

ТРИНАДЕСЕТИ ГОДИШЕН КОНКУРС

за присъждане на

НАГРАДА „Д-Р ИЛКО ЕСКЕНАЗИ”

тема:

ПРАВНИ ПРОБЛЕМИ НА МИГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА В ЕС

РАЗРАБОТИЛ:

Симона Георгиева Белчева

гр. София

20.04.2017 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. Въведение

II. Исторически преглед

- 1. Велико преселение на народите**
- 2. Миграционни движения от Стария към Новия свят**
- 3. Активизиране на миграцията по времето на Войните**
- 4. Европейски съюз**

III. Миграционни проблеми

1. Нормативни актове

2. Имиграционна политика на ЕС

2.1. Правомощия

2.2. Цели

2.3. Ролята на Европейския парламент

2.4. Постижения

3. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията

3.1. Миграционна обстановка и миграционна политика

3.2. Приоритети, интеграция и сътрудничество

3.3. Проблеми

4. Конкретни правни проблеми

4.1. Незаконна миграция

4.2. Противодействие на трафика на хора

4.3. Международна закрила

4.4. Законна миграция и интеграция на лица от трети държави

4.5. Накърняване на правата на човека

4.6. Проблеми на „гише”

IV. Заключение

V. Използвана литература

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

- Агенция по заетостта (АЗ)
- Всеобща декларация за правата на човека (ВДПЧ)
- Върховен Комисар на ООН за бежанците (ВКБООН)
- Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП)
- Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ)
- Договор за Европейския съюз (ДЕС)
- Договор за създаване на Европейската общност (ДЕО)
- Държавна агенция за бежанците (ДАБ)
- Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)
- Европейска конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ)
- Европейски съюз (ЕС)
- Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ)
- Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС)
- Европейска общност за атомна енергия (Евратом)
- Европейски парламент (ЕП)
- Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ)
- Закон за убежището и бежанците (ЗУБ).
- Закон за чужденците в Република България (ЗЧРБ)
- Закон за министерство на вътрешните работи (ЗМВР)
- Конституция на Република България (КРБ)
- Наказателен кодекс (НК)
- Наредба за граничните контролно-пропускателни пунктове (НГКПП)
- Наредба за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим (НУРИВОВР)
- Министерството на вътрешните работи (МВР)
- Министерство на труда и социалната политика (МТСП)
- Обща европейска система за убежище (ОЕСУ)
- Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО)
- Организация на обединените нации (ООН)
- Правилник за прилагане на закона за чужденците в Република България (ПЗЧРБ)
- Съвет на Европейския съюз (СЕС)

I. Въведение

II. Исторически преглед

Историята познава не малко примери, които доказват, че зад всяко едно решение стоят множество причини, цели и мотиви. Те, заедно с последиците им, са неразривно свързани и точно тази връзка има значение за избягването на същите грешки след това. Ще започнем разглеждането на първите миграционни процеси още от Античността и Средновековието, ще преминем през разделянето на света на „Стар” и „Нов”, ще достигнем до времето на Войните и крайната точка ще е настоящето с поглед към бъдещето. Няма да се стремим да задълбаваме, но ще поемем риска да добавим няколко исторически отклонения, които биха улеснили читателя. От една страна, защото *Historia est magistra vita* („Историята е учител на живота”), а от друга, за да може най-пълно да възприеме тезата на автора. Освен това, историята безусловно е в неразривна връзка с правото и двете се развиват с един и същи темп, обуславяйки се взаимно. Би било неправилно да подходим директно към проблемите, без да изясним въпросите, които възникват около тях. Още повече, не можем да изследваме дадени явления, без да започнем от началото и без да преминем през отделните етапи на развитието им.

1. „Великото преселение на народите”

Демографски срив, необходимост от търсене на нови и по-добри условия, климатични промени, нарастване на богатствата на някои и обедняването на други. Огромни групи хора извървяват дълъг път, започващ от Азия и с крайна точка Европа. Промените, настъпващи на населявания континент, оказват трайно влияние върху всеки един аспект от живота на обществата. За един определен период от време целият лик на Европа се променя. Променят се етническата и политическата карта, вдъхва се нов живот на континента, Изтокът се запътва към Запада.

Става дума за един процес, който оказва много силно влияние върху целостта на света и динамиката на развитие на обществените отношения, който несъмнено оставя отпечатък, запомнен и до днес. Съдбата на Европа и тази на Азия се преплитат, променяйки до неузнаваемост облика на света. Каква е целта? От една страна, идеята за облагородени земи, развили се по-бързо и вече уредени и годни за живот, по-сигурен от настоящия, дава не малък тласък за желанието за заселване. Тези земи, даващи възможности за препитание, биха били средство за преодоляване на бедността и глада.

От друга страна, може би политическият фактор е основната причина за мигрирането и проблемът се корени в отблъскване, нападения и всяване на страх в хората, подтикващо ги в търсене на едно по-спокойно място за трайно заселване. Процесът, за който става въпрос, не е описание на статуквото, но е една от причините днешният свят да изглежда по начина, по който изглежда. Неслучайно явлението е наречено „Великото преселение на народите”.

Тук откриваме и първото доказателство за проблеми в миграционен аспект, засягащи не само Европа, а целия стар континент.

За да видим откъде е дошло запазеното и до днес наименование, трябва да стигнем до корените му. Понятието „Велико преселение на народите” се използва за пръв път към края на 18-ти век от Микаел Игнац Шмид¹, който „създава” терминът в своята „Geschichte der Deutschen” от 1778 г. Думите му показват колко силно влияние е оказало преселението върху Германия и целия ѝ облик.² Историята на държавата не може да бъде разказана най-точно и не би могла да се види в пълнота, ако не се обърне внимание на така нареченото явление „Велико преселение на народите”. Мнението му споделят не малък брой известни писатели и историци, включително Йохан Волфганг фон Гьоте в писмата си³, Арнолд Хеерен в историческите си творби⁴ и Фридрих Шилер в разработките си.⁵

В литературата срещаме мнението, че Великото преселение на народите е моментът, в който се ражда Европа и това е периодът, в който започва нейната същинска история.⁶ Краят на този процес е белязан с радикалното етническо обновление на цяла Европа, чиито региони и области били вече плътно заселени с германски, славянски, англосаксонски, тюрко-номадски и други племена.⁷ Освен това, нямало как да остане незабелязана и появата на новите държавно-политически образувания върху вече населените земи на късната Римска империя.

Ако се обърнем към Римското право и правилата, регулиращи обществените отношения, става ясно, че нито Codex Theodosianus, нито Пандектите или Дигеста, нито дори завършената през VI век кодификация на Юстиниан Corpus Iuris Civilis дават решения на проблемите, обуславящи преместването на центъра на Европа на запад. Не

¹ Michael Ignaz Schmidt (немски)

² Schmidt, M. Ig., Geschichte der Deutschen, 1778, S. 17

³ An Constantin Ludwig Freiherrn von Welden, Goethe Briefe 31/224, 1819

⁴ Arnold, H. L., Historische Werke, Heeren, 1821, S. 37-38

⁵ Schiller, F., Ueber Volkerwanderung, Kreuzzuege und Mittelalter,

⁶ Demougeot, E., La formation de l'Europe et les invasions barbares, I- II, Paris, 1969-1979

⁷ Божилов, Ив., История на средновековна България VII-XIV век, 1999 г., Глава първа

съществуват ясни правила относно преселването, които биха могли да парализират или поне да намалят заселването, закрепяйки го със санкции. Това се водят битки, да се заграбват нови земи, да се превземат територии и да се заселват принудително, се превръща в една социална необходимост.

До какви последици води този процес? От една страна, на територията на вече унищожената западна Римска империя се наблюдава многобройно заселване на германски племена (остготи, вестготи, алани, саксони, бургунди и т.н), които в началото биват топло приемани и толерирани от страна на Империята. Кратко след това започват техните нашествия, бунтове и нахлувания, създавайки си сами „царства“, дори и само, за да рухнат на по-късен етап.⁸ От друга страна, римска по държавен произход и военноадминистративна уредба, антична и елинистическа по корените на своята култура, ранна християнска Византия постепенно се трансформирала в сълъкновенията си с варварския свят и Персия в държава на Европейския изток.⁹

2. Миграционни движения от Стария към Новия свят

„Новия свят“ е понятие, възникнало непосредствено след феноменалните открития през 15-ти и началото на 16-ти век. Въпреки противоречивите сведения относно Христофор Колумб и Америго Веспучи, все пак втория получава заслугите и честта „Новият свят“ да бъде кръстен на негово име- Америка.

Поради географското разположение на континента той става примамлива точка за морските държави от Европа, именно Испания, Португалия, Великобритания. През втората половина на XVII век приблизителният брой на заселилите се европейци на територията на Америка е вече почти половин милион. Век по-късно, населението достига до 2.5 милиона жители, половината от които са емигрирали европейци и африканско население.¹⁰ През този и следващия век се извършват множество принудителни заселвания на жителите на Африка, а целта е да бъдат превърнати в работна сила. В резултат на това, броят им в родния им континент намалява с над 100 милиона души и е пряка причина за ниските темпове на нарастване на населението, което не може да бъде балансирано в продължение на няколко века.

Много европейци заминават на запад, за да търсят препитание и по-добър живот. Факторите, обуславящи големия миграционен поток, са сходни с тези в

⁸ Theuws, Fr., *Rituals of Power: From late Antiquity to the Early middle ages*, 2000, p. 36

⁹ Божилов, Ив., *История на средновековна България VII-XIV век*, 1999 г., Глава първа

¹⁰ Lemon, T. J., *Colonial America in the Eighteen Century*,

миналото. От едната страна се наблюдават политически промени, военни конфликти, демографски кризи, а от другата - по-добри условия, повече възможности, по-малко трудности. През XIX век с развитието на стопанството и с промишления преврат осезаемо се променя картината в Европа. Изселващия се поток на разорено селско население към Новия свят.¹¹

3. Активизиране на миграцията по времето на Войните

Миграционните потоци никога не са спирали във времето, но някои исторически моменти са белязани с активизиране на движенията. За Европа Първата световна война представлява това засилване на изселванията, особено от районите, пряко засегнати от военните действия.

В началото на XX век наблюдаваните миграционни движения са в резултат на по-високата или по-ниската степен на икономическото развитие на различните страни. 1,5 милиона европейци се преселват на Новия континент през годините 1913-1914, но след това към юни 1915 г. в условията на необичайно големия брой хора, напуснали заселената територия и върнали се по родните си места, реалното увеличение на имигрантите е само с 50 хил.¹²

След края на Първата световна война към САЩ се запътват милиони. Миграционните движения продължават поради тежката следвоенна икономическа криза. Очертани са нови граници, които принуждават масовото преселване на европейци към Северна и Южна Америка. Потоците не намаляват и през периода между двете световни войни. Това става и причина властите в САЩ да въведат имиграционни квоти с цел регулиране на процеса. Улесненото пътуване до там, както и оправданото ограничаване на броя заселващи се, „американските“ стандарти и подобря начин на живот, правят мястото желана дестинация за изграждане на бъдещето.¹³

По време и след края на Втората световна война миграционните движения прерастват в миграционна криза. Окончателният брой на германците, които принудително или доброволно напускат източна Европа след края на войната, стига до 11,5 милиона души към 1950 г. Почти половин милион украински, беларуски и други граждани са депортирани от Полша към Съветския съюз, а междуременно население

¹¹ Пак там

¹² Ward, Robert De C., Immigration and The Great War, 1916

¹³ Пак там

от Естония, Литва, Латвия и държавите около тях започва придвижване през цяла Европа с една основна цел- да достигнат бреговете на Северна Америка. Над 2 милиона граждани на СССР биват връщани от Съюзниците на запад към териториите, които са под контрола на Съветския съюз.¹⁴

Миграционните движения не засягат само една или няколко държави. Те несъмнено обхващат цяла Европа, указвайки изключително силно влияние върху всеки аспект от развитието им. Интеграцията на милионите бежанци в държавите, в които се установяват, е била далече от лесна.

Това довежда до вземането на първите както организационни решения, така и до правната уредба на защитни мерки и обособяването на защитни механизми. Такива са създаването на организации, подпомагащи мигриращите маси и осигуряването на едни нормални условия за новия им живот от една страна. През 1943 г. в САЩ възниква една организация с наименование „Администрация на обединените нации относно възстановяване и успокоение“¹⁵, която след 1946 г. прераства в „Международна организация за бежанците“ (International Refugee Organisation) и през 1950 г. придобива днешния си облик, познат като „Върховен комисариат на ООН за бежанците“. Тези първи стъпки дават началото на промените, които доказват, че е дошъл моментът, в който държавите колективно осъзнават, че бежанците трябва да имат права. Права да търсят убежище, да упражняват човешките си права, да не бъдат преследвани и гонени.

От друга страна, приети са няколко акта, които дават началото на свободата на човешките права в най- чистия им вид. Това са Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧ) от 1950 г. в Рим, по- подробно разгледани на съответните места, както и Конвенция за статута на бежанците (Женевска конвенция), приета на 28.07.1951 г. Последните оказват необходимото влияние върху световното положение, отразявайки в съдържанието си основните права и свободи, присъщи на всеки един индивид, общество, държава. Отново през 1948 г. в САЩ е приет т.н. Акт за бежанците¹⁶, предизвикано от кризата, обхванала милионите бежанци в Европа. Той урежда въвеждането на квотна система и създава начина на сдобиване с визи за САЩ от една страна. Последствията са: над 400 хиляди души получават убежище, включително 80

¹⁴ Wasserstein, B., European refugee movements after the world war two

¹⁵ в оригинал „United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)“

¹⁶ Displaced persons act

хиляди евреи, засегнати от режима. Освен това, подпомага и финансира образуването на временни лагери, които могат да приемат бежанци чрез „Програмата за бежанците”¹⁷ от 1951 г., когато е приет бюджет от над 4,3 милиона долара (намален след това със 700 хиляди долара) и над 2 милиона в местна валута.¹⁸ Последните служат за постигане на резултати в подобряването на лагерите, помещенията, условията на живот и доставянето на провизии от страна на местните власти и от страна на доброволци.

До 1959 г. почти милион европейски бежанци са приети в западните европейски държави. В допълнение, още по половин милион са получили убежище в САЩ и още толкова в други държави. Въпреки това, много бежанци са останали в лагерите, което обосновава амбициозните усилия на ООН веднъж завинаги да намерят решение на проблема с бежанците. През тази и следващата година са постигнати забележителни резултати, а в края на 1960 г., за пръв път от както приключва Втората световна война, всички бежански лагери са затворени.¹⁹

Въпреки обещанията и постигнатите резултати, проблемът с бежанците и намиране на решението му стоят като че ли все по-далече. С течение на времето различни групи хора от Африка и Азия продължават борбата си с глада, бедността и природните бедствия, търсейки по-добри места за живеене. А Европа, която досега е била главен „износител” на бежанци, отсега нататък се превръща „приютяващ” континент на такива.

4. Европейски съюз

И от времената на номадски племена, хуни и варварство, през открития, достигане до нови хоризонти и през войни, към едно ново време. Време, което ще опишем с точно две думи. Първата е свобода. Свобода на словото, свобода на мисленето, свобода в пълния смисъл на думата. Втората дума е пряко свързана с първата и това е „избор”. Изборът да бъдеш, да имаш, да станеш, да искаш, да получаваш, да правиш. Човекът като разумно същество е отговорен за всяка свобода, но не в юридически план. Отговорен е как да живее свободата си и дали изобщо ще се възползва от нея. Но държавите са длъжни да съблюдают и да осигуряват възможност на всеки един човек да бъде част от обществото, да защитят интересите му и да

¹⁷ Escapee program

¹⁸ Escapee program, Section 101(a)(1) MSA, 1951, Escapees, approved for release 13/6/2003, Unclassified

¹⁹ Wasserstein, B., European refugee movements after the world war two

наказват нарушаването им. Най- обещаващото решение на тези проблеми е чрез обединяване. След бедствията на двата световни опустошителни конфликта изгрява нова ера. Скрепява се един съюз, който ще направи немислимо воденето на войни срещу държавите, членуващи в него. Границите се отварят, пазарът е свободен, а споровете се решават чрез съчетаване на интереси, компромиси и постигане на консенсус.

III. Миграционни проблеми

Понятието “миграция” има латински корен и произход (*L. migro, pp. –atus, местя се от място на място*). Същността на миграцията се дефинира като сложен демографски, географски, социален и икономически процес, тясно свързан с естественото движение на населението и неговото териториално разпределение и преразпределение в резултат от придвижване и пресичане на граница с цел смяна на местоживеенето или местоработата.²⁰ Причините са много, следователно миграционните движения са свързани с религиозен, етнически, политически, военен, икономически или друг аспект.

Днешната цивилизация променя човека, а едновременно с това се видоизменят и пределите на човешките права. Векове са били нужни, за да бъдат признати едни или други права, а естествените права да бъдат ясно преобразувани и облечени в юридически категории. Точно в това се състои и прогресът на човека като отделна личност и на човечество като цяло. Факт е, че в едно или друго общество, при едни или други условия, някои основни права са били отричани и потъпквани. Въпреки това, никоя власт не би могла да ги отмени изцяло, точно защото те са неразривна част от човека. Необходимо е обаче още много време, за да може тези права да достигнат до всеки, да са достъпни за всеки.²¹

Личният и общественият живот на всеки индивид е сбор от обстоятелства и събития, които са и предпоставка на равенството или неравенството на хората. А свободата е условие и начин за изразяване на човека като нравствено същество. Тя е морално значима и има няколко разновидности.²²

²⁰ Симова, Т., „Мобилността и миграцията на работната сила – законодателен преглед и нормативна оценка”

²¹ Белчева, С., Правото на информация като основно човешко право, 2016 г.

²² Михайлова, М., Цивилизацията на правата на човека, 2009, стр. 80 и сл.

Стана ясно, че миграционните проблеми датират от преди хиляди години, а трайни конкретни решения за тях не са открити. Трудностите се преодоляват моментно, но други усложнения възникват междуременно. Така е и с миграционните проблеми, тъй като се засяга едно от основните човешки права, а именно правото на свободно придвижване.

1. Нормативни актове

В предходната глава изброихме първоизточниците на актовете, засягащи темата за правата на човека. Те дават основите, които биват надграждани и подобрявани с течение на времето. Повечето от тях са създадени с единствената цел да се преодолее тежката международна криза, но те придобиват фундаментално значение за процеса на еволюция на обществените отношения.

Знаменит документ е Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), част от Хартата за правата на човека на ООН от 1948г., който оказва съществено влияние за "интернационализацията" на концепцията за правата на човека. Там са формулирани универсални стандарти, които установяват конкретни права и свободи, включително правото на свободно придвижване и правото на избор на местожителство в пределите на всяка държава.²³ Документът играе точно тази роля на основен гарант на правата на всеки един индивид. Той утвърждава тези права като начала на правовия ред.

От 1950 година насам е в сила и правната рамка, очертана от Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ).²⁴ Като че ли се усеща едно леко стесняване на свободата, предоставена от ВДПЧ. Правото на придвижване е закрепено с термина „на законно основание”, което предоставя право на човека свободно да се придвижва и да избира своето местожителство, но само в пределите на тази територия. Указва се свободното напускане на пределите на всяка държава, но под условие, тъй като в закона са предвидени такива. „Ограниченията трябва да са въведени в

²³ Чл. 13, Всеобща декларация на правата на човека

²⁴ Защитата на правата дълго е била предоставяна на съда, което е законодателна празнина. Предложенията за запълването ѝ са основно две. Според първото, ЕО трябва да се присъедини изцяло към ЕКПЧ, което е отхвърлено, след произнасяне на Съда (Становище 2/94). Следващите опити за присъединяване след измененията на Договорите на ЕО отново завършват без успех. Другото предложение, което в крайна сметка е прието, е ЕО да приеме свой собствен акт, който да бъде изготвен спрямо принципите на Общността. Такава е Хартата на основните права и свободи, или Харта на основните права на ЕС.

съответствие със закона и оправдани от гледна точка на обществения интерес в едно демократично общество” гласи параграф 4 на чл. 2 ЕКПЧ.

Една година по-късно, на 18.04.1951 г. в Париж, се създава Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), която приема Договор за създаването ѝ. Но нуждата да се синхронизират всичките ѝ звена и дейността ѝ да се осъществява чрез единна организация, налагат сплотяването на континента. Сключването на този първи „общностен“ договор показва, че Европа е готова да направи първите стъпки в процеса на интеграция. След него се постига съгласие и относно други аспекти в обхвата на континента, довеждайки до създаването на още „европейски общности“.

Гореописаното е скрепено и с Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО) от 1957 г., подписан в Рим, който всъщност представлява раждането на Европейската икономическа общност (ЕИО). Този договор, заедно с още един от същата дата, са запомнени и до днес като „римските договори“. Вторият поставя началото на процеса на създаване на общ пазар за атомна енергия, който обаче не успява да изиграе толкова важна роля на наднационално ниво. Общностите възникват тогава, когато Европа бавно започва с напредъка, непосредствено след тежките дългогодишни войни, разтърсили из основи целия континент.

На 07 февруари 1992 г. в гр. Маастрихт се стига до една дългоочаквана реформа. Подписано е едно споразумение, един договор, който обединява и сплотява страните от Европа. Наричан е Договорът от Маастрихт, Маастрихтския договор и най-често Договор за Европейския съюз (ДЕС). Учредява се единна общност и се създава все по-тесен съюз между народите на Европа. Европейския съюз (ЕС) става обединител на създадените до този момент Европейски общности, а именно Европейската икономическа общност (ЕИО), Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) и Европейската общност за атомна енергия (Евратом).²⁵ . ДЕС въвежда понятието Европейски съюз, но запазва съществуването на трите Общности. Единствено Европейската икономическа общност, създадена с Римския договор през 1957г., е преименува на Европейска общност (ЕО).

²⁵ Формално институциите на трите общности се сливат през 1967 г. с подписването на Договора за сливане. След влизането му в сила общностите имат една Комисия и един Съвет, които обаче продължават да бъдат ръководени от правилата на всяка от общностите. Със сключването на Маастрихтския договор се въвежда нова система, която се основава на три стълба, още известно като „храмова структура“. Терминът се използва най-вече за обяснение на припокриването на организациите на Общностите с ЕС. Европейските общности представляват първият стълб, а вторият и третият обуславят сътрудничеството между държавите в различни аспекти. Едните се отнасят до външните работи и сигурността, а другите са свързани с полицейското и съдебно сътрудничество (респ. Дял V и Дял VI от ДЕС).

Определят се сферите на компетентност, структурите му и международното сътрудничество. Правилата, въведени с акта, са пряко свързани с преминаването на границите, борбата с незаконната имиграция и политиката за предоставяне на убежище.

Органите, институциите и начините на функциониране трябва да бъдат усъвършенствани непрестанно с цел да бъде подобрена интеграцията, което неминуемо води до промени в тях. Тези обвързващи споразумения трябва да бъдат изменяни и с цел повишаване на ефективността и прозрачността между страните- членки. Машабни реформи се правят с Договора от Амстердам, подписан на 02.10.1997 г. и влязъл в сила на 01.05.1999 г. С него се консолидират Договорите за ЕС и ЕИО, въпреки първоначалната идея да се кодифицират. Той допълва постиженията на Договора от Маастрихт, като предвижда планове за реформа на институциите на ЕС, за засилване на позицията на Европа на световната сцена и за посвещаване на повече ресурси на правата на гражданите. Преструктуриран е третият стълб на Общността, допълнен с нови отговорности на институциите в областта на имиграцията, предоставянето на убежище и визовата политика.

Редом с него през 2000 г. се провежда Конференцията в Ница, която също цели разширяване на властта на институциите и тяхното адаптиране, отговаряне на въпроси относно Европейската комисия (ЕК) и промени в политическата и съдебната система. В Ница е представена „Хартата за основните права и свободи на човека“, която обаче не е приета.²⁶

Особено важен източник е Договорът от Лисабон, който отдава приоритет на създаването на „пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП)“.²⁷ Подписан на 13.12.2007 г., той изменя дотогава действащите закони, но без да ги заменя. ДЕС и ДЕО претърпяват промени, като вторият се преименува на Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Трябва да вметнем, че има някакво преплитане между Европейския съюз и Европейските общности, като често бива грешно разглеждано, че те представляват едно и също. Според Маастрихтския договор ЕС не е възприето като юридическо лице, притежаващо самостоятелен характер.²⁸ Това откриваме в правомощията, които са описани в Договора, който не му дава

²⁶ Приемането на проекта за Конституция на Европа би й придало обвързваща сила, но претърпява неуспех при ратификацията. Поради това, тя продължава да съществува, но с незадължителна сила.

²⁷ Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие се базира на програмите от Тампере (1999-2004 г.) и Хага (2004-2009 г.), а същите са продължени с програмата от Стокхолм (2010-2014 г.).

²⁸ От друга страна всяка една държава, членуваща в Общността, ѝ предоставя част от правомощията си, което позволява на ЕС да влиза в отношения с други международни организации или с трети страни.

правомоцията да действа независимо. Не, той зависи от съставящите го държави и техните правителства и институции. Така е до влизането в сила на Лисабонския договор, който премахва двойствеността Европейска общност- Европейски съюз. ЕС става правопреемник на Европейските общности и придобива облика на основна фигура, а „Общностното право” се именува „право на Съюза”. Друга съществена разпоредба, която развива ПССП, е член 6 от ДЕС относно Хартата на основните права и ЕКПЧ ²⁹.

С договора се осигурява отсъствието на засиления контрол по вътрешните граници и развива единна политика по въпросите за убежището, имиграцията и контрола на външните граници. В основата за приемането на тези разпоредби стои солидарността между държавите- членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни.

Хартата на основните права на Европейския съюз, която от Конференцията в Ница досега е била просто обикновена декларация, започва да притежава правно обвързан характер като ѝ се придава „същата юридическа сила като на Договора”.³⁰ С действията от 01.12.2009 г. се обогатява европейския инструментариум във връзка със защитата на правата на човека. Засегнати са правото на свободно придвижване и правото на убежище, както и правото на социално осигуряване и помощ за всеки, който се придвижва и пребивава на законно основание.

³¹ Специално назначен конвент по основните права на ЕС, който приема Хартата, се води от ЕКПЧ при подготовката на проекта на текста, но избягва преписването ѝ. ³²

²⁹ Измененият член 6 от ДЕС предвижда, че от една страна, че основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи, а от друга страна, представя илюзията, че Съюзът се присъединява към ЕКПЧ. Всъщност, ЕС се самозадължава да се присъедини към ЕКПЧ, но не безусловно. Във връзка с последното, Протокол № 8 обаче предвижда, че споразумението за присъединяване трябва да отговаря на определени условия, което не е постигнато и до днес. Въпреки това, всичките държави-членки като отделни правни субекти трябва да спазват разпоредбите на Конвенцията, тъй като са страни по нея.

³⁰ Чл. 6, параграф 1 от ДЕС

³¹ Чл. II- 105, чл. II- 78, чл. II-94 от Харта за основните права на ЕС

³² Първо, защото съдържанието на ЕКПЧ представлява само около една трета от текста на Хартата за основните права на ЕС. Мненията, че ЕКПЧ е прекалено остаряла в светлината на правния свят, също са основателно и трябва да бъдат взети предвид. Това е признато и от Съвета на Европа, който реши да преразгледа ЕКПЧ след обявяването на Хартата за основните права на ЕС. От друга страна, се обръща внимание да не бъдат формулирани нови права, тъй като основната задача е да бъде направен анализ на действащото законодателство. Но измененията в обществените отношения и постиженията в областта на науката няма как да бъдат пренебрегнати. Това води до наличието на някои текстове относно трафика на хора, репродуктивното клониране, защитата на данни, правната помощ, добрата администрация, правото в областта на предоставяне на убежище и достъпа до правосъдие.

Освен горепосочените, редица важни Директиви на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета на Европейския съюз (СЕС) взимат отношение към проблемите, свързани с миграцията, бежанците и убежището, както и към тези с незаконната миграция.³³ По този начин се усъвършенстват и допълват вече създадените основни начала, изградени с Договорите.

Другите нормативни актове, засягащи темата за правата и свободите от една страна, и такива за имиграцията, бежанците, визите, влизането на територията на РБ и регулирането на обществените отношения в тази насока от друга страна, се съдържат в националните законодателства.

В отделните страни се наблюдава и различна уредба по въпроса с миграцията. В някои законодателства правилата са кодифицирани, а в други се откриват разпоредби в няколко отделни закона. В този смисъл, в Австрия действат Законът за пребиваването и заселването на чужденците в Република Австрия от 2005 г., Закон за имиграционната полиция от 2005 г. и други. В Белгия съществува детайлна правна уредба на материята, съдържаща се в Закона за достъпа до територията, престоя, установяването и напускането на чужденци от 1980 г., Кралското постановление от 8 октомври 1981 г. за достъпа до територията, престоя, установяването и напускането на чужденци, Закон за професионалната заетост на чужденци от 30 април 1990 г. и т.н. Във Великобритания основният закон за имиграцията е Законът за имиграцията, даване на убежище и гражданство от 2006 г. В Германия норми се съдържат в Закона за контрол и ограничаване на имиграцията и регулиране на пребиваването и интеграцията на граждани на страни-членки на ЕС и чужденци (Закон за имиграцията) от 2004 г., Закона за процедурата по предоставяне на убежище от 1993 г., Закона за централния регистър на чужденците от 1994 г., както и в Наредбата за пребиваването на територията на Федералната Република от 2004 г. В Дания основните закони, регулиращи имиграционните въпроси, са Законът за чужденците от 2005 г. и Законът за интеграцията от 2001 г.³⁴ Във всяка една държава от ЕС съществува уредба по въпроса. Основното при всички е, че законите имат сходно звучене. 35

³³ Директива за единното разрешение (2011/98/ЕС); Директива относно правото на събиране на семейството (2003/86/ЕО); Директива за връщане на незаконните имигранти (2008/115/ЕО)

³⁴ Симова, Т., „Мобилността и миграцията на работната сила – законодателен преглед и нормативна оценка“

³⁵ **Финландия, Полша, Холандия, Швеция и Швейцария** - Закон за чужденците; **Чехия**- Закон за пребиваването на чужденците на територията на Република Чехия; **Унгария**- Закон за влизането и пребиваването на чужденци; Закон за убежището; Правителствен декрет 172/2001; **Ирландия и Малта** - Закон за имиграцията (също и в Кипър) и Закон за бежанците и т.н.

В законодателството на Република България откриваме множество закони, кодекси и подзаконови нормативни актове, които членове съдържат разпоредби по тези въпроси. Основните права и свободи са закрепени в Конституцията на Република България (КРБ), а миграционните проблеми са обхванати от Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ), Правилникът за прилагане на закона за чужденците в Република България (ППЗЧРБ), Наказателният кодекс (НК), Законът за министерство на вътрешните работи (ЗМВР), Наредба за граничните контролно-пропускателно пунктове (НГКПП), Наредба за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим (НУРИВОВР), Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), Закон за борба с трафика на хора.³⁶

2. Имиграционна политика на ЕС

Хронологичният ред на изброяване на актовете, относими към Правото на ЕС, подпомага по-лесното навлизане в проблема. Трудностите досежно имиграционната политика на Съюза са свързани най-вече с допуснатите грешки и наличието на празноти в законодателството. Освен това, трябва да се установи какви решения биха могли да се вземат за подобряването на политиката. Трябва да бъдат гарантирани основните права и свободи от една страна, но без да бъдат забравяни и сигурността, защитата и мерките за предотвратяването на конфликти.

Имиграционната политика трябва да разгледаме в два аспекта. Първо, гарантирането на основните права и свободи, облечени във формата на юридически актове. Те се отнасят до всеки един индивид и не могат да бъдат отнемани изцяло, но в различни хипотези могат да бъдат ограничавани. И второ, регламентирането на основните положения по въпросите за придвижването, миграционните процеси, интеграцията, закрилата и предоставянето на убежище.

Имиграционната политика на ЕС има най-общо правно основание чл. 78, чл. 79 и чл. 80 от ДФЕС, а нейната главна цел е да установи балансиран подход както към законната, така и към незаконната миграция.

2.1. Правомощия

Правомощията на ЕС могат да бъдат разграничени основно в четири конкретни положения. Първото се отнася към законната миграция, при която ЕС

³⁶ Изброяването не е изчерпателно.

разполага с компетентност да определя условията за влизане, пребиваване и излизане на граждани от трети държави. Последните трябва да навлизат и пребивават законно в държавата- членка. Основанията за законно пребиваване се определят конкретно в законите и подзаконовите нормативни актове на дадените държави- членки, както и процента на приемани лица на тяхна територия.³⁷

Вторият аспект е във връзка с интеграцията, която трябва да бъде насърчавана. Такова правомощие има ЕС към отделните държави- членки. ЕС може да предлага предприемането на мерки, предназначени да улесняват интеграцията на законно пребиваващите граждани от трети държави. Насърчаването се осъществява посредством подпомагане в предприетите от отделните държави- членки действия.³⁸

Друго основно правомощие на ЕС е да провежда ефективна политика за борба срещу незаконната миграция. Цели се намаляването ѝ, както и нейното предотвратяване, но при пълно зачитане на основните права на човека. Като „незаконна миграция” може да приемем липсата на основание за пребиваване или отпадането на такова съществуващо основание, т.е. неотговаряне на условията за влизане, присъствие или пребиваване в някоя от държавите- членки. Във връзка с предходното, ЕС има още едно правомощие, а именно да сключва споразумения за обратно приемане с трети държави. Обратното приемане е в страната на произход или на транзитно преминаване на гражданите от трети държави.

Съдът на ЕС вече разполага с пълни правомощия в областта на имиграцията и убежището, но ЕС има правомощия и при нарушаването на основните права и свободи. Съдът на Европейския съюз (СЕС) обаче като орган на ЕС не е свързан с Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Но всички държави-членки на ЕС са членове и на Съвета на Европа, което означава че са подписали Конвенцията за правата на човека, възниква въпросът за съгласуваността в съдебната практика между двете съдилища. Поради това СЕС следи съдебната практика на ЕСПЧ и счита Конвенцията за част от правната система на ЕС. Въпреки че самият ЕС като юридически субект не се е присъединил към нея, неговите членове са го направили, което води до задължение на институциите на ЕС (по силата на член 6 от Договора от Ница) да спазват човешките

³⁷ Основанията могат да бъдат най- различни в зависимост от това дали пребиваването е краткосрочно, продължително/дългосрочно или постоянно. Основните предпоставки за получаване на разрешение за пребиваване са свързани с трудови правоотношения, инвестиции, търговско представителство и събиране на семейство (изброяването не е изчерпателно).

³⁸ Независимо от това няма изрични разпоредби за хармонизирането на отделните законодателства на държавите, членуващи в Съюза.

права по силата на Конвенцията. Последното води до обогатяване на съдебната практика на двете съдилища и хармонизирането ѝ.

Присъединяването на ЕС и влизането му в компетентността на ЕСПЧ би увеличило обвързаността на Съюза с човешките права. Компетенциите на ЕС ще бъдат разширени и ще достигнат до нови висоти. Извън проблемите с икономическа и политическа насоченост, ще може да се правораздава в сферата на една фундаментална област, която е базиса на всички съвременни общества. Това са именно основните човешки права, които ще могат да бъдат защитавани по-стриктно точно там, където има най-голяма нужда от това – в областта на миграцията и интеграцията. Вместо при поглеждане през призмата на ЕСПЧ да се отбелязва, че се нарушава принципът на автономност в правото на Съюза, този подход всъщност може да бъде много полезен. Съдебната практика на ЕСПЧ би могла да представлява значителна гаранция за собствените фундаментални права на ЕС, особено там, където ЕС е действал неправилно или грешно е приложил защитата на правата на човека. Фактът, че ЕС ще бъде наравно с останалите субекти, ще доведе и до промяна в основанието за съществуване на ЕСПЧ. Ще се премахне диференциацията между двете международни институции, тъй като Съюзът ще придобие същите задължения като всяка друга договаряща се страна. Празните ще бъдат закръпени и противоречащите си задължения на държавите-членки към ЕС от една страна, и към ЕСПЧ от друга, като делата под върховенството на европейското законодателство ще могат да бъдат водени и пред ЕСПЧ. Водени от горното, бихме казали, че това би било едно добро решение за постоянна и непрекъсната защита на основните човешки права.³⁹

2.2. Цели

В цялост политиката на ЕС се стреми към два неща. Те могат да бъдат изведени като принципи от чл. 79 и 80 ДФЕС. Първото е свързано с подхода към имиграцията. Последният трябва да бъде балансиран, което ще рече, че трябва да има синхрон в действията по въпроса за законната миграция и борбата срещу незаконната имиграция. Правилното управление на миграционните потоци предполага гарантирането на справедливо третиране на граждани на трети държави, които пребивават на законно основание в държавите-членки. Също така е необходимо засилване на мерките за борба с незаконната имиграция и насърчаване на по-тясно сътрудничество с трети

³⁹ Chalmers, D., *European Union Public Law*, (Cambridge University Press, 2010), 259.

държави във всички области. ЕС има за цел уеднаквяване на правата и задълженията на законните имигранти, които да бъдат съпоставими с тези на гражданите на ЕС. Това става ясно от параграф 1 на чл. 79 ДФЕС: „Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законни в държавите- членки, както и предотвратяването на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления”.

Целта се постига с приемане на мерки и с установяване на законодателна процедура във всяка една от изброените области. Установяват се ясните условия за влизане и пребиваване, както и правилата за издаване на визи и разрешения за пребиваване. Освен това, определят се и правата на тези граждани на трети държави, пребиваващи на законно основание, които застават все по- близо до правата на гражданите на ЕС. Целта е да разликите да започнат бавно да се размиват и всички лица да бъдат третирани еднакво при пълно зачитане на основните права на човека.

Друг основен принцип е принципът на солидарност. За държавите, членуващи в ЕС, възниква задължение за споделяне. То се изразява в имиграционните политики на отделните държави, които следва да се уреждат на принципа на солидарността и справедливостта. Необходимо е отговорността между държавите да бъде споделена във всяко едно отношение. Извода за това извеждаме от чл. 80 ДФЕС, който гласи: „Политиките на Съюза, посочени в настоящата глава, и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите- членки, включително във финансово отношение.”

2.3. Ролята на Европейския парламент

Европейският парламент е уникален пример за многонационална и многоезична демокрация в действие. Избраните членове на Европейския парламент участват в публични разисквания и играят жизненоважна роля при оформянето на политиката на ЕС. През годините и с последователните промени в европейските договори Парламентът придоби значителни правомощия за вземане на решения и участие в живота на ЕС. Както при Комисията, така и властта на Парламента нараства по прагматични съображения в зависимост от нуждите в дадената област. Показателен в този смисъл е фактът, че законодателната власт на Парламента е нараснала, що се отнася до вътрешния пазар, но въпреки това, според някои автори остава крайно

ограничена в по-чувствителните сфери като например: данъчното хармонизиране, имиграцията и валутата.⁴⁰

Парламентът активно подкрепя установяването на правилна европейска имиграционна политика. В своята резолюция относно Стокхолмската програма, приета на 25 ноември 2009 г., Парламентът призовава настоятелно политиките за интеграция, имиграция и убежище да бъдат изградени на основата на пълното зачитане на основните права. В нея той показва съжалението си във връзка с връщането и колективното експулсиране в държави, в които не се зачитат правата на човека. Парламентът винаги е подчертавал колко е важно да се отговори на нуждите на най-уязвимите групи като бежанците и непълнолетните и малолетните лица.

От момента на влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът активно се занимава с приемането на ново законодателство, разглеждащо въпросите, свързани с имиграцията, както и с изменения в настоящето такова. Така той изиграва главна роля при изготвянето и приемането на директивите за връщането на чужденци и за единното разрешително.⁴¹

Множество резолюции на ЕП взимат отношение към миграционните проблеми. Освен това, не малко съвместни Директиви и Регламенти на ЕП и СЕС дават отговори на текущи въпроси в областта на незаконната имиграция. Така с Директива 2008/115/ЕО се определят правилата за задържане и връщане на незаконно пребиваващи, както и общите процедури и стандарти, приложими в държавите-членки. Засягат се проблемите, обвързани с принудителното връщане на чужденци. Много точно и ясно е определено, че „Използването на принудителни мерки следва да бъде изрично подчинено на принципите на пропорционалност и ефективност на предприеманите мерки и преследваните цели.” Като основно положение, подчинено на справедливостта и пропорционалността, то установява поне минималните гаранции, приложими за процедурата по принудително връщане. При извършването на такива действия, следва да бъдат определени и последващите правила, а именно забрани за влизане и достъп до информация, която да подпомага взаимоотношенията между

⁴⁰ Жаке, Ж. П., Институционно право на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ Институт по Европейско право София, 2007

⁴¹ От друга страна, въпреки че ЕП е съзаконодател при равни права със Съвета, временните мерки в случай на внезапен приток на граждани на трети държави се приемат **самостоятелно от Съвета** след консултация с ЕП. – чл. 78, пара. 3 от ДФЕС.

държавите- членки.⁴² Не остава незасегнат и въпросът за отношението към задържаните чужденци, към които трябва да бъдат третираны по хуманен начин, а техните основни права да бъдат зачитани и ненакърнени. В тази връзка, за защита на гражданите от трети страни се установяват и средства за защита. Последните се състоят в това, че незаконно пребиваващите могат да обжалват решенията, свързани с връщане, да искат преразглеждането им, да получат правна помощ, изразена в консултации, съвети и представителство.

Друг регламент, а именно Регламент № 604/26.06.2013 г. на ЕП и на Съвета, засяга критериите и механизмите за определяне на държавата- членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, подадена от граждани на трети страни или лица без гражданство. Текстовете в нея говорят за сплотеността и силното сътрудничество между държавите- членки, което трябва да е изградено на взаимно доверие. Предоставянето на убежище е една от опорните точки във всяка една миграционна политика, а процесът за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи в тази област е в основата на успеха му. Целта е да бъдат предотвратявани кризи в системите за предоставяне на убежище, както и да бъде подобрена работата им. В целият този процес участва Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ), на която съгласно Регламент (ЕС) № 439/2010 г. са предоставени определени правомощия в тази насока. Последното обуславя и ключовата роля на ЕСПОУ, чрез която ЕС може да бъде предупреждаван при застрашаване функционирането на създадената система, както и при проблеми, свързани с недостатъци или непълноти в системите на една или друга държава- членка. ЕП ЕП и Съвета напълно правилно споделят твърденията, че солидарността, която е основен елемент в общата европейска система за убежище, върви ръка за ръка с взаимното доверие. Чрез засилване на това доверие процесът за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи в областта на убежището би могъл да подобри насочването на конкретни мерки на действителна и практическа солидарност към държавите членки, за да се помогне на засегнатата държава членка като цяло и на кандидатите в частност.

2.4. Постижения

⁴² Обменът на информация следва да се осъществява в съответствие с Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II)

След институционалните изменения по силата на Договора от Лисабон са предложени и приети множество програми, споразумения и съвместни действия, определящи общата рамка на отношенията на ЕС с трети държави по въпросите, свързани с миграцията. Всички те могат да бъдат определени като „постижения“, които по един или друг начин са спомогнали за установяване на ред и правила, за въвеждането на механизми и предприемането на инициативи.

От 2005 г. насам в държави извън ЕС са били финансирани приблизително 300 проекта, свързани с миграцията, чрез различни тематични и географски инструменти на Европейската комисия.

През 2011 г. Комисията приема т.н. „Глобален подход към миграцията и мобилността“ (ГПММ)⁴³, който съвсем общо определя отношенията на ЕС с трети държави по многобройните въпроси с миграцията. Много вярно в него е споменато, че „чрез диалог на световно равнище могат да се преодолеят някои от общите предизвикателства и проблеми“, но „на регионално, национално и местно равнище всеки отделен човек и всяка заинтересована страна ще се възползват от възможностите, които се пораждаат от миграцията, както и от мобилността“. Правилно политиките трябва да бъдат насочени към световно сътрудничество от една страна. Интеграцията обаче е твърде сложен за осъществяване процес, което неминуемо се отразява в многобройните проблеми, произтичащи от него. За това синхронизацията между различните равнища е необходимият елемент от възникване на положителни резултати. Основната цел на ГПММ се корени в засягане по балансиран и изчерпателен начин всички значими аспекти на миграцията, но не самостоятелно, а чрез партньорство с държавите извън ЕС. Глобалният подход се основава на четири стълба: законната миграция и мобилността, незаконната миграция и трафикът на хора, международна закрила и политиката за убежището, както и оптимизирането на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието. Всички те ще бъдат разгледани по-подробно като отделни правни проблеми в настоящия труд.

В първото тримесечие на 2014 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност“. Последното носи особеностите по-скоро на насоки, отколкото на програма. Техният фокус е върху целта за прилагането и консолидирането на вече съществуващите правни норми и целият

⁴³ СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ, Глобалният подход към миграцията и мобилността, {SEC(2011) 1353 окончателен}, Брюксел, 18.11.2011 г.

европейски инструментариум от мерки. Те подчертават необходимостта от прилагане на глобални мерки към миграцията, оптимално използване на законната миграция, предлагащ защита на нуждаещите се, провеждащ борба с незаконната миграция и управляващ ефективно границите. Както се вижда в Съобщението на Комисията от 11.03.2014 г., тук отново има разделение на четири основни стълба, четири основни аспекта, върху които трябва да се обърне най-голямо внимание. Следването на тези приоритети би укрепило вътрешното положение, но и подобрило външните отношения както между държавите-членки, така и между ЕС и третите страни.

Сред постиженията се открояват и проектите „Тритон“ и „Посейдон“⁴⁴, за успеха на които Комисията предлага голямо количество ресурси. През 2015 г. чрез съобщение на Комисията относно „Европейската програма за миграцията“⁴⁵ се достига до утвърждаване на бюджета на проектите. Комисията прави конкретни предложения за ясното оформяне на принципа на солидарност, посочен в член 8 от ДФЕС. Осъществяването на тези планове посредством схеми за преместване при масови напливи в неотложни ситуации от една страна, както и програма за презаселване в ЕС, подпомагаща хората, имащи нужда от международна закрила. Всички предложения са приети от Съвета на 14 и 22 септември 2015 г. Също така, в рамките на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) се предлага извършването на операция в Средиземно море за разбиване на мрежите за незаконно преминаване през границата и борба с трафика на мигранти. Основната цел преди всичко е спасяването на човешки животи, а именно животът на мигранти, пътуващи по море.⁴⁶

Освен набора от незабавни мерки, свързани с операциите на Frontex, в Европейската програма за миграцията се засяга и въпросът за необходимите реакции при голям наплив от пристигащи в ЕС. Под условие, че не може веднага да се вземе трайно решение, се правят предложения относно първите стъпки. Именно те ще бъдат предшественик на постоянната система за споделяне на отговорността за голям брой бежанци и търсещи убежище между държавите-членки. Те ще представляват временна

⁴⁴ Операциите „Тритон“ и „Посейдон“ са координирани от Frontex и значително подпомагат защитата на външните граници. От 2015 г. насам те са спомогнали за спасяването на над 400 хиляди души в Средиземно море. След увеличението на ресурсите и значително по-силното морско присъствие, се наблюдават моментални резултати. Между януари и август 2016 г. спасените хора общо от двете операции са над 75 хиляди. Освен „Тритон“ и „Посейдон“, други съвместни операции на Frontex са „Хера“, „Индало“ и „Миневра“, в чието поле на действие попада Испания и бреговете ѝ.

⁴⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Европейска програма за миграцията“, Брюксел, 13.5.2015 г.

⁴⁶ В тази връзка, държавата-членка Италия получава най-много средства от фондове в областта на вътрешните работи, на които може да разчита при настъпване на такива ситуации.

схема за разпределение на лица, които имат явна нужда от международна закрила, за да се гарантира справедливо и балансирано участие на всички държави членки в тези общи усилия. Критериите за това разпределение са комплексни и се определят на базата на брутния вътрешен продукт, безработица, броя на населението и други фактори, които ще предполагат какъв ще е приемът на лица от трети държави. Освен преместването, предвижда се също подход за предоставяне на закрила на разселени лица, нуждаещи се от международна закрила.

На 6 април 2016 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено: „Към реформа на общата европейска система за убежище и укрепване на законни начини за достъп до Европа“. То засяга законната миграция, по-конкретно се отличават няколко основни области на действие: преразглеждане на Директивата за „синя карта“, привличането на иновативните предприемачи в Съюза, както и засилено сътрудничество с държавите на произход на третите лица.

Ако обобщим, от 2008 г. насам са приети редица важни директиви, свързани с имиграцията и убежището, а някои от тези директиви, както и други, имащи отношение към миграционните проблеми, следва да бъдат преразгледани в близко бъдеще.

3. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията

Правителството на Република България приема т. нар. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015-2020 г.). Документът обединява три други аналогични стратегии, приемани в периода 2008-2014 г., но актуализирайки ги съобразно променената обстановка след бежанската криза през 2013 г. Събитията, довели до бежанска криза в страната и в цяла Европа, оказват трайно влияние върху положението на континента, обуславяйки търсенето и приемането на нови и по- ефективни методи за действие.

Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията цели формирането на ефективни и единни национални политики при управлението на миграционните процеси, синхронизирани с миграционната политика на Европейския съюз. В основата на стратегията стои разбирането за феномена миграция като източник на работна сила, необходима за националната икономика, и като потенциална заплаха за сигурността на страната.

След създаването на политическа рамка за изграждане на комплексна и устойчива нормативна и институционална основа за успешно управление на законната миграция и интеграцията, трябва да бъдат взети мерки и по въпроса за превенцията и противодействието на незаконната миграция. Също така, не се пренебрегват и идентификацията и предоставянето на необходимата грижа за търсещи и получили международна закрила в страната ни.

3.1. Миграционна обстановка и миграционна политика

В последните години Република България постепенно и с устойчив темп се трансформира от страна на емиграция, през транзитна държава, към държава, привличаща имиграция. Все повече чужденци се насочват към държавата в търсене на работа, обучение, квалификация. Обстановката се характеризира и с още едно явление – потоци бежанци, прекосявайки граници и стигащи до България. Последното предполага все по-добра подготовка от страна на държавата да посрещне значителни миграционни потоци и през следващите години.

Миграционната политика се характеризира с няколко основни елемента. Първо, това са принципите ѝ. Тя се основава на националните интереси и на съгласувания подход на държавите-членки и институциите на ЕС и принципите на международното право. Принципът на **Законност и защита на човешките права**, обуславящ съответствието на политика със законово установените норми, с принципите, произтичащи от правото на Организацията на обединените нации (ООН) и ЕС, както и с установените международни стандарти за защита на правата на човека. Друг основен аспект е **Координацията и партньорство**, но не само междуинституционално и на местно ниво. Също така, с международните и неправителствените организации. Принципът на **Прозрачността** е основен за развитието на обществата и пряко свързан с едно от основните човешки права, а именно правото на информация, както и с повишаването на информираността. За постигане на желаните резултати, е необходимо да присъстват също **Анализът, научността и проактивността**, т.е. извършване на периодичен и безпристрастен анализ на миграционната обстановка в Република България, в ЕС и в основните държави на произход на миграционните потоци. Също така, няма как да има ефективна политика, ако липсват **Отчетност, мониторинг и контрол**, представляващи периодичното изготвяне на доклади за цялостната миграционна обстановка на Република България. Не биват да бъдат пропускани и принципите, свързани с **Равни възможности**, целящи спазване на разпоредбите на

антидискриминационното законодателство и на основните човешки права по отношение на гражданите на трети държави и лицата без гражданство, законно пребиваващи на територията на страната.

При следване на гореизброените принципи, трябва да се определят и основните таргет (англ.- *target*; в превод- цел) групи, за да се даде пълна яснота какви резултати се търсят и как да бъде постигнато това. Целевите групи са разделени по начин, който предполага различни аспекти на „правните проблеми“. Такива са на първо място граждани на трети държави и лица без гражданство, които желаят да пребивават⁴⁷ в България на различни законни основания. Последните обикновено са с цел работа, инвестиране, обучение или събиране на семейство. Особена група са висококвалифицираните мигранти, които се ползват от облекчени процедури. Друга група лица са тези, търсещи или получили международна закрила, на които трябва да бъде предоставено място за заселване. Освен това, политиката е насочена и към чужди граждани от български произход, български граждани, живеещи извън Република България и български граждани първо и второ поколение мигранти. Всички гореизброени са свързани по един или друг начин с интеграция на лица, които пребивават на законово основание. Не може обаче да не се вземе предвид и високото ниво на незаконна имиграция. Поради това, таргет група са и граждани на трети държави и лица без гражданство, незаконно преминали националните граници и такива, пребиваващи на територията на Република България без разрешение и подлежат на извеждане от страната.

Изпълнението на държавната политика в областта на миграцията, убежището и интеграцията се осъществява посредством изградена институционална система и администрация. Те се откриват в лицето на Президента на РБ, Министерството на вътрешните работи (МВР), в частност *Главна дирекция „Гранична полиция“* (ГДПП) и регионалните ѝ дирекции, Дирекция „Миграция“, Министерство на външните работи (Дирекция „Консулски отношения“), Агенция по заетостта (АЗ) и Агенция за социално подпомагане към Министерство на труда и социалната политика (МТСП). Към Министерство на правосъдието действат Съвет по гражданството и Дирекция „Българско гражданство“, а Държавна агенция за бежанците (ДАБ) и Национална комисия за борба с трафика на хора са към Министерски съвет. За противодействие на

⁴⁷ краткосрочно, продължително, дългосрочно и постоянно;

заплахи от миграционни действия компетентна е Държавна агенция „Национална сигурност”, а за утвърждаване на равенството- Комисия за защита от дискриминация.⁴⁸

3.2. Приоритети, интеграция и сътрудничество

Един от основните приоритети на българската политика в областта на управлението на миграционните процеси е противодействието на незаконната миграция. Фокусът пада върху необходимостта от разграничение между незаконните мигранти и лицата, търсещи международна закрила и има за цел да гарантира националната и обществена сигурност, обществения ред и общественото здраве. В последните години, РБ и ЕС са обект на засилен смесен миграционен натиск. Причините са глобалните финансови и икономически кризи и конфликтите в Близкия изток. Стига се до едно сериозно предизвикателство към страната ни като външна граница на ЕС - нейното ефективно управление и охрана.

Към момента са направени първите стъпки към създаването на необходимата организация за прилагане на мерки с висока степен на възпиращ и превантивен ефект за решително противодействие по отношение на опитите за незаконно преминаване на държавните граници. За пример може да посочим използването на гранично наблюдение чрез създадените Интегрирана система за наблюдение на черноморската граница, Автоматизирана система за наблюдение на българо-сръбската граница в зоната на гранично полицейско управление, Интегрираната система за наблюдение по границата с Република Турция и т.н.

Въпреки мерките по границата, все още има много случаи на незаконно влезли в рамките на територията на Република България. Това води до създаване на допълнителна система, която да осигурява връщането на тези лица. Политиката за връщане е важен елемент от управлението на миграционните процеси. Тя се основава на два принципни подхода: доброволно и принудително връщане, като приоритет се отдава на доброволното връщане. Общите правила са уредени в Директива 2008/115/ЕС, чиито норми са инкорпорирани в ЗЧРБ, както и Споразуменията за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица. От 2013 година се наблюдава значително увеличение на изпълнението на процедурите по връщането, като

⁴⁸ Изброяването не е изчерпателно.

компетентните институции успешно сътрудничат с европейските си партньори и със съответните международни организации.

България не спира да отдава първостепенно значение и на още един важен аспект от миграционната политика, а именно противодействието на криминалните организации за трафик на хора. Създаването на условия за рязко подобряване на информационния обмен с останалите държави-членки и с други държави, с цел противодействие на актуалните терористични заплахи, са пряко свързани с присъединяването на България към Шенгенското пространство.

Миграцията се намира в тясна връзка с развитието на гражданските общества, което остава и една от водещите теми по отношение на политиката към трети държави. Освен това, ЕС акцентира върху този аспекти, което личи от финансирането от страна на Съюза. По тази линия се финансират част от проектите, изпълнявани по линия на отделните Партньорства за мобилност, по които и Република България е страна.⁴⁹

Миграционните предизвикателства се бележат с комплексен характер, което трябва да бъде взето предвид при управлението на политиката, свързана с тях. Основен елемент е сътрудничеството или тясното партньорство между държавите, организациите, неправителствения сектор. България членува в някои от тях като Международната организация по миграция, Международния център за развитие на миграционната политика, Върховния комисар на ООН за бежанците, Съвета на Европа, Международната организация на труда и други.

Основен приоритет за България като страна външна граница на ЕС е сътрудничеството с държавите на произход, най-вече с оглед на успешното връщане и реинтеграция на имигрантите от тези държави. Този вид сътрудничество трябва да се осъществява с помощта на международни и междуправителствени организации. Важна роля в успешното реализиране на политиката в областта на връщането имат и европейските агенции и институции като Агенцията на ЕС за основните права, Фронтекс, както и Кабинета на Комисаря по миграция, вътрешни работи и гражданство.

⁴⁹ През последните години се наблюдава устойчива тенденция към относително увеличение на броя на гражданите на трети държави, желаещи да получат статут на пребиваване в Република България. През 2014 г. броят на граждани на трети държави, получили статут на постоянно пребиваващи в Република България, се е увеличил с 22% спрямо предходната година. Увеличение с 15 % спрямо 2013 г. се наблюдава и в броя на издадените разрешения за продължително пребиваване на граждани на трети държави. Анализът на данните показва намаляване на броя на гражданите на трети държави, желаещи да получат разрешение за дългосрочно пребиваване в Република България.

3.3. Проблеми

Ако бъде извършен цялостен анализ на мерките по интеграция и на политиките, провеждани досежно миграционните проблеми, може да обобщим следното: спрямо данните и актуалната информация относно интеграционните процеси може да бъдат изведени бъдещите предизвикателства, пред които ще се изправи страната ни. Техният характер е не само чисто административен, но и социален, икономически, политически и с международен елемент. С такъв анализ могат да бъдат формулирани препоръки за актуализиране на мерки и политики, запълване на празнотите в тях и подобряване ефективността на работата им.

Основен инструмент за оценка на ефективността на интеграционните политики и мерки е Индекса за ефективността на политиките за интеграция на мигранти (MIPEX). Базиран върху използването на 148 индикатора за оценка на политиките по интеграция на мигранти MIPEX създава богата, многоизмерна картина на възможностите, които мигрантите имат да участват в обществата, като резултат от политиките и мерките на държавите и техните правителства. Чрез оценка на политиките и тяхното реално прилагане индексът представя състоянието на равни права, възможности и задължения.⁵⁰

При всяка държава се наблюдават проблемни области, които за България са най-вече ограниченият достъп до образование и гражданство. Това показват резултатите от измерване на Индекса за ефективността на политиките за интеграция на мигранти (MIPEX)⁵¹, разработен от Британския съвет и Групата за миграционна политика в партньорство.

Според MIPEX България се нарежда на 27мо място от общо 31 развити държави с общ резултат 44 точки⁵² от 100 възможни. Прави впечатление високият резултат на страната по отношение на антидискриминационната политика, резултат от приемане на Закона за защита от дискриминация и традиционно толерантната българска.

Изводът е, че колкото и надежди да дава националният план, празнотите в него или лошото му изпълнение довеждат до противоречия за България. На 12 август 2016 г. с Постановление № 208 влиза в сила Наредбата за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с

⁵⁰ Анализ на политиките и мерките по интеграция- Фондация на бизнеса и предприемачеството 5/24/2013

⁵¹ <http://www.mipex.eu/>

⁵² Данните са за 2013 и 2014 г.

предоставено убежище или международна закрила. Съгласно Наредбата, кметовете на общини подават заявление до Държавната агенция за бежанците за броя чужденци с предоставено убежище или международна закрила, с които може да сключи споразумение за интеграция, към което се прилагат и предвидените мерки за интеграция. Те може да бъдат осигуряване на жилищно настаняване, записване в детска градина или училище на придружаващите чужденеца деца, обучение по български език, здравно осигуряване и обслужване, професионално ориентиране и включване в обучение за възрастни, включване в програми и мерки за заетост и обучение, информирание за свободни работни места и т. н. Същата беше отменена през април 2017 г.⁵³ с довода, че преди да се създава система за уседналост на бежанци са необходими задълбочен анализ и оценка на риска, ясни критерии за интеграция и ясни механизми за измерване на нейния успех и на процесите на нейното протичане.

4. Конкретни правни проблеми

Проблемите, пред които сме изправени, имат едно основно качество. Те са многолики и всеобхватни. Въпреки че заявяваме, че с „правни проблеми” по принцип се отбелязват „обстоятелства и събития, които поставят въпрос от областта на правото”⁵⁴, тук това би било твърде конкретно. Не, ние няма да ги разглеждаме само като обвързани с юридически обличените актове. Основното им качество, а именно, че са комплексни, обуславя техния смесен характер. Него откриваме в социалния, моралния и философския аспект от една страна и юридическия и правно закрепен от друга, но няма да останем безучастни и към елементите, засягащи справедливостта, достойнството и свободата. Ще се опитаме също да направим разлика между очакванията и действията, които се предприемат за разрешаване на проблемите. Последните отразяват реалните стъпки, които се правят с цел да се стигне до решение.

4.1. Незаконна миграция

Незаконната миграция е процес с непрекъснати проявления. В опит на търсене на причините, може да разкрием много дълбоки проблеми. Незаконно влизащите и пребиваващите търсят по- бърз начин за достигане до държавите, пропускайки множеството дълги и тежки процедури, чакането, свързано с тях, както и възможността

⁵³ ДВ, брой. 28/04.04.2017 г.

⁵⁴ Изведено от определението за частноправен проблем, виж повече: Genn, H. & Beinart, S., Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law (1999)

да им бъде отказано. От друга страна, лошите условия, безработицата, липсата на добро образование, здравеопазване и липсата на всички останали аспекти, необходими за воденето на нормален начин на живот, карат хората да търсят начини да избягат и да използват всички възможни средства за това. В други случаи, незаконната миграция е предизвикана от други явления като войни и въоръжени конфликти, етническо напрежение, системно нарушаване на правата на човека, както и невъзможност да се практикува собствената религия, природни бедствия.

ЕС приема два основни законодателни акта за борба срещу незаконната миграция: „Директива за връщане на незаконните имигранти“, 2008/115/ЕО, определящ общите стандарти и процедури на ЕС за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Държавите членки трябваше да транспонират директивата в националните си законодателства до 24 декември 2010 г. Първият доклад за нейното прилагане е приет през март 2014 г. Основните области за допълнителни действия включват гарантиране на адекватното прилагане, насърчаване на последователни практики, които да са съвместими с основните права, подобряване на сътрудничеството между държавите членки и засилване на ролята на Frontex. Гарантиране на ефективното връщане е именно една от основните задачи на екипите, подкрепящи националните органи в Италия и Гърция. На 9 септември 2015 г. Комисията публикува освен това план за действие на Европейския съюз в областта на връщането, който е одобрен от следващия Съвет през октомври.

В тази връзка, необходимо е по-тясно сътрудничество между съответните агенции на ЕС (Съответните агенции са FRONTEX, ЕВРОПОЛ, ЕВРОЮОСТ, Европейският полицейски колеж, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Агенцията за основните права и Европейският институт за равенство между половете), което ще позволи по-добър обмен на информация за миграцията и организираната престъпност. От държавите-членки и Комисията се изисква да поемат ангажимент за справяне със структурните причини за миграцията посредством всеобхватен подход, основан на съгласуваност на политиките за развитие, който предоставя политическо пространство, за да могат развиващите се страни да подкрепят своите потребности за устойчиво развитие, което представлява начин за намаляване на незаконната миграция, като гарантират приличен доход, мир и демокрация за населението.

В същото време, ЕС провежда преговори с държавите на произход и на транзитно преминаване за сключване на споразумения за обратно връщане на

незаконните мигранти. Тези споразумения предвиждат ангажименти за взаимно сътрудничество и партньорство между ЕС и трети държави.⁵⁵ През февруари 2014 г. Парламентът дава одобрението си за сключването на споразумение за обратно приемане с Турция. ⁵⁶ Това споразумение беше накрая допълнено с подписването на 18 март 2016 г. на ново споразумение между Съюза и Турция, с което се цели по-специално връщането към Турция на всички незаконни мигранти, пристигнали в Гърция.

Наскоро беше приет и Регламент 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Кодекса на шенгенските граници, който влиза в сила за РБ на 07.04.2017 г. Законодателят взема предвид, че извършването на проверки по външните граници остава една от основните мерки за защита на пространството без граничен контрол по вътрешните граници и допринася съществено за това да се гарантира сигурността на Съюза и гражданите му в дългосрочен план. Съгласно Регламента се въвеждат системни задължителни проверки на свободно придвижващите се лица по вътрешните граници, което увеличава времето за изчакване и вероятно ще доведе до затруднения при преминаването и опашки. Задължението за извършване на системни проверки при влизане и при излизане се прилага за външните граници на държавите членки, също и за вътрешните граници на държавите членки. Това са такива държави, за които проверката в съответствие с приложимите процедури за оценка по Шенген е завършена, но решението за отмяна на проверките по границите все още не е взето. Предвидени са изключения от правилото и с цел да се избегне подлагането на лицата, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза, на подобни проверки два пъти, когато преминават вътрешните сухопътни граници на тези държави членки, при излизане следва да съществува възможност тези лица да подлежат на несистемни проверки въз основа на оценка на риска.

4.2. Противодействие на графика на хора

Експлоатацията на незаконната миграция не само излага на голям риск живота на мигрантите, но че тя често пъти е свързана и с най-тежките нарушения на правата на човека, включително робски труд, сексуална експлоатация, малтретиране на деца и насилие на основание пол. Действията на ЕС за предотвратяване на такива нарушения и

⁵⁵ Към момента споразумения има със следните държави: Хонконг, Макао, Шри Ланка, Албания, Русия, Украйна, Босна и Херцеговина, Бившата югославска република Македония, Черна гора, Пакистан, Сърбия, Молдова и Грузия, Армения, Азербайджан и Кабо Верде.

⁵⁶ Подписано на 16 декември 2014 г.

за защита на мигрантите трябва да бъдат особено ефективни.⁵⁷

При политиката на ЕС относно трафика на хора се възприема цялостен подход, насочен към превенция, наказателно преследване на престъпници и защита на жертвите. Тази интегрирана идея съответства на подхода, насочен към правата на човека и жертвите, като се взема под внимание и перспективата за равенството на половете. Целта е това престъпление да се предотвратява, а на хората, които са били подложени на сходни с робските условия, да се предостави възможност да се възстановят и отново да се интегрират в обществото.⁵⁸

Факторите, които поддържат съществуването на трафика на хора, са свързани с бедността и слабата икономика на отделни страни или райони. Също така, наблюдава пълна липса на информираност у лицата от рисковите групи.⁵⁹ Характерно за тях е ниското ниво на образование, на житейски опит и ясен поглед към проблемите. Основните методи за въвличане в трафик продължават да бъдат предложения за работа, образование в чужбина за младите хора, обещания за брак.

В законодателството през последните години има промени. Очертава се относителна устойчивост и леко увеличение на наказателните производства за трафик на хора в България. Има положителна тенденция на броя на осъдените лица спрямо броя на обвиняемите. Предизвикателства пред борбата с трафика на хора обаче продължават да съществуват. Такива са липсата на информираност на обществото и непознаване на риска от трафик, идентифицирането на жертвите, закрилата на децата, особено на тези, които стават жертви на повторен трафик. Все още съществен проблем е спечелване на доверието на жертвите от страна на институциите за свидетелстване срещу трафикантите, за да бъде възможно провеждането на адекватни разследвания и произнасянето на съответни на тежестта на извършеното деяние присъди.

Следва да се активизира политиката, насочена към противодействие на незаконната миграция, в частност трафика на хора. За ускоряване на развитието, трябва да се разработят планове за действие за превенция на това явление и да се надградят съществуващите механизми.

⁵⁷ Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС; (2010/2269(INI)), разгледан на 22.03.2011 г.

⁵⁸ „Глобалният подход към миграцията и мобилността“

⁵⁹ Като най-уязвими може да посочим младите жени на възраст между 18 и 30 години, непълнолетните момичета и непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, мъжете и жените в активна възраст за трудова експлоатация.

Най-вече внимание трябва да се отдели върху сътрудничеството между държавите членки и комуникацията между тях чрез споделянето на информация. Необходимо е да се подобрят процедурите по засичане, преследване и излагане на данни относно групите и мрежите, действащи незаконно и спомагащи трафика на хора в различните държави.

Следва да се укрепи също административния капацитет на служителите, които са свързани пряко с тези процедурите за улесняване на целия процес. Следва да се обмисли и необходимостта от повишаване на събираемостта на информация за държавите на произход и засилване на проактивната роля на дипломатическите и консулски служби за осигуряване на информацията относно ситуацията в съответните държави.

4.3. Международна закрила

Международната закрила е един от основните четири стълба на ГПММ. За да предложи международна закрила на нуждаещите се и за да подобри въздействието на миграцията и мобилността върху развитието на своите партньори, ЕС трябва да бъде водещ участник в световното управление. Един от начините е чрез преговори, споразумения и компромиси. В този смисъл, ГПММ се прилага чрез регионални и двустранни диалози, при които за основни инструменти за двустранно сътрудничество са предвидени инструменти на политиката, известни като партньорства за мобилност.

Международната закрила се изразява основно в предоставяне на убежище. То се дава на хора, които бягат от преследване или тежки посегателства в собствената си страна. Предоставянето на убежище е международно задължение, признато за пръв път в Женевската конвенция за закрила на бежанците от 1951 г. Тъй като в ЕС държавите членки споделят еднакви основни ценности, базирани на отворените граници и свободата на движение, те трябва да имат съвместен подход, за да гарантират високи стандарти на закрилата на бежанците. Същевременно процедурите трябва да бъдат точни, ясни, справедливи и ефективни в целия ЕС като не се допускат злоупотреби. Предвид на тези съображения държавите от ЕС поеха ангажимент за създаване на Обща европейска система за убежище (ОЕСУ). От 1999 г. насам ЕС работи за създаване на ОЕСУ и за усъвършенстване на текущата законодателна уредба. Европейската служба за подкрепа в областта на убежището е регулаторна агенция — независим европейски орган, който ще работи в тясно сътрудничество с националните

компетентни за убежището органи, Европейската комисия и Върховния комисар на ООН за бежанците.

От друга страна, ЕС трябва да засили солидарността с бежанците и разселените лица, като тези усилия следва да станат неразделна част от ГПММ. ЕС следва да увеличи сътрудничеството със съответните държави извън ЕС с цел укрепване на техните системи за предлагане на убежище и на националното законодателство в областта на убежището, както и гарантиране на спазването на международните стандарти.

Рамките на политиката за убежището и капацитетът за закрила в държавите извън ЕС трябва да укрепнат. Това може да се постигне чрез по-активно сътрудничество с държави извън ЕС, *inter alia* в рамките на **регионалните програми за закрила (РПЗ)**. Вече съществуваща, програмата за закрила в Северна Африка, обхващаща Египет, Тунис и Либия, е един забележителен пример в това отношение. Въпреки това, регионалните програми за закрила трябва да бъдат непрекъснато усъвършенствани, тъй като световната обстановка постоянно се променя и това би било необходимо, за да могат програмите да се оползотворяват пълноценно. Това се изразява в укрепване на съществуващите РПЗ и предложения и приемане на нови, допълнителни РПЗ. РПЗ следва да продължат да се съсредоточават върху изграждането на капацитет за закрила и системи за предоставяне на убежище в партньорските държави и региони.

Освен за преместване на хората, които вече са на територията на ЕС, ЕС отчасти отговаря и за подпомагане на разселените лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила. Това е съвместна отговорност на международната общност, като Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) има за задача да определя кога хората не могат да останат в безопасност в собствената си страна. ВКБООН подкрепя целта от 20 000 места за презаселване годишно в ЕС до 2020 година.⁶⁰

Има известни колебания в солидарността между държавите членки, която се изразява в приноса на някои, полагащи усилия за презаселване, и бездействието на други, помощ по какъвто и да било начин за получаването на молби за убежище или финансирането на усилията на други страни. В тази връзка, Комисията призовава държавите членки да се възползват от съществуващите възможности, предлагани от

⁶⁰ Кампания от 2012 г. на общо шест организации (Международната организация по миграция (МОМ) и пет неправителствени организации: „Амнести Интернешънъл“, Комисията на църквите за мигрантите в Европа, Европейският съвет за бежанците и изгнаниците, Международната католическа комисия по миграцията и Save me, всички работещи в областта на закрилата на бежанци) за презаселване на 20 000 лица ежегодно до 2020 г.

фонд „Убежище, миграция и интеграция“, и да предложат нови места за презаселване в рамките на своите национални програми, като финансирането ще бъде бързо адаптирано.

Политиките за международна закрила имат нужда от полезни инструменти за методично управление. Проблеми при предоставяне на международна закрила се откриват и в самите производства. Необходими са мерки за повишаване на нивото и капацитета на администрациите, да се осигурят преводачи и експерти, да бъде усъвършенстван контролът при приемане и настаняване на лица. Процедурите са тежки, дълги и с много празноти и пропуски, което забавя процеса и обезсърчава търсенето на закрила и подаването на молби.

РБ осигурява на чужденците, потърсили закрила на нейна територия, справедлива процедура за предоставяне на международна закрила, право на социално и здравно осигуряване, свободен достъп до образование, условия за преквалификация и трудова реализация с цел по-доброто им интегриране в обществото. Продължаващите конфликти в Близкия и Среден Изток, а така също и политическата нестабилност в региона на Северна и Централна Африка генерират миграционни потоци, които неизбежно засягат и България.

Към Република България има и доста препоръки, касаещи инкорпорирането на нормативни актове от правото на ЕС. Държавата все още не е въвела в националното си законодателство разпоредбите на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, срокът за което изтече на 21 декември 2013 г. Срокът за транспониране на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и Съвета и Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета е до 21 юли 2015 г. В Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, с който се предвижда да бъдат транспонирани Директива 2011/95/ЕС и Директива 2013/33/ЕС.

4.4. Законна миграция и интеграция на лица от трети държави

Най-много подобрения наблюдаваме при проблемите досежно законната миграция и интеграция. Не само има голям брой очаквани и желани резултати, но същевременно се открояват много ефективни и вече функциониращи системи, програми, процедури.

След срещнатите трудности при приемането на обща разпоредба, обхващаща цялата трудова имиграция в ЕС, съществуващият подход се състои в приемането на секторно законодателство. То се характеризира с това, че за отделните категории

мигранти се прилагат различни законодателни подходи и се създава разнообразна правна уредба, относима към материята. Ще разгледаме двата основни аспекта по темата, а именно законната миграция и интеграцията.

Множество Директиви на ЕС и ЕО са приети с цел да се подобри докрай законната миграция. Директива 2009/50/ЕО определя условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост и въвежда т.н. „синя карта на ЕС“. Директивата за синя карта на ЕС е първият пряк отговор на ЕС по отношение на недостига на висококвалифицирани работници. Тази новост се бележи със скоростна процедура за издаване на специални разрешения за пребиваване и работа при по-атрактивни условия за работниците от трети държави при заемането на висококвалифицирана трудова заетост в държавите членки. Условията за получаване на „синя карта“ са доста, както и предизвикателства, пред които трябва да се изправят както мигрантите, така и отделните държави. Първият доклад за прилагането на посочената директива беше публикуван през май 2014 г., след който Комисията предлага преразглеждане на режима, който изглежда функционира само в ограничен брой държави членки.

Друго значимо постижение е Директивата за единното разрешение (2011/98/ЕС). Тя определя една опростена процедура за граждани на трети държави, които кандидатстват за разрешение за пребиваване и работа в държава членка, както и общ набор от права, които да бъдат присъдени на незаконните имигранти. За РБ тя е в сила от 24.12.2013 г., а промените в Закона за чужденците в Република България и Закона за насърчаване на заетостта относно въвеждането на т.нар. Единно разрешение за пребиваване и работа бяха налице.

Условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел намирането на работа като сезонни работници е уредено с Директива 2014/36/ЕС, приета през февруари 2014 г. Сезонните работници мигранти имат право на законно временно пребиваване в Съюза за максимален срок от пет до девет месеца (в зависимост от държавата членка), за да извършват дейност, зависеща от смяната на сезоните, като същевременно запазват основното си местожителство в трета държава. Директивата разяснява също така набора от права, полагащи се на работниците мигранти.

Внимание се обръща и на вътрешнокорпоративния трансфер, който позволява на предприятията и многонационалните корпорации при временното преместване на техните управители, специалисти и служители в техните клонове или дъщерни дружества, намиращи се в Европейския съюз, да се ползват от облекчения. Това се

урежда с Директива 2014/66/ЕС относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер.

На 25 март 2013 г. Комисията внася ново предложение за Директива (СОМ(2013)0151) за подобряване на съществуващите законодателни инструменти, приложими за граждани на трети държави, които желаят да влязат в ЕС с цел обучение или извършване на изследователска дейност (Директиви 2004/114/ЕО и 2005/71/ЕО). Новият текст 2016/801/ЕС беше приет на 11 май 2016 г. и оценката на неговото прилагане трябва да бъде представена до 23 май 2013 г.

На практика поради икономическата криза и нивата на безработица пазарите на труда на европейските държави са изправени пред недостиг на работна ръка и свободни работни места. Тези места не могат да бъдат попълнени от местната работна сила в някои сектори, например в здравеопазването, науката и технологиите, компютърните науки и програмирането. Поради дългосрочното застаряване на населението в Европа през следващите петдесет години се очаква двойно намаляване на съотношението между лицата в трудоспособна възраст (20—64 г.) и лицата на 65 и повече години. Всички показатели сочат, че някои от допълнителните и специфичните умения в бъдеще вероятно ще могат да се намират единствено извън ЕС.⁶¹

Контактите между хората чрез образование и обучение, търговия и бизнес, културен обмен, туризъм или посещения на членове на семейството в чужбина представляват важна част от съвременния свят. Доброто управление на миграцията и мобилността на гражданите на трети държави може да донесе ежедневна полза за развитието на милиони хора, да увеличи конкурентоспособността на ЕС и да обогати европейските общества.

Напредък в Република България, в частност улесняване на законната миграция, се постига с Постановление № 51 от 16 март 2017 г. за изменение и допълнение на Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на Министерството на вътрешните работи по Закона за държавните такси, приета с Постановление № 53 на Министерския съвет от 1998 г. Значително са намалени таксите за пребиваване за година за студенти, висококвалифицирани работници, при събиране на семейства и т.н.

Редом до законната миграция се намира и интеграцията, без която няма как да бъде ефективен целият процес. В Директива 2003/86/ЕО се съдържат разпоредби относно правото на събиране на семейството, което е едно от основните права на

⁶¹ Европейска миграционна мрежа (2011 г.) Основна статистика за миграцията в ЕС; Евростат (2011 г.) Население и социални условия, 38/2011, 34/2011.

мигрантите. Докладът от 2008 г. относно нейното прилагане заключава, че тя не е била изцяло и правилно приложена в държавите членки: вследствие на това през 2011 г. е публикувана зелена книга, с която е открит процесът на публични консултации. През април 2014 г. Комисията публикува съобщение, с което на държавите членки се предоставят насоки относно прилагането на директивата, за да бъде процедурата по събиране на семейство по- лека и не толкова объркана. Също така, през юни 2016 г. Комисията представя план за действие, включващ рамка за действие и конкретни инициативи, с които се цели подпомагането на държавите членки в интегрирането на близо 20 милиона души, произхождащи от трети държави и пребиваващи законно на територията на Съюза.

Основен инструмент при интеграцията са партньорствата за мобилност. България се включва в тяхното подписване и реализиране. Първите две страни, с които са сключени партньорства за мобилност, са Молдова и Грузия. Предстои да се сключи и с Армения. България е сключила спогодби за чуждестранни работници с редица страни. Необходимо е да се отбележи, че текстът на договорите е симетричен и обхваща възможностите за трудова миграция в двете посоки, но е очевидно, че обектът в действителност е предимно потокът от България към съответната приемаша страна. Всички се отнасят до краткосрочна мобилност, в повечето случаи със строго дефиниран период: Спогодба за чуждестранни работници с Германия, Спогодбата с Чешката република, С други страни като Швейцария (2002), Люксембург (2003), Франция (2003) – за стажанти; С Португалия, Италия и Испания.⁶²

Към споразуменията, отнасящи се до различни форми на временна трудова миграция, могат да се добавят и облекченията, които предлага българската държава по отношение на студентската мобилност към България. На привилегировани условия на прием в български ВУЗ се радват както граждани на трети страни от български произход, така и граждани на Македония.

Като подходящ инструмент за законодателно уреждане на въпросите за трудовата миграция и интеграцията следва да се предвиди консолидирането на съответните разпоредби в отделен Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност – на основата на Закона за насърчаване на заетостта и допълнителните норми, предстоящи да бъдат въведени от последните директиви на ЕС. Законодателството на ЕС в тази област непрекъснато се усъвършенства и това следва да намери своето

⁶² „Временна и циркулярна миграция в България: данни, политики, перспективи 2004 – 2009”, Кръстева, Ан., 2011 г.

отражение в единен национален законодателен акт по отношение на заетостта на чужденци от трети държави и тяхната интеграция.

4.5. Накърняване на правата на човека

Всички трябва да бъдат солидарни с хората, които са принудени да напуснат своята страна поради конфликти, преследване, нарушения на правата на човека и бедността. Следва да бъде проявена дълбока загриженост във връзка с тежките нарушения на правата на човека, на които са подложени много мигранти в множество държави, като се подчертае, че достойнството и човешките права на мигрантите трябва да се зачитат. Член 13, параграф 2 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ) гласи следното: „всеки човек има право да напусне всяка страна, включително и своята“ и да „се връща в страната си“. Това право не следва да се накърнява в никакъв случай поради социалния статус и гражданството на съответното лице и че всеки индивид има право на достоен избор за миграция.

За периода 2014 – 2020 г. Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) подкрепя участници от гражданското общество, които защитават правата на човека и демокрацията. Този инструмент се характеризира с една много важна особеност, а именно това, че не е необходимо съгласието на съответното правителство за прилагането му. Други финансови инструменти, имащи отношение към правата на човека, включват Инструмента за сътрудничество за развитие, Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, Европейския инструмент за съседство и Европейския фонд за развитие. Европейският фонд за демокрация е основана на частното право фондация, подкрепяна от ЕС и неговите държави членки. Бюджетът от 2,3 милиарда евро за периода 2014—2020 г. за общата външна политика и политика на сигурност на Съюза е предвиден за различни дейности и в частност управлението на кризи. Следва да се включат и подобрят гаранциите за правата на човека във всички споразумения, процеси и програми, свързани с миграцията, сключвани с трети държави. Всяко споразумение или програма следва да бъдат придружени от независима оценка за правата на човека и да подлежат на периодична оценка, за да бъдат възможно най-целесъобразни. ЕИДПЧ следва да продължи да финансира проекти, които целят засилване на борбата с расизма и дискриминацията, ксенофобията и други форми на нетърпимост, включително и религиозна нетърпимост.

Много правителства обаче се сблъскват с редица проблеми, едновременно затрудняващи процеса по интеграция и накърняващи основните човешки права. Мигрантите и бежанците са подложени на произволно задържане и малтретиране, което трябва да се ограничи до абсолютния минимум и само в случаи на крайна необходимост.

Вместо това, трябва да се насърчава включването на свободата на движение и правото на образование, здравеопазване и труд като приоритети в инструментите за финансиране в областта на външното сътрудничество на Съюза и призовава за подкрепа на развиващите се държави, за да могат те да приемат дългосрочни политики, зачитащи тези права. Други възможни варианти за подобряване на ситуацията са предложени в Доклада относно правата на човека и миграцията в трети държави (2015/2316(INI)) от 2016 г. като опрощаване на дълга на бедните държави, за да им се помогне да развият обществени политики, гарантиращи спазването на правата на човека; настоява, че трябва да се съдейства за устойчиви решения по отношение на дълговете, в това число стандарти за отговорно получаване и отпускане на заеми, чрез многостранна правна рамка за процедури за реструктуриране на държавния дълг с цел облекчаване на дълговата тежест и избягване на неустойчив дълг, за да се създадат условия за защита на правата на човека в дългосрочен план.⁶³

4.6. Проблеми на „гише”

Проблемите, за които става въпрос, са неизменна част от всяка една процедура. Безкрайното чакане на опашки, невъзможността за бързо реагиране и всички затруднения, които ги съпътстват, правят производствата непоносимо неизпълними. Усложненията са в резултат на много фактори като липса на ясни правила, пропуски в законодателствата, неразбиране на процедурите и най-вече пълна дезинформация.

Съществуващата тенденция в момента е за въвеждане на европейското законодателство в областта на миграцията фрагментирано и „сектор по сектор”. Предвид разнородността на регулираните отношения, свързани с правото на свободно движение и въпросите на незаконната миграция, е необходимо да се извърши преглед на нормативната уредба в областта на миграцията, с оглед подобряване на законодателството в тази сфера.

⁶³ Доклад относно правата на човека и миграцията в трети държави (2015/2316(INI)), Комисия по външни работи, 10.10.2016 г.

Отговорните институции са разпръснати в структурите на няколко различни министерства и агенции, което затруднява взаимодействието и координацията между тях. Не е изградено звено, което да анализира, изработва, съгласува и координира провеждането на държавните политики в областта на миграцията в нейната цялост.

Друг основен проблем е недостатъчната подготовка на служителите. Липсва специализирано обучение по миграционните въпроси, въведение в европейското законодателство, осведоменост относно различните групи проблеми, които биха могли да възникнат. Следва да бъдат проведени упражнения за квалификация поне по един чуждестранен език, най- подходящо английски, за да бъде подобрена комуникацията между страните в процедурите.

Капацитетът на администрацията също следва да бъде поставен под въпрос и поточно развиването му и увеличаването му, тъй като тя е „гръбнакът“ на този процес. Това ще помогне за едно наистина качествено и ефективно формиране и изпълнение на приоритетите на общата европейска миграционна политика в цялост и на отделните национални политики. При провеждане на така описаните обучения, с които служителите в администрацията ще получат нужната квалификация, би могло да се инвестира и в подобряване на заплащането с цел осигуряване на активно и компетентно обслужване.

Липсата на изградена и интегрирана информационна система, в която да се събира цялата информация за чужденците в България, както и в други държави, също усложнява процедурите.

Институционалната система в областта на миграцията, убежището и интеграцията следва да се развива в посока да отговаря максимално на динамичните и променящи се тенденции, така че, от една страна, да е способна успешно да предотвратява възможни негативни аспекти от тези процеси за обществото, а от друга – да мултиплицира ефектите от положителните страни в полза за развитието на обществото като цяло.⁶⁴

В РБ за подобряване на взаимодействието и координацията между институциите и ведомствата, ангажирани в управлението на миграционните процеси се създава Национален съвет по миграция и интеграция към Министерския съвет. Членовете, функциите и дейността на Съвета се определят с акт на Министерския съвет на Република България. Националният съвет по миграция и интеграция формулира и

⁶⁴ Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г.

координира изпълнението на държавните политики в областта на миграцията и интеграцията на чужденци. Тяхна основна цел е да следят нормативната база, която да следва развитието на съответните общи политики на ЕС в областта на миграцията, по всички обхванати от нея въпроси.

IV. Заключение

Неслучайно отделихме голямо внимание върху миграционните процеси по времето и след Войните. Случващото се сега наподобява твърде много на настоящето положение, но в един по- модерен вариант, респективно много по- сложен и труден за преодоляване. Може да се вземе урок от събитията тогава, за го използваме при разрешаването на проблемите сега. Вярно е, че много бежанци не са получили моментална закрила и подкрепа след Втората световна война, но това е оправдание, което трудно бихме използвали днес. Почти половината от гражданите на трети страни са в „изгнание” през последните години, ситуирани в бежански лагери с ограничения в придвижването и непритежаващи права дори да започнат работа. Последното говори само и единствено за неприемлива загуба на човечност.

Трябва да признаем, че с правилната политика можем да постигнем голямо израстване, на което са способни мигрантите с техните качества, таланти и идеи, както и с уменията да допринасят в социален и икономически аспект. Без съмнение е, че демографската картина в цяла Европа сочи тенденции към застаряване на населението. В икономически план това означава намаляване на работната сила, което следва да бъде компенсирано с привличане на такава от трети държави.

Както вече стана ясно, с настоящето ЕС определя бъдещето си, а сегашното положение е един много фундаментален момент за развитието и просперитета или за паденията и неуспехите. Всичко зависи от създаваните механизми, разработваните програми, вземането на мерки и прилагането на всички тях в действителността. Ключовите европейски ценности като уважение и взаимопомощ във връзка с човешките права, са под заплаха.

За да се стигне до ефективни решения, ЕС трябва да работи сплотено и колективно. Нито една държава от ЕС не може да се справи с миграцията сама. Нуждаем се от нов подход, по- модерен и по- европейски. Трябва да използваме всички политики и инструменти, с които разполагаме, като съчетаваме вътрешните и външните политики по най-добрия възможен начин. Всички държави членки, институции на ЕС, международни организации, организации на гражданското общество, местни органи и страни извън Съюза трябва да си сътрудничат за създаване на обща европейска политика за миграцията.

От друга страна, гражданите на трети страни притежават всички права, за които изрично не е постановено, че се притежават само от граждани на ЕС. Миграционната политика трябва да се уповава на споделената отговорност в ЕС, за да може да се подкрепи бежанската закрила в глобален мащаб. Въпреки че голям брой държави упорито отказват да сътрудничат и едностранно вземат решения за свои собствени стратегии, има начини да се постигне съгласие. Ключът за това е международна солидарност и спомагане, признаване на правата на бежанците, както и утвърждаване на защитата им като споделена.

На практика, решението е да бъде създаден един дълбоко обмислян и прецизно изработен комплекс от юридически, икономически и социални мерки, насочени към предотвратяване на незаконно влизане, пребиваване и незаконна трудова заетост на територията на държавите- членки на ЕС от една страна. Също така, подобряване на интеграцията, стимулиране на законната миграция и защита правата на хората. Само запазването на създадената правна уредба не би било достатъчно. Необходимо е и нейното подобряване, запълване на празнотите и усъвършенстване.

V. Използвана литература

1. Литература

- Schmidt, M. Ig., Geschichte der Deutschen, 1778, S. 17
- An Constantin Ludwig Freiherrn von Welden, Goethe Briefe 31/224 , 1819
- Arnold, H. L., Historische Werke, Heeren, 1821, S. 37-38
- Schiller, F., Ueber Volkerwanderung, Kreuzzuege und Mittelalter,
- Demougeot, E., La formation de l'Europe et les invasions barbares, I- II, Paris, 1969-1979
- Божилев, Ив., История на средновековна България VII-XIV век, 1999 г., Глава първа
- Theuws, Fr., Rituals of Power: From late Antiquity to the Early middle ages, 2000, p. 36
- Божилев, Ив., История на средновековна България VII-XIV век, 1999 г., Глава първа
- Кръстева, Ан., „Временна и циркулярна миграция в България: данни, политики, перспективи 2004 – 2009”, 2011 г.
- Lemon, T. J., Colonial America in the Eighteen Century,
- Ward, Robert De C., Immigration and The Great War, 1916
- Wasserstein, B. , European refugee movements after the world war two
- Михайлова, М., Цивилизацията на правата на човека, 2009, стр. 80 и сл.
- Chalmers, D., European Union Public Law, (Cambridge University Press, 2010), 259.
- Genn, H. & Paths, S., Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law (1999)
- Жаке, Ж. П., Институционно право на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“ Институт по Европейско право София, 2007, на адрес: <http://www.eubg.eu>
- Симова, Т., „Мобилността и миграцията на работната сила – законодателен преглед и нормативна оценка”; <http://www.lpajournal.com>

2. Други източници

- Директива 2008/115/ео на Европейския парламент и на Съвета, 16.12.2008 г.
- Регламент (ес) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета, 26.06.2013 г.

Договор за създаване на Европейския съюз (Маастрихт, 7.2.1992г., последно изменен с Договора за присъединяване от 2005 г.)

Договор за функциониране на Европейския съюз

Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС (2010/2269(INI)), 22.03.2011 г.; <http://www.europarl.europa.eu>

Доклад относно правата на човека и миграцията в трети държави (2015/2316(INI)), ЕП, Комисия по външни работи, 10.10.2016 г.; <http://www.europarl.europa.eu>

Доклад относно правата на човека и миграцията в трети държави (2015/2316(INI)) от 2016 г., <http://www.europarl.europa.eu>

Европейска конвенция за права на човека

Европейски съвет: Стокхолмска програма — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (2010/С 115/01); <http://eur-lex.europa.eu/>

Конвенция за статута на бежанците, 28.07.1951 г.

Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г.; www.aref.government.bg/docs/strat.doc

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност“, Страсбург, 11.03.2014 г.; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014AE1800>

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Европейска програма за миграцията, Брюксел, 13.05.2015 г.; <https://ec.europa.eu>

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Глобалният подход към миграцията и мобилността {SEC(2011) 1353 окончателен}, Брюксел, 18.11.2011 г.; <http://eur-lex.europa.eu>