работниците-мигранти.

През 1984 година Икономическият и социален комитет представя Становище¹⁵ и призовава за приемането на конкретни мерки в Общността, свързани с нелегалната миграция. Въпреки това тези действия на институциите и органите на Общността не са превърнати в задължителни мерки.

⁹ § 5, б.Б., „Сътрудничество на държавите в областта на нелегалната имиграция“.

¹⁰ 85/381/EEC: Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, OB L 217, 14.8.1985 г., п. 25-26

¹¹ C-281/85 Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities.

¹² COM/1976/331 и COM/1978/86

¹³ OJ C 168, 8.7.1980, pp. 1-4

¹⁴ OJ C 342, 19.12.1983, p. 139.

¹⁵ Own-initiative opinion of the economic and social committee on migrant workers, OJ C 343, 24.12.1984, p. 28.

През 1985 година Бялата книга относно създаването на Общия пазар¹⁶ установява единствено, че до 1992 година трябва да бъде прието законодателство за координиране на държавите-членки в тази област.

Към средата на 80-те години на миналия век повечето страни са подписали и ратифицирали част от международните документи, които до определена степен регулират миграционните процеси. Въпреки наличието на определени общи положения относно миграционните процеси, залегнали в Договора за Европейска общност (ДЕО) (чл.63 – чл. 67), общото регулиране се отнася до отделни положения, като положението за отговорността на определена държава, за определянето на правото на убежище, минималните стандарти за търсещи убежище и др. Като цяло обаче преди Маастрихт в работата на органите и институциите на Общността се изразява желание единствено да следват приетите от отделните държави ангажменти във връзка с изпълнението на международните договорености.

През 1986 г. след влизане в сила на Единния европейски акт (ЕЕА) продължава на процеса на интеграция и започва амбициозния проект за създаване на единния вътрешен пазар. Бившия чл.7А ДЕИО, пар.2 (чл.14 ДЕО, сег.чл.26 ДФЕС) установява: „вътрешният пазар обхваща пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, *хора*, услуги и капитали и осигурено в съответствие с Договора¹⁷. В „Политическата декларация на правителствата на държавите-членки, относно свободното движение на хора¹⁸, приложена към ЕЕА се пояснява, че компетентността на Общността в областта на свободното движение на граждани на трети страни не е изключителна, за разлика от свободното движение на гражданите на Общността, където само държавите-членки имат право да законодателстват.

Държавите членки са по-предпазливи в позициите си и предпочитат да запазят по-широка компетентност. Това е така, тъй като въпроса за незаконната миграция не е изрично посочен като тясно свързан с националната сигурност и борбата с престъпността.

Всички тези стъпки показват как създаването на компетентност на Общността в областта на имиграцията е един изключително сложен и спорен въпрос. Дори и след като Договора от Амстердам санкционира компетентността на Общността в тази област все още съществуват аргументи за защита на националния суверенитет.

През 1986 г. правителствата на Общността сформират „ad hoc” работна група за имиграцията (АНРГ), която представлява междуправителствен орган от служителите на вътрешните министерства, извън институционалната структура на Европейската общност. Чрез това неофициално сътрудничество държавите-членки се споразумяват за две конвенции в областта на имиграционната политика: Конвенцията от Дъблин за убежище (1990 г.)¹⁹ и Конвенцията за преминаване на вътрешните грани-

¹⁶ COM/1985/310 Completing the internal market: White paper from the commission to the European Council, р.55, Бялата книга е отправна точка за преразглеждането на ДЕО и приемането на ЕЕА.

¹⁷ На чл. 7А не е признат директен ефект, Вж. Решение по дело C-378/97 *Wijzenbeek*.

¹⁸ „С оглед да насърчат *свободното движение на хора*, държавите-членки си сътрудничат, без да засягат правомощията на Общността, по-специално по отношение на влизането, движението и местопребиваването на граждани на трети страни..”

¹⁹ Конвенция от 15 юни 1990 г. за определяне на държавата, компетентна за разглеждането на молбите за убежище, която е подадена в държава-членка на Европейските общности, подписана от всички държави-членки.

ци (1991 г., неподписана), както и развитието на Шенгенските споразумения, които диктуват разпоредби за премахване на вътрешния граничен контрол. Важността на тези споразумения е от решаващо значение, тъй като те представляват първия плод на ефективно сътрудничество на наднационално ниво в тази област, което не е само на равнището на Общността. Това се потвърждава от факта, че и други държави се присъединяват към Споразумението за разширяване на Шенгенското пространство и по-този начин в по-голямата част от Европа се създава общо пространство без вътрешни граници.²⁰

През същия период, на 12 април 1989 година, Европейския парламент приема Декларация за правата на човека и основните свободи, като в този текст не се споменава за статута и правата на гражданите на трети страни, както и за незаконните мигранти.

Последващите действия се изразяват в приемането на серия необвързващи актове на Икономическия и социален комитет и отново отразяват намерението за постигане на съвместни действия в имиграционната политика. По-специално е Становището на Икономическия и социален комитет от 24 април 1991 г. относно „Статута на работниците – мигранти – Трети страни” (SOC/215), според което националното законодателство и административните практики следва да бъдат хармонизирани.

Вече е ясно, че икономическите цели на вътрешния пазар няма как да бъдат постигнати без разрешаването на въпроси, свързани с други права и свободи, така че да се подготви почвата за т.н *policy spillover* в областта на имиграцията²¹.

1. Договорът от Маастрихт 1993 и създаването на Европейския съюз

След подписването и влизането в сила на Единния европейски акт, плановете за създаване на Европейски Съюз преминават на практическа плоскост. През 1990 г. започва работата на две конференции (едната от тях е свързана с разработването на икономическия, а другата на политическия съюз).

Общият резултат от тези конференции е Договора за Европейския Съюз²², подписан на 7 февруари 1992 г. в Маастрихт, откъдето произлиза и наименованието Договор от Маастрихт. Договора за Европейски Съюз (ДЕС) довежда до нови, сериозни ограничения на суверенитета на държавите-членки. Ратификацията на този документ от продължава повече от година и половина и на 1 ноември 1993 г. ДЕС влиза в сила.

За подготовката на текста на Договора от Маастрихт през юни 1991 г., Европейският Съвет в Люксембург изисква от министрите на държавите-членки, отговарящи за въпросите на имиграцията да изготвят предложение за хармонизиране на тези политики. Тази група от експерти подготвя доклад²³, който по-късно допринася за изготвянето на съответните разпоредби в областта. В доклада се предвижда –...” b) *хармонизиране на условията за борба с незаконната имиграция и незаконното наемане на работа*; c) *„хармонизация на принципите на експулсиране,*

²⁰ Сред тези Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн, които не са част от Европейския съюз

²¹ Става въпрос за т.нар. странични ефекти в определени области.

²² ДЕС от Маастрихт, в сила от 1.11.1993 г., изменен с Договора от Амстердам, в сила от 1.05.1999 г., с договора от Ница, в сила от 1.01.2003 г. и с последните изменения на Договора от Лисабон.

²³ Report from Ministers responsible for immigration, SN 4038/91.

включително и защитата на основните права” d) определяне на насоките на политиката, относно незаконно пребиваващи граждани на трети страни ...”. Докладът е първия формален акт срещу незаконната миграция, който разглежда специално процедурата за връщане.

През ноември и декември 1992 г са приети две Препоръки, свързани с депортирането на граждани, извън Европейския съюз, незаконно пребиваващи на територията на държава-членка, както и в случай на транзит.²⁴ Първата препоръка е особено интересна, защото съдържа редица принципи и основни елементи на общата политика за връщане и приканва Комисията да представи на предложения за създаване на законодателство в областта на незаконната имиграция и незаконната трудова заетост, но те се обработват с години и се представят много по-късно.²⁵

Трябва да се отбележи, че въпреки волята за хармонизация, изразена с тези Препоръки и ясно изразеното германско предложение за „комунитаризация” в областта, подкрепено от Европейския парламент²⁶ само въпросите за визовия режим са представени в компетенциите на Общността. Въпросът за незаконната имиграция е поставен в т.нар Трети стълб, който предвижда междуправителствено сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Маастрихтският договор внася в „интеграционната структура”, която се създава преди това на основата на Общността съществени промени състоящи се в следното:

1. Договора създава нова интеграционна организация – Европейски Съюз, дейността на която се разпростира върху всички сфери на обществения живот. Към тях се отнася не само икономическата интеграция (която се провежда от 1950-те години в рамките на Общността), общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), но и реализиране на правопазващи функции, посредством координация на съответните дейности на държавите-членки – сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР). Едновременно с това ръководните органи (институции) на Европейската Общност са преобразувани в институции на Европейския съюз.

2. Договора за ЕС не само съединява и синтезира в рамките на единна организация структурите на различни области от интеграционния процес. Целта на този документ е да обозначи „нов етап в създаването на по-тесен съюз между народите на държавите от Европа” (чл.1 от ДЕС).

3. Договора от Маастрихт продължава реформата на институциите на Общността, които са представени в качеството на институции на ЕС. Въвеждането на нова законодателна процедура – съвместно вземане на решения превръща Евро-

²⁴ SN.1266/92

²⁵ Директива 2002/90/ЕО на Съвета от 28 ноември 2002 година за определяне на подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването, Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, Директива 2011/36/ЕС от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета

²⁶ Резолюция на Европейския парламент от 16 юли 1990 г.: „да въведе в изключителната компетентност на Общността въпроси, отнасящи се до влизане, движение и пребиваване на граждани на трети страни..”

пейския парламент заедно със Съвета в орган на законодателната власт на Европейския Съюз. В Съвета е разширена сферата на гласуване с квалифицирано мнозинство, т.е. Маастрихтския договор поставя основата на процеса на лишаване на държавите-членки за налагане на вето върху законодателството и другите актове на Съюза.

4. Договора от Маастрихт за първи път на ниво на Учредителни договори признава задължението на Съюза да се придържа в дейността си към спазването на основните права и свободи на човека и гражданина, в съответствие с посоченото в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи от 1950 г.

5. С ДЕС за първи път се формализира нормативно понятието „европейско гражданство“. Още в преамбюла на Договора се казва, че „*държавите-членки са решени да установят общо гражданство за гражданите на своите страни*“. Според чл 2 от ДЕС Съюзът си поставя за цел: „*да задълбочава защитата на правата и интересите на гражданите на своите държави-членки чрез въвеждането на гражданство на Съюза*“.

Уредбата на европейското гражданство е част от „общностното“ право и следователно материя, в която се прилагат правилата на нормотворческия процес, приложими за общностния стълб на ЕС.²⁷

Съгласно чл.17 ДЕО (чл.20 ДФЕС), § 2 гражданите на Съюза „*имат правото да се движат свободно и пребивават свободно на територията на държавите членки.*“

Наред с даването на дефиниция за понятието „гражданство на Съюза“, уредбата изброява специфични права и задължения. Анализирайки внимателно разпоредбата на чл.17, ал.2, откриваме, че правата и задълженията, образуващи съдържанието на понятието „европейско гражданство“, трябва да се търсят не само тук, но и в Дял IV – Визи, убежище, имиграция и други насоки в политиката, свързани със свободното движение на лицата, и в други разпоредби. Освен това се предвижда възможност за развитие на основните права на гражданите на Съюза чрез процедура, включваща единодушно решение на Съюза и последваща ратификация от всички държави-членки.²⁸

Всяко лице, което е гражданин на държава-членка е гражданин на Съюза. Гражданството допълва, а не замества националното гражданство. В този смисъл условно можем да приемем, че гражданите на държавите-членки са със своеобразно двойно гражданство – национално (на държавата-членка) и гражданство на ЕС²⁹.

Съгласно Договора от Маастрихт, Европейския съюз включва три структурни компонента като всеки от тези компоненти има свой автономен правен ред. В научната литература, както и в редица официални документи тези компоненти се обозначават като „стълбове“ на ЕС.

В Първият стълб се включва „общностния елемент“, т.е. създадените през 50-те години и запазили се до момента на сключването на Договора организации на Съюза – ЕОВС, ЕВРАТОМ, ЕО.

Вторият стълб на Съюза – Общата външна политика и политика на сигурност (ОВПНС). Този стълб може да се разглежда като „наследник“ на възникналото през 70-те години на миналия век Европейско политическо сътрудничество.

²⁷ Попова.Ж., Право на Европейския съюз., Сиела, София, 2009, стр.

²⁸ Цанков, В., Аз, гражданинът на Република България и Европейския съюз, Министерство на правосъдието, София, 2005, стр.32

²⁹ Пак там.

Третият стълб е политиката на Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР). Именно тук попадат незаконната миграция и процедурата за връщане.

Въпреки разделянето на трите основни стълба, ЕС съгласно Договора от Маастрихт има общи ръководни органи, единно гражданство и общ състав на държавите-членки³⁰.

Ще разгледаме Третия стълб, който се отнася до сътрудничеството на правителствените служби по охраната на общото пространство на Съюза, като за тази цел определя провеждането на политика на сближаване и унификация на стандартите в следните области:

- въвеждане на правила, уреждащи преминаването на вътрешните граници на Общността и засилване на граничния контрол;
- борба с тероризма, тежките форми на престъпна дейност, трафика на наркотиците и измамите в международен мащаб, особено що се отнася до границите на Общността;
- съдебно сътрудничество по наказателно правни и гражданско правни въпроси;
- създаване на Европейска полицейска служба (Европол), разполагаща със система за обмен на информация между националните полиции;
- борба с незаконната миграция;
- обща политика на предоставяне на убежище.

Дори това най-общо изброяване на политиките, които се предвиждат по Третия стълб представя основната цел, залегнала в Договора от Маастрихт – установяване при отчитане на реалностите към момента на сключване на Договора на международни отношения, при които ще бъдат предприети мерки за намаляване на престъпността, ограничаване на практиките на измамите, както и сътрудничество на полицейските органи.

От гледна точка на миграционните процеси в Европа се поставя ясно разграничение на политиката на ЕС и Общността в това отношение. Приема се разделянето на миграционните потоци като се определя най-същественото различие – незаконната миграция и предоставянето на убежище. При това политиката на Съюза вече се определя като обща т.е. намираща се под единно ръководство на съвместни органи, определени от Договора.

В рамките на Договора от Маастрихт се наблюдава непосредствена правна връзка между двете основни правни конструкции:

- възприемането на Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи;
- стремежа към общи правила, регулиращи режима на имиграция. Поставената в този Договор основа остава актуална и на съвременния етап на регулирането на миграционния режим. Не случайно с Договора от Лисабон се възприемат и двата принципа като тяхната връзка получава непосредствен правен израз във вторичното и комплиментарното право на Съюза.

³⁰ Lenearts K., Van Nuffel P., Bray R., de Smijter E., Constitutional Law of the European Union, London: Sweet&Maxwell, 1999, p.60.

Заедно с положителните характеристики на Договора от Маастрихт по отношение на миграционната политика на ЕС той може да се разглежда от позициите на правната логика като „конституиращ“ по отношение на проблемите на миграцията. Този договор има „пряко действие“ върху нормите и правилата, регулиращи миграционните процеси, но той все още не поставя „под обща юрисдикция“ тези норми. Изхождайки от това Договора не вменява на държавите непосредствено привеждане на своето миграционно законодателство в съответствие с определени стандарти, а единствено „дава основните насоки“ на работата, която страните-членки трябва да извършат в това отношение³¹.

Практиката на „постмаастрихтското сътрудничество“ в областта на миграционната политика определя основните недостатъци на междуправителствения метод, а именно неефективността на политиката заради сложните процедури за вземане на решение, липсата на ясно определени цели, преговори при закрити врати, липсата на парламентарен контрол и съдебен надзор. Всичко това, както и недостатъци в прилагането налага приемането на специални мерки на равнище Европейски съюз. Възниква необходимост от преразглеждане на политиките и формите на сътрудничество, изпълнявани въз основа на Договора от Маастрихт. В тази връзка държавните глави и правителствените ръководители на държавите-членки се споразумяват през 1996 година на конференция, чийто основен фокус е преразглеждането на Договора от Маастрихт.

2. Договорът от Амстердам 1997 г. - Дял IV ДЕО „Визи, имиграция, убежище и други политики, свързани с движение на хора“. Пространството за свобода, сигурност и правосъдие като нова цел на европейската интеграция.

В резултат от работата на междуправителствената конференция, състояла се през юни 1997 г. се приема Договорът от Амстердам.

Неговата основна цел е сключването на нов договор за Европа, основаващ се на достигнатото от Общността и подготовка на Съюза за последващи разширения. Постигането на тази цел се планира чрез реализирането на принципа на „засилено сътрудничество“, в т.ч и по отношение на „Третия стълб“. Премахването на контрола по вътрешните граници на Общността, останало невъведено след построяването на Единния пазар на 1 януари 1993 г. става една от основните цели на новия Договор. Тази цел е частично постигната с приемането на Шенгенските договорености. Заедно с това Шенгенските протоколи остават извън основополагащия договор на Общността, което не дава възможност за провеждането на пълноценна съвместна политика между страните-членки както по отношение на миграционните потоци, така и в рамките на борбата с престъпността.

Амстердамският договор „прехвърля“ (комюнитаризира) в Първия стълб, т.е. под юрисдикцията на Общността мерките в областта на имиграцията и убежището, контролът на пътниците на външните граници; визовата политика като цяло; правото на убежище; защитата на бежанците; условията за свободно движение на гражданите от трети страни; борбата с незаконното влизане и незаконното пребиваване на територията на ЕС включително екстрадирането, митническото сътрудничество, сътрудничеството в областта на гражданско правните въпроси и борбата с престъпността срещу финансовите интереси на ЕС.

³¹ Jans J., European Environmental Law, Groningen, 2000., p.88

Преструктурирането на областта на сътрудничество и взаимна помощ е свързано с произтичащото от Амстердамския договор задължение за институциите на ЕС и държавите-членки до 2004 г. да предприемат необходимите мерки за гарантиране свободното движение на хора и осигуряване високо ниво на контрол по външните граници, както и за по-нататъшно хармонизиране на видовете разпоредби и политики, свързани с прилагането на бежанското право и отношението към имигрантите. Частичната комюнитаризация на Третия стълб води след себе си въвеждането на юридически задължителни мерки. Наднационалните юридически инструменти получават приоритет над националното законодателство и резултат на това институциите на ЕС получават възможност за влияние върху формирането на имиграционната политика. Следствие от внесените промени става това, че с началото на действието на Договора от Амстердам имиграционната политика влиза в компетенциите на Европейската Общност. Пренасянето на съществените въпроси, свързани с придвижването на гражданите от трети страни, от Третия стълб в Първия показва решимостта на страните-членки за съвместно използване на националния им суверенитет по този въпрос.

Приетият договор съдържа по-ясни ориентири при осъществяването на миграционната политика по отношение на гражданите на трети страни като възлага на Съвета на ЕС определени правомощия, свързани с реализацията на поставените задачи. В течение на петгодишния преходен период след приемането на Договора от Амстердам, Съветът трябва да приеме мерки засягащи имиграционната политика в следните области:

- премахването на всички видове контрол по придвижването както на гражданите на Съюза, така и на трети страни при пресичането на вътрешните граници;
- мерки, засягащи пресичането на външните граници, включително и стандарти и процедури по извършването на граничния контрол, както и решаването на визовите въпроси;
- предоставянето на гражданите на трети страни на право за придвижване по територията на държавите-членки за период не по-голям от три месеца;
- мерки по борба и ограничаване на незаконната миграция и незаконното пребиваване на гражданите на трети страни, в това число и репатрирането на незаконните имигранти;
- мерки по контрола върху влизането и пребиваването на територията на държавите-членки на граждани на трети страни, както и стандартизиране на процедурите по предоставянето на гражданите на трети страни на дългосрочни визи и разрешения за продължително пребиваване в това число и по линия на обединяване на семействата;
- мерки, свързани с определянето на условията и правата на гражданите на трети страни, законно живеещи на територията на една държава-членка да сменят жителството си и да живеят на територията на други държави-членки.³²

³² Fact Sheets on the European Union, *An area of freedom, security and Justice*, Office for the Official Publications of the European Communities, 2009, p. 341

Заедно с определените общи мерки, се приветства и запазването и/ или въвеждането от държавите-членки на нови национални норми, които обаче не трябва да противоречат на Договора от Амстердам, както и на сключените от държавите международни договори.

Процеса на комонитаризация е правния израз на основните тенденции, които настъпват в ЕС. Става очевидна необходимостта от една страна да се премахнат ограниченията, свързани с движението на гражданите от трети страни на цялата територия на Съюза, а от друга да бъде „отговорено” на онези предизвикателства, които се появяват заедно с процеса на интеграция. Той бележи следните основни тенденции:

- на първо място, осъзнаването от страна на представителите на отделните страни-членки на достигането на такова ниво на интеграция в рамките на Съюза, когато част от типичните правомощия на отделната национална държава могат да бъдат предадени за реализиране на общи политики;
- на второ място, представителите на отделните държави-членки са готови да „преотстъпят” част от функциите на националните държави на Съюза. Както е известно тази тенденция в последствие се задълбочава като Договора от Амстердам бележи началото на този процес.

Процеса на интеграция е от съществено значение и поради това, че той разкрива правния механизъм на преминаването на онези елементи от европейското право, които имат характера на международноправен, договорен акт към акт на Съюза като субект на правото. В значителна степен решението за интегрирането на правото на Шенген дава отговора на въпроса за правосубектността на ЕС.

Договора от Амстердам дава израз на една от основните цели на ЕС и ЕО – създаване на зона, включваща държавите-членки, в която водещите ценности на Съюза да получат своето изражение, т.е. създаване на Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП). Преведено във формата на правната материя това означава гарантирането на основните права и свободи на гражданите на страните-членки с оглед на практическото приложение на основните елементи на ЕКЗПЧОС, както и съвместна дейност по гарантирането на такива съществени елементи на човешките права като свободно придвижване, право на избор на място на жителство, право на равноправно отношение и др. Заедно с това не е постигнато съгласие по съставянето на „каталог” на човешките права като ЕС/ЕО не се присъединява към посочената Конвенция от 1950 г. Избрана е обаче друга възможност – Съда на ЕО става компетентен пряко да прилага основните положения на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) в правния ред на Общността. Договора от Амстердам в определена степен разширява принципа за недискриминация (чл.13 от ДЕС)³³.

Правата на гражданите на страните-членки не могат да се гарантират без създаването на висока степен на сигурност в рамките на Съюза. Реализирането на тази цел е възможно да се постигне чрез сътрудничество в областта на правораздаването, въпросите на защитата на Съюза от „внесянето” на престъпност, както и висока степен на интеграция в областта на правораздаването като единствена мярка за налагането на справедлива санкционна система.

³³ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Шенгенские соглашения, Москва, 2000 г., стр.105.

Учредяването на Пространство на свобода, сигурност и правосъдие в частност изисква уеднаквяване на визовата политика, политиката по предоставянето на убежище, имиграционна и други политики, свързани със свободата на движение на лицата.

Една от съществените причини за процеса на комюнитаризация (разгледан по-горе) е именно въвеждането на унифицирани стандарти, които да съчетаят дейностите на съюза при постигането на двете нови изключително важни цели:

- свободата на движение в рамките на Съюза;
- гарантирането на сигурността при осъществяването на това право.

За разлика от предходните правни положения, залегнали в по-ранните договори, Договора от Амстердам определя конкретни срокове за започване на работата по въвеждането на зона на свобода, сигурност и правосъдие. Този срок е определен в рамките на 5 годишен период. Именно в резултат на по-високата степен на конкретност на действията и в рамките на посочения период се създават органи на Съюза, натоварени с реализирането на идеята за Пространство на свобода, сигурност и правосъдие. В по-късен период от развитието на Съюза израз на тази конкретност на идеята е създаването на ЕВРОПОЛ (1999), ЕВРОЮСТ (2002), както и работата в редица координиращи политиките на отделните страни институции.

Основна насоченост на предприетите мерки е осигуряването на нормалното развитие на единното европейско икономическо пространство. Регулирането на имиграционната политика е една от най-съществените насоки на този аспект от регламентацията. Както бе посочено по-горе, една съществена част от миграционните потоци в страните от Съюза се определят от гражданско-правните и административните норми на отделните страни. Вземайки под внимание тази особеност, непосредствено обвързана с проблемите с имиграцията се предвижда подобряване и опростяване на въпросите, свързани с сътрудничеството по гражданско правни въпроси (чл.73 от стария текст на Договора за ЕО).

Значението на Договора от Амстердам за решаването на въпросите на имиграцията и ограничаването на незаконната имиграция се свежда именно до посочените по-горе особености, а именно:

- координиране на политиките на отделните държави при водещото начало на Съюза по въпросите на полицейското сътрудничество;
- сътрудничество в областта на уеднаквяването на стандартите в имиграционната политика, както и тези отнасящи се до гражданско-правните въпроси.

Съгласно условията на Договора от Амстердам Договореностите от Шенген (Schengen acquis), се инкорпорират в Общностното право. Съгласно промените, заложи в Договора, Съветът взема решение за това кои от елементите на Schengen acquis трябва да бъдат отнесени към Първия стълб на Общността, а кои ще останат в юрисдикцията на значително намаления Трети стълб. Дефинираната в Амстердамския договор цел на Европейския съюз – постигане на високо равнище на защита на гражданите на държавите-членки трябва да се постигне преди всичко чрез превенция и борба с организираната престъпност, тероризма, търговията с хора и престъпленията срещу деца, нелегалния трафик на наркотици и оръжие, корупцията и измамите.

Влизането в действие на Шенгенското право, конституционализирано с Договора от Амстердам започва да действа в новото си качество от 1 май 1999 г. Тъй като страни по Шенгенската конвенция от 1990 г. са не всички страни на ЕС към момента на подписването на Договора от Амстердам инкорпорацията на

Шенгенското право в „европейското право“ се извършва под формата на специален Протокол, който се явява приложение едновременно и към Договора за Европейската Общност от 1957 г. и към Договора за Европейския Съюз от 1992 г. Този протокол „За включването на постигнатото от Шенген в обхвата на Европейския Съюз“ за краткост се нарича Шенгенски протокол³⁴.

От съществено значение е да се обърне внимание на своеобразната терминология, използвана в наименованието на текста на дадения документ. Не само във френската, но и в английската му версия е използван термина „acquis“, който може да бъде преведен като „знания, опит“. На пръв поглед под този термин могат да бъдат разбирани реалните постижения, придобивките получени в резултат на Шенгенския процес, а именно:

- отварянето на вътрешните граници;
- еднообразието във визовия режим и др.

В действителност обаче, терминът „acquis“ има по-различно значение. Под „постигнатото“ от Шенген се разбират не фактическите резултати от едноименния процес, а правилата и документите, които го регулират. Така под „постигнатото от Шенген“ трябва да се разбира въведения преди това термин „Шенгенско право“³⁵.

Съгласно Шенгенският протокол договорите и другите актове, които представляват посочените постижения са включени в правната система на ЕС.

Държавите-членки, участници в Шенгенския процес трябва да установят помежду си такива отношения, които да водят до напредък в онези области, които са предмет на Шенгенските постижения. Изброяването на постигнатото от Шенген и конкретната кодификация на учредителните договори на ЕС, на основата на която се приемат документите, включени в постиженията са фиксирани от през 1999 г. в две Решения на Съвета³⁶.

Интеграцията на Шенгенското право в правната система на ЕС променя също така политическите и институционалните рамки на Шенгенския процес.

Шенгенският изпълнителен комитет прекратява своето съществуване. Пълномощията му преминават към Съвета – основния законодателен орган на Европейския Съюз. След процеса на включване на Шенгенското право в правото на ЕС при приемането на нови актове и реализацията на съществуващите в рамките на постигнатото от Шенген, както и при контрола за тяхното спазване могат да участват и другите институции на ЕС:

- Комисията (основният изпълнителен орган);
- Европейският парламент (представителния орган);
- Съда на ЕО.

³⁴ Основни договори на Европейския Съюз, състав. проф. Орлин Борисов, София, 2003 г., стр. 249

³⁵ Scotto M. Les institutions européennes. Paris: Le Monde editions, 1994, p.130

³⁶ Решение на Съвета от 20 май 1999 година за установяване, съгласно съответните разпоредби на Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание за всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген, *ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 17–30*, Решение на Съвета от 20 май 1999 година относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген, *ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 1–16* специално българско издание: глава 19 том 01 стр. 91 - 106

Внасянето на поправките в Шенгенската конвенция вече ще се осъществява не посредством договорни отношения между страните, а на основата на нормативните актове на Съвета на Европейския Съюз или подготвяните от него конвенции.

Интеграцията на Шенгенското право в правото на ЕС може да се определи като съществен момент в развитието на това право, не само и не единствено заради значението, което то има за изграждането на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие на територията на Съюза.

Процеса на интеграция е от съществено значение и поради това, че той разкрива правния механизъм на преминаването на онези елементи от европейското право, които имат характера на международноправен, договорен акт към акт на Съюза като субект на правото. В значителна степен решението за интегрирането на правото на Шенген дава отговора на въпроса за правосубектността на ЕС.

3. Договорът за реформа от Лисабон 2009 - Дял V ДФЕС

Договорът от Лисабон е акт за изменение на Договора за Европейски съюз и Договора за Европейска общност.³⁷

Той е подписан от ръководителите на 27 държави-членки на 13 декември 2007 г., а влиза в сила на 1 декември 2009 г.

Задача на този Договор е от една страна да запази всичко най-важно от съществуващите механизми за управление на ЕС, а от друга страна от него да се премахне всичко излишно и предизвикващо критика. Този договор не просто заменя действащите актове, но той ги променя, допълва и трансформира.

Договорът за Европейския Съюз (ДЕС)³⁸ запазва своето наименование и предназначение. В него са групирани основните постановки на конституционното регулиране, основните принципи на изграждане и дейност на ЕС, неговата правна природа и особености, цели и задачи и основата на неговата институционална структура.

Договора за Европейска Общност се трансформира в Договор за функциониране на Европейския Съюз (ДФЕС)³⁹. В него са групирани нормите, регулиращи компетентността на ЕС и построяването на вътрешния пазар, системата за осъществяване на общите политики, основите на икономическата, социална и финансова политика на Съюза. Отделени са въпросите на правото на конкуренция, сближаването на законодателствата на страните-членки и данъчните въпроси. Значителна част от Договора е посветена на външната политика на Съюза. На практика ДФЕС допълва, детайлизира и определя реда за утвърждаване и защита на общата цел – реализирането на положенията и принципите формулирани в ДЕС, както дава и допълнителна детайлизация на реда за приемане на задължителните решения в ЕС.

Въпреки, че преамбюла на ДФЕС не съдържа изрична разпоредба относно миграционната политика на ЕС и по конкретно незаконната миграция, някои негови текстове имат определено отношение към тази материя. Преамбюлът и встъпител-

³⁷ Консолидираната версия на двата договора на всички официални езици на ЕС е публикувана в ОВ на ЕС, С 83 от 30.03.2010г.

³⁸ Консолидиран текст на Договора за Европейски съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 83/30.03.2010, с.13-45

³⁹ Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 83/30.03.2010, с.47-199

ните норми на Учредителните договори имат правна природа като на аналогични разпоредби в националните конституции – най-често това са норми с декларативен или принципен характер, без това да намалява техния характер на норми - принципи. Съда на ЕС не се колебае да се позовава на тях и да подчертава „фундаменталния им характер” – те трябва да се спазват, „защото закрепват основните цели на Общността”.⁴⁰

Подписалите Договора за функционирането на ЕС заявяват ясно тяхното намерение да създадат помежду си Европейски съюз, на който държавите-членки предоставят области на компетентност, за да бъдат постигнати общите им цели. Договорът бележи нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се взимат при възможно най-голяма зачитане на принципа на откритост и възможно най-близо до гражданите. Съюзът се основава на ДЕС и ДФЕС, които имат еднаква юридическа сила. Европейският съюз замества Европейската общност и е неин правопреемник.

Част Първа на ДФЕС посочва принципите, на които се основават Договорите и изразяват целите във формата на „принципи”.⁴¹

Чл. 3 ДЕС определя задачите на Съюза. Чрез създаването на общ пазар и на икономически и паричен съюз, както и чрез осъществяването на общите политики или дейности, те са:

„Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяване и борбата с престъпността.”

Чл.4 § 3 ДЕС възлага определени задължения за действия или въздържане от действия на държавите-членки. Те са: „Съгласно принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите-членки вземат общи и специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Държавите-членки съдействат на Съюза при изпълнение на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.”

Чл. 18 ДФЕС⁴² установява общия принцип на дискриминация, който гласи: „В обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство. Европейския парламент и Съвета, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да приемат правила и да забранят тази дискриминация. Този общ принцип има важна роля при разширяването на Европейския съюз, тъй като новите държави-членки следва да имат същите права и задължения като старите.”⁴³ Трябва да бъде отбелязано, че тъй като това е общ принцип, той не изключва съществуването на диференцирани подходи, но ограничава изключенията

⁴⁰ Семов, А., Източници на правото на ЕО и ЕС и принципите на прилагането му, изд. от Министерство на правосъдието в рамките на Комуникационната стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз, София, 2005 г., стр.17

⁴¹ Kent, P. Law of the European Union, Pearson Education, 2001, p. 9

⁴² Kapteyn/VerLoren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, 3rd ed (1998), p.168

⁴³ Bleckmann, Europarecht, 6th ed. (1997), no706

при прилагането на общностното право чрез налагането на изискване за наличие на обосновани причини.

Съгласно чл.26 ДФЕС „Вътрешният пазар обхваща пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите“.

Понятието „вътрешен пазар“ се възприема като синоним на „Европа без граници“. Първостепенна цел на действията на Съюза относно вътрешния пазар е премахването на контрола по границите между отделните държави-членки.⁴⁴

Комисията⁴⁵, вземайки предвид делото Schul⁴⁶ разглежда понятието вътрешен пазар, като изискващо функционирането на общностен пазар, подчиняващ се на правилата, при които функционират националните пазари: както няма контрол между отделните региони на националните пазари, така не може да има граничен контрол и между отделните държави-членки.

ДЕС съдържа изрични разпоредби относно компетентността на Съюза в определени области и създаването на отделна рамка за сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Чл. 5 ДЕС включва три правила, налагащи ограничения върху действията на Съюза – принцип на предоставената компетентност, принцип на пропорционалност и принцип на субсидиарност.

Чл.3, § 6 ДЕС постановява, че: *Съюзът преследва своите цели чрез подходящи средства, в зависимост от областите на компетентност, които са му предоставени с Договорите.*”

Принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза и по силата на този принцип *Съюзът действа единствено и само в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели* (чл.5, § 2, изр.1 ДЕС). Новост в Договора е изричната клауза, че „*Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с договорите, принадлежи на държавите-членки.*” (чл.5, § 2, изр. 2 ДЕС). По този начин действващата до този момент презумпция в полза на държавите-членки е заменена с изричен текст.⁴⁷

Според принципа на субсидиарността, *в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза* (чл.5, § 3 ДЕС)⁴⁸.

⁴⁴ Бяла книга на Комисията относно завършването на вътрешния пазар, COM (85)310 fin

⁴⁵ Обръщение на Комисията относно премахването на граничния контрол (SEC (92)549 fin)

⁴⁶ Дело 15/81 Schul (1982) ECR 1409, § 33, където Съдът постановява, че понятието вътрешен пазар включва „премахването на всички пречки пред вътрешно общностната търговия, за да се слоят националните пазари в общ пазар, допринасяйки за създаването на колкото се може по-добри условия за истински вътрешен пазар.“

⁴⁷ Попова, Ж. Право на Европейския съюз, Сиела, 2009, стр.112

⁴⁸ Принципът на субсидиарността е насочен към осигуряването на гаранции, че решенията се вземат в полза на гражданите и че се извършват постоянни проверки дали действията на общностно ниво са оправдани от гледна точка на възможностите на национално, регионално и местно ниво. Същността на този принцип е, че ЕС не предприема никакви действия (с

Чл.13 ДЕС определя институциите, отговорни за изпълнението на задачите, възложени на Съюза: Европейски парламент, Европейски съвет, Съвет, Европейска комисия, Съд на ЕС, Сметна палата и Европейска централна банка.

Чл. 288 ДФЕС гласи: „С оглед на упражняването на областите на компетентност на Съюза институциите приемат регламенти, директиви, решения, препоръки и становища.”

В тази разпоредба се определя природата и правното значение на различните нормативни инструменти⁴⁹. Регламентът има общо приложение. Той е обвързващ в своята цялост и е пряко приложим във всички държави-членки (чл. 288, § 2 ДФЕС). Това означава, че той поражда права и задължения за всички субекти на правото на ЕС и всяко физическо и юридическо лице може да се позове на директния ефект на регламента и да получи съдебна защита на придобити по силата на акта индивидуални права пред националния си съд.⁵⁰ Директивата е обвързваща по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат за всяка държава-членка, до която е адресирана, но оставя на националните компетентни органи изборът на формите и средствата (чл. 288, § 3 ДФЕС). Решението е задължително в своята цялост. Когато решението посочва адресати, то е задължително само за тях (чл. 288, § 4 ДФЕС). Препоръките и становищата нямат задължителен характер (чл. 288, § 5 ДФЕС).

Сред основните нововъведения на ДФЕС е отделянето на нов дял (дял V), посветен на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие. В него влизат предимно норми, свързани с интеграцията и комонитаризацията на „постигнатото от Шенген” и въпросите за задълбочаване на сътрудничеството в правната област.

Анализа на дял V от ДФЕС позволява да бъдат формулирани основните характеристики на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП):

- въпросите на ПССП се отнасят към една от най-чувствителните области на държавния суверенитет затова държавите-членки се стремят да не „изпускат” тези въпроси от контрола си като те се решават на основата на консенсус. Заедно с това отделни въпроси, свързани с ПССП (издаването на Шенгенски визи, предоставянето на убежище, регулирането на имиграцията) са интегрирани в правото на Общността.
- Договора от Лисабон потвърждава важността на създаването на ПССП като отнася тази цел към основните цели на Съюза и включва дейността по създаването на ПССП към основните цели както на Съюза, така и на държавите-членки.
- на основата на промените в структурата на Съюза, ПССП е включено в общото право на ЕС.
- ако преди започване действието на Договора от Лисабон защитата на отделните права, част от ПССП, от Съда на ЕС липсва, то понастоящем

изключение в областите, които попадат в неговата изключителна компетентност), тъй като е по-ефективно действията да се предприемат на национално, регионално и местно ниво. Субсидиарността е тясно свързана с принципа на пропорционалност, съгласно който нито едно действие на ЕС не трябва да отива отвъд необходимото за постигане на целите, заложили в Договорите.

⁴⁹ Odudu, „Res Judicata or Supremacy? The Binding Force of Article 249” (2007) Cambridge Law Journal, pp.40-44

⁵⁰ Попова, Ж. Директната приложимост на регламента имплементацията му в националния правен ред, сп. Европейска интеграция и право, бр. 3/2005 г., стр. 159

върху всички правни аспекти на ПССП се разпространяват компетенциите на Съда. Така например, ЕК е в правото си да се обърне към Съда в случай на неизпълнение от държава-членка на своите задължения по имплементацията на европейска норма, отнасяща се до ПССП във вътрешнодържавното право.

- съгласно общо правило, решенията по въпросите на ПССП се приемат на основата на общата законодателна процедура. По този начин се приемат правни актове относно визовия режим, условията за предоставяне на убежище, имиграционната политика, сътрудничество по наказателни и граждански дела, както и за дейността на Европол.
- преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета по въпросите на ПССП е една от съществените промени, внесени от Договора от Лисабон. Заедно с това в отделни области, например по въпросите на наказателно право, ако държава-членка прецени, че предлаганите проекти за директиви „накърняват фундаментални аспекти на системата на наказателното право на страната”, тя може да се обърне към Европейския Съвет за решаване на възникналите проблеми. Ако въпреки това проблема не е решен може да се задейства процедурата на засилено сътрудничество, в която участват не по-малко от 9 държави, направил предложение за конкретната директива.
- за първи път в историята на процеса на европейската интеграция се появява възможност за създаване на основата на Евроджъст на европейска прокуратура, която се учредява единодушно от Съвета.
- при създаването и функционирането на ПССП особена роля имат парламентите на държавите-членки. Проблематиката на ПССП непосредствено засяга основните права и публичните свободи, контрола за спазването на които е в компетентността на националните парламенти. С новия договор те са в състояние да влияят върху регулирането на ПССП, най-вече що се отнася до осигуряването на „свобода” и „законност”.
- за процеса на интеграция в рамките на ПССП са присъщи особени позиции, отнасящи се до част от държавите-членки. Договора от Лисабон не само запазва, но и разширява особените положения отнасящи се към Великобритания, Ирландия и Дания. Понастоящем Великобритания и Ирландия не участват в мерките предвидени от дял IV (визова политика, предоставяне на убежище и имиграционна политика) и не са свързани със задължението на изпълнение на мерките предвидени в общите разпоредби (opt out). Заедно с това специалния протокол „За позицията на Обединеното Кралство и Ирландия по отношение пространството на свобода, сигурност и правосъдие” позволява на тези страни да участват във вземането и прилагането на планирани мерки, ако те информират Съвета за това свое намерение в течение на три месеца (opt in).

Създаването на ПССП на територията на Съюза е продължителен процес на организация и въплътяване на нови мероприятия по укрепване на сигурността и строго спазване на свободата и законността. Действието на Договора от Лисабон прави от ПССП приоритетна задача на европейската интеграция⁵¹.

⁵¹ Alison J., Sufrin B., EU Competition Law, London, Oxford University Press, 2010

Нормите, отнасящи се към ПССП като цяло се съдържат в дял V на Договора от Лисабон (чл.67-89). Този дял включва пет глави: „Общи положения”, „Политика по отношение на граничния контрол, предоставянето на убежище и имиграция”, „Съдебно сътрудничество по граждански дела”, „Съдебно сътрудничество по наказателни дела” и „Полицейско сътрудничество”.

В чл.67 от ДФЕС се посочва, че „Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие в което се зачитат основните права и различните правни традиции на държавите-членки”. Той осигурява премахването на контрола по вътрешните граници и развива обща политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола по външните граници. Съюзът се стреми да поддържа високо ниво на сигурност чрез мерки за предотвратяване на престъпността, ксенофобията и расизма, както и чрез мерки по координация и сътрудничество между полицейските, съдебните и другите компетентни органи. Към тези мерки се отнася също така взаимното признаване на съдебните решения по наказателни дела и сближаването на наказателните законодателства, съдебните и извън съдебните решения по гражданските дела.

В чл.67 се определят целите и средствата за изграждането на ПССП, поставя се акцент върху защитата на основните права и уважението към правните традиции на държавите-членки. Съществено нараства ефективността на общо европейската политика в областта на вътрешните работи. Сред най-важните направления на развитието на ПССП може да се посочи създаването на интегрирана система за контрол на външните граници (първообраз на общоевропейската гранична охрана), установяването на общ ред за предоставяне на убежище, разработване на общи мерки по регулиране на имиграцията и интеграцията на чужденците.

Стратегическите направления или ориентири на законодателната дейност в областта на ПССП се определят от Европейския Съвет. По този начин се признава особено важна роля на този орган при формирането на ПССП.

Както вече бе посочено, Договора от Лисабон значително повишава ролята на националните парламенти в създаването на ПССП. В частност, националните парламенти в съответствие с Протоколите към Договора от Лисабон за прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност контролират спазването на тези принципи по отношение на законодателните предложения, засягащи сътрудничеството на полицейските и съдебните органи в наказателно-правната област. Според някои оценки това е своеобразна „компенсация” за загубата на правомощия, които парламентите на държавите-членки са имали при ратифицирането на конвенциите с международноправен характер. Поради продължителността на процедурите по приемането на такива конвенции в ЕС още по време на Конвента, свикан за подготовка на Конституция за Европа е взето решение държавите-членки да се откажат от тях в полза на регулирането на отношенията чрез актове на вторичното право. Съгласно новите елементи на законодателството националните парламенти могат да оказват влияние върху процесите на ПССП чрез принципа на субсидиарност. Те притежават контролни функции по отношение на Европол и Евроюст и се информират за работата на постоянния Комитет за оперативно сътрудничество по въпросите на вътрешната сигурност.

Чл.70 от ДФЕС предвижда механизъм за обективна и безпристрастна оценка от държавите-членки на политиката на Съюза по отношение на ПССП. Тази оценка се осъществява от държавите-членки в сътрудничество с Европейската Комисия и цели да съдейства за пълноценната реализация на принципа на взаимното признава-

не на съдебните решения, засилване на доверието между държавите-членки на което се основава принципа на взаимното признаване. Националните парламенти, както и Европарламента се информират за съдържанието и резултатите от тази оценка.

Постоянният комитет за оперативно сътрудничество по въпросите на вътрешната сигурност включва високопоставени длъжностни лица от органите, изпълняващи функции по ПССП и отговарящи за националната сигурност (полиция, разузнаване, митнически органи, охрана на външните граници, съдебни органи и др.) и координира дейността на тези органи. В неговата компетентност влизат всички аспекти на ПССП, включително и контрола по външните граници. По отношение на по-нататъшната институционализация на ПССП, Договора от Лисабон предвижда редовни съвещания на представителите на различни комитети и работни групи на Съвета и други европейски институции и органи⁵².

Договора от Лисабон уточнява разграничението на компетентността на Съюза и държавите-членки в областта на ПССП. Чл.72ДФЕС определя кои по-конкретно въпроси остават в националната компетентност. Това са преди всичко поддържането на общественения ред и осигуряването на вътрешната сигурност. По инициатива на държавите-членки е възможно сътрудничеството на взаимна основа между техните компетентни служби отговарящи за националната сигурност.

Предвидения в учредителните актове вид на взаимодействие между държавите-членки на ЕС в областта на ПССП, което първоначално се развива извън институционалните рамки на Съюза дава съответните импулси за развитието на правото на ЕС като цяло и за създаването на ПССП. Пример за това може да бъде Конвенцията за разширяване на трансграничното сътрудничество за борба с тероризма, трансграничната престъпност и нелегалната имиграция подписан в гр.Прюм на 27 май 2005 г.

Що се отнася до компетентността на държавите-членки на ЕС за сключване на споразумения с трети страни по въпросите на сътрудничеството между полицията и съдебните органи в наказателно-правната и гражданско-правната области, както и по въпросите за охраната на границите, то компетентността на държавите се запазва. Пример за действащ двустранен договор в областта на полицейското сътрудничество между държава-членка и трета страна е германско-швейцарския договор от 1999 г., в рамките на който германски полицаи участват в опазването на реда, на масови мероприятия, провеждани в Швейцария.

Важно нововъведение наДФЕС е положението за замразяването на фондовете, финансовите активи и паричните потоци, принадлежащи на физически и юридически лица с цел предотвратяване на тероризма и свързаната с него престъпност. Това нововъведение позволява да се вземат административни мерки по отношение на различни групи или неправителствени организации, които са заподозрени в терористична дейност. Тези мерки се реализират чрез регламенти, приемани от Европейския парламент и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура⁵³. Нормата за ограничителните мерки по отношение на частни лица се появява

⁵² Craig P., Gráinne de Búrca. The Evolution of EU Law, London, Oxford University Press, 2011, pp 97-98.

⁵³ Трябва да отбележим, че подобни мерки са вземани и преди това, в частност на основание чл.60, 301 и 308 от Договора за Европейската Общност, като обекти на подобни мерки са били само държави.

в правото на ЕС по искане на редица държави-членки преди всичко Испания след терористичните атаки на територията на страната, както и в резултат от събитията на 11 септември 2001 г.

В съответните членове от ДФЕС, засягащи ограничителните мерки се отбелязва, че предвидените в тях актове трябва да съдържат необходимите юридически гаранции. Това обстоятелство се подкрепя и разяснява в приложенията към Договора от Лисабон, по-специално в Декларация № 25, съгласно която се изисква спазването на основните права и свободи на засегнатите физически лица и организации. „С тази цел се казва в Декларацията и за гарантиране на строг съдебен контрол върху решенията, налагащи ограничителни мерки, подобни решения трябва да се опират на ясни и точни критерии“. Заедно с това тези критерии не са конкретно определени. Въпреки това ограничителните мерки срещу физически лица и организации се контролират от Съда на ЕС, което е гаранция за спазването на правата на човека и основните свободи.

Съществено внимание в Договора от Лисабон е отделено на граничния контрол, предоставянето на убежище и имиграцията. Съгласно Учредителните договори, Съюза осигурява свобода на придвижване на лицата между държавите-членки, независимо от гражданството при пресичането на границите в рамките на Съюза. В същото време се предвижда контрол и ефикасно наблюдение върху лицата, пресичащи външните граници на Съюза. Политиката на граничен контрол предполага „постепенно въвеждане в действие на интегрирана система за управление на външните граници“ (чл.77 ДФЕС). Очевидно е, че формирането на такава система е важна крачка към създаването на единна система за охрана на външните граници на Съюза.

На тази цел трябва да отговаря и общата политика по отношение на визите за краткосрочно пребиваване, контрола по външните граници, както и условията, при които гражданите на трети страни могат свободно да се придвижват по територията на Съюза по време на своето краткосрочно пребиваване в него. В Договора от Лисабон се подчертава, че подобна дейност на Съюза не засяга компетенцията на държавите-членки, касаеща делимитацията на своите граници в съответствие с международното право.

В гл.2 на раздела от ДФЕС се съдържат положения за общата имиграционна политика на ЕС.

Чл.79, §1 ДФЕС предвижда развитието на обща миграционна политика, целяща на всички етапи ефикасно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на граждани на трети страни пребиваващи законно в държавите-членки, както и предотвратяване на незаконната миграция и трафика на хора.

В чл.79, §2 се определят мерките в тези области, които трябва да се провеждат в съответствие с обикновената законодателна процедура. По отношение на условията за влизане и пребиваване се предвиждат общи правила по предоставянето на право на дългосрочно пребиваване на територията на Съюза, като изрично се подчертава, че те трябва да бъдат съобразени с правилата за събиране на семейства. Определя се провеждането на общи правила за определяне на правата на гражданите на трети страни, законно пребиваващи на териториите на държавите-членки в това число и свободното им придвижване по територията на целия Европейски съюз.

Текста на чл.79 ясно разграничава незаконната имиграция от трафика на хора като подчертава особеното значение на трафика, когато той е насочен срещу жени и

деца. Предвижда се провеждане на съвместни действия по процедурите на експулсирането и репатрирането на незаконните имигранти.

В съответствие с чл.80 ДФЕС разходите по експулсирането и репатрирането на незаконните имигранти, както и разходите за всички останали дейности разглеждани в тази глава трябва да бъдат разпределяни справедливо. Това се отнася и до разпределението на функционалните ангажименти между страните-членки.

Чл.79, § 3 предвижда възможността Съюзът да сключва договори с трети страни за обратно приемане на имигранти. Тази възможност се разпространява и за случаи, когато гражданите на трети страни не отговарят на условията за влизане и пребиваване на територията на отделна държава-членка. Предвижда се възможност за поощряване на държави-членки в усилията им към интеграция на граждани на трети страни, пребиваващи законно на тяхна територия.

В чл.79, § 4 от ДФЕС се предвижда всяка страна-членка да определи капацитета за прием на граждани от трети страни на нейна територия⁵⁴.

Договорът от Лисабон съдържа специални разпоредби, засягащи политиката на Съюза по въпросите на предоставянето на убежище на граждани от трети страни. Посочва се, че тази политика трябва съответства на Женевската конвенция от 1951 г. и Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците, както и на други отнасящи се към тези въпроси международни договори.

Общата европейска система за предоставяне на убежище трябва да включва:

- еднообразен статут на бежанците;
- общи процедури за предоставяне и отнемане на статута на бежанец;
- критерии за определяне на държавата-членка, отговаряща за разглеждането на молбата за предоставяне на убежище;
- стандартни условия за приемане на искащите убежище;
- временни мерки по подкрепата на държавите-членки оказали се в извънредна ситуация заради внезапен приток на граждани от трети страни.

Литература:

1. Бяла книга на Комисията относно завършването на вътрешния пазар, COM (85)310 fin)
2. Консолидиран текст на Договора за Европейски съюз, Официален вестник на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 83/30.03.2010
3. Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 83/30.03.2010
4. Обръщение на Комисията относно премахването на граничния контрол (SEC (92)549 fin)
5. Попова, Ж. Право на Европейския съюз, Сиела, 2009
6. Обръщение на Комисията относно премахването на граничния контрол (SEC (92)549 fin)
7. Попова, Ж. Директната приложимост на регламента имплементацията му в националния правен ред, сп. Европейска интеграция и право, бр. 3/2005г.

⁵⁴ Piris J – C. The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis, Cambridge, 2010

8. Рязанцев, С. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001
9. Цанков В., Христова Н., Миграционно и бежанско право, Издателство на ВУЗФ, 2011г.
10. Alison J., Sufrin B., EU Competition Law, London, Oxford University Press, 2010
11. Bleckmann, Europarecht, 6th ed. 1997, № 706
12. Case C- 15/81 Schul (1982), ECR 1409
13. Case C-281/85 Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities
14. Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, 85/381/EEC, OBL 217/14.8.1985
15. Communication from the Commission to the Council and the European parliament on a community immigration policy COM/2000/ 757
16. Communication from the Commission to the Council and the European parliament: The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, COM /2006/ 735
17. Conclusions de la Presidence, Conseil Europeen – Tampere, 15-16 octobre 1999
18. Craig P., Gráinne de Búrca. The Evolution of EU Law, London, Oxford University Press, 2011
19. Dehaesse F., Martinez J., La politique européenne d'immigration et d'asile, in Studia diplomatica, 2002
20. Eurostat. Population and social conditions. 1995. № 8. Luxembourg.
21. Eurostat. Statistiques Demographiques. Luxembourg, 1997
22. Kapteyn/VerLoren van Thermaat, Introduction to the Law of the European Communities, 3rd ed, 1998
23. Kent, P. Law of the European Union, Pearson Education, 2001
24. Odudu, "Res Judicata or Supremacy? The Binding Force of Article 249", Cambridge Law Journal, 2007
25. Piris J – C. The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis, Cambridge, 2010
26. Report from Ministers responsible for immigration, SN 4038/91.