**Европейската миграционна политика във фокуса на националните интереси и дефицитите в законодателството и бежанското право**

доктор Милка ЙОСИФОВА,

Университет за национално и световно стопанство

Адела БОЗМАРОВА,

студент в Университет за национално и световно стопанство

***Резюме:*** Миграционната политика на ЕС продължава да е сериозен проблем, както във финансово изражение, така и за сигурността на държавите членки и Съюза като цяло. Невъзможността за ограничаване на миграционния натиск изостря взаимоотношенията между държавите членки и предизвиква крайни изказвания и защитни позиции на техните ръководители, които блокират вземането на бързи и ефективни решения за ограничаване и връщане на нелегалните икономически мигранти и тези идващи от държави, в които няма военни действия и гражданска война. След провала на механизма за разселване и релокация, надеждите са насочени към Споразумението с Турция да задържа миграционната вълна и да приема икономическите мигранти срещу цената на редица условия и искания. В доклада е разгледан чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕО) № 2007/2004 за създаване на ФРОНТЕКС, според който „*Външните граници могат да се преминават единствено на гранично-пропускателните пунктове, и то в рамките на определеното работно време”****,*** което мигрантите безспорно нарушават, както и изискването за притежаване на редовен документ за преминаване на границата. Освен това допускането на това престъпление поражда каналджийството, трафика на хора и гражданските сдружения за задържане на мигранти.

***Ключови думи:*** миграция, икономически мигранти, външни граници, редовен документ.



Понятието *„миграция“* има латински произход от migratio – преселение, т.е. преместване на хора от един район, една страна в друга, дори континент, на големи групи хора и често на големи разстояния. Исторически погледнато причините, които обуславят миграционното поведение, обикновено са били особено различни, което определя различните същностни характеристики на феномена *„миграционно поведение*“. Така например миграционните процеси при *„Великото преселение на народите“,* са различни от тези по време и след двете световни войни и процесите, които се наблюдават днес в Европа след 2011 година и продължават с още по-голяма сила и след 2015 година.

*Икономическият мигрант* (economic migrant), наричан още и като *трудов мигрант* (labour migrant) или само *мигрант*(migrant) е лице, което е напуснало страната си на произход в търсене на заетост чрез законни или незаконни средства. Обикновено икономическите мигранти се представят за търсещи убежище, без да отговарят на законоустановените изисквания. Според А.Кръстева (2010) мотивацията на икономическите мигранти е:

|  |
| --- |
| „*търсене на по-добри възможности за професионална реализация и за по-осигурен живот. Социологическият портрет на тази мобилна категория са предимно млади, високообразовани, амбициозни, готови на риск и на опит в непозната среда. Нагласите са почти изключително в палитрата на материалистичните ценности. Едно дълго лишено от нормално потребление общество намира консумативния модел за свеж и привлекателен”.[[1]](#footnote-1)* |

Миграцията може да донесе потенциални ползи, но и сериозни предизвикателства пред приемащите държави, когато липсват съответстващи ефективни политики облечени в нормативен акт, който да е валиден и справедлив спрямо всяка страна-членка на Европейския съюз. Бежанците са предмет на три типа дискурс – хуманитарен, секуритарен и интелектуален. Радикална промяна може да се постигне чрез ефективно прилагане на секуритарния подход, който категорично застава зад интересите на държавата и нейните граждани, ако бежанците не бъдат споделени справедливо спрямо броя на възможностите на всяка държава-членка на Евросъюза.

Въпреки, че всяка държава-членка на Европейския съюз е убедена, че не е в състояние сама да се справи с проблемите на миграцията, липсата на обща политика и ефективна стратегия в продължение на последните пет години постепенно ограничава действието на Шенгенския кодекс. В края на 2015 година за шенгенското пространство не се говори, мигрантите нарастват, границите на Европа са човешки минни полета, които всеки момент могат да ескалират.

Според Женевската конвенция целите на бежанската политика са *„Намаляване на ксенофобските тенденции в полза на нарастващата търпимост и разбиране от страна на обществото на разликата между икономически имигранти и бежанци”.*

Отлагането на решението на въпроса за обща европейска политика към мигрантите, създава опасност за поддържането на кохезията в обществото и на основните принципи на либерализма за свободата и равенството, като основи на социалния прогрес.

Изпълнителният комитет на Програмата на Върховния комисар през 1979 г. издава Наръчник по процедурите и критериите за определяне на статут на бежанец, който многократно е осъвременяван, за да отговори на нарасналите нужди, променящите се обстоятелства и научните знания относно практиката на държавите. В него намира място сполучливо даденото определение, че *„Бежанското право – представлява съвкупност от правила и норми, уреждащи статута на бежанците, определящи във структурно и функционално направление механизма на международна защита на правото на бежанците, а също така включващи законодателството на отделните държави, регулиращи процедурата за предоставяне на статут на бежанец и техният правен режим”.[[2]](#footnote-2)*

В държавите членки се води сериозен дебат за това как ЕС да се справи с проблемите на имиграцията от Африка, Близкия изток и Азия. По-богатите северни европейски държави искат правителствата на Юг да пазят по-добре границите си и да не допускат имигранти в Европейския съюз. Южните страни от своя страна настояват за по-голяма финансова помощ, за да се справят с натиска по границите си, както и за по-добре функционираща обща система за миграцията, която да разпределя поравно имигрантите в държавите членки.

Дейностите на водещите международни институции – Върховен комисариат за бежанците на ООН и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), са обвързани с мисиите за защита живота, здравето и правата на потърсилите убежище. Международната обстановка на териториална и гражданска война и икономическото състояние в някои държави през последните години създава непредвидима по размер бежанска вълна, която търси спасение в държавите на Европейския съюз. Ролята на Общата европейска система за убежище изискваше нова адекватна политика и стратегия за овладяване на ситуацията и сигурността на Съюза, започвайки с преразглеждане и актуализиране на действащите директиви за уеднаквяване на нормативната база и практика в държавите-членки на Европейския съюз.

Трябва да се прави разлика между незаконните мигранти и бежанците, колкото и малка да е тя. Стратегията на ВКБООН е да оказва помощ на правителствата и другите партньори да изграждат и поддържат справедливи и ефикасни системи за убежище и закрила и гарантиране защита на националните граници. Целта е да се намали чувствително задържането и да се използва само в краен случай, което е трудно постижимо от държавите подложени на масиран натиск от нелегални мигранти, на лица без гражданство и документи, на лица търсещи убежище със специални нужди, както и непридружените и разделени от семейството деца и жертви на трафик на хора.

Единственият изход се съдържа в ограничаване незаконното влизане в страната чрез по-строг граничен контрол, задържане и наказание за незаконно влизане и тези без документи за самоличност, срещу което ВКБООН се противопоставя и счита като нарушение на задължението за международна закрила. Решение, което да бъде еднакво справедливо и приложимо както за бежанската вълна, така и за страните принудени да я поемат, особено когато има незаконно преминаване на държавните граници и неспазване на законоустановените места за преминаване.

Във връзка с изграждане и поддържане на ефективни системи за убежище и защита през 2013 г. ВКБООН публикува *Beyond Proof,*  цялостен анализ за оценка на доверието в системата за предоставяне на убежище в Европейския съюз. Последващо проучване за оценка на доверието се провежда и през 2014 г. свързано с децата. За уеднаквяване на международната съдебна практика се изработва Наръчник на съдебната практика от районните съдилища в Европа.

Пет са основните категории лица, които попадат под закрилата на ВКБООН:

* Бежанци по Конвенцията за статута на бежанците;
* Лица, избягали от сериозно разстройство на обществения ред – например бежанци, които отговарят на определенията от конвенцията на ОАЕ и в декларацията от Картагена;
* Завърнали се бежанци (бивши бежанци);
* Лица без гражданство (апатриди);
* Вътрешно разселени лица.

По силата на Споразумение между ВКБООН и България е открит офис. Международното присъствие на ООН в България се ръководи от Постоянен координатор и представител на програмата на ООН за развитие (ПРООН). През 2008 г. Румъния и България се присъединяват към Регионалното представителство на ВКБООН за Централна Европа, в която членуват още Чешка република, Унгария, Полша, Словакия и Словения.

По силата на Регламент (ЕС) 439/2010 на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета се създава като независим експертен център в областта на убежището и ключова агенция Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO). Тя се явява като регулаторна агенция и независим европейски орган, ангажиран да работи в тясно сътрудничество с националните компетентни органи на държавите членки, Европейската комисия и Върховния комисар на ООН за бежанците.

Работната програма на EASO за 2014 и 2015 г. е свързана с многогодишната работна програма за периода 2014-2016 г., която планово определя стратегическите приоритети. Акцентът ще бъде поставен върху преработените правни инструменти, полагащи основите на втория етап на ОЕСУ и тяхното отразяване в националните законодателства, като директивата за признаване на правото на убежище (Директива 2011/95/EС) относно стандартите за определяне на граждани на трети държави или лица без гражданство, като лица, на които е предоставена международна закрила или субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила. Директивата отменя действащата до 2011 г. Директива 2004/83/ЕО на Съвета.[[3]](#footnote-3)

Целта на директивата, в сила от 13 декември 2011 г., е да се уеднаквят правилата по предоставяне на международна закрила в съответствие с общата политика в областта на убежището и гарантиране достоен стандарт на живот на бежанците в целия ЕС, която бавно и трудно върви към реализиране. Европейската служба за подкрепа в областта на убежището е в обмен на информация между държавите членки и Европейската мрежа за миграция.

Къммомента външните граници на Евросъюза са около 15 000 км, контролирани от националните служби за граничен контрол. За координиране, оперативно сътрудничество между държавите членки и улесняване управлението на външните граници на Съюза, се създава Агенцията за охрана на европейските външни граници – Фронтекс със седалище Варшава (Полша), в действие от 2005 г. и бюджет от около 85 милиона евро.

FRONTEX поддържа своя Мрежа за анализ на риска и разработва база данни с няколко показателя за незаконна миграция. В задълженията й влиза разработване на годишна оценка за анализ на риска свързан с непридружени непълнолетни лица, пресичащи външните граници на ЕС, показатели за уязвимите групи и анализ на риска относно характера на заплахите, пред които са изправени непридружените лица до 18 години.

Европейските лидери постигнаха споразумение да утроят на 9 милиона евро месечно финансирането за операциите по патрулиране на морските граници на ЕС. Повече кораби, летателни машини и оборудване за спасяване на изпаднали в беда хора в Средиземно море. От друга страна председателят на Европейския съвет Доналд Туск обяви,че: *"ЕС ще проучи начини да издирва и унищожава плавателни съдове, които може да бъдат използвани от трафиканти на хора."*

Закъсняла реакция след като години наред загиваха хиляди хора в средиземноморските води. Не само това, но до края на 2015 г. ефективни резултати от патрулирането на корабите по морските граници на Европейския съюз не ограничиха преминаването на мигранти по море, срещу месечните разходи от 9 милиона евро, както и отчет колко трафиканти на мигранти са осъдени за това престъпление.

Генералният секретар на ООН Бан Ки-Мун публично обяви, че е много скептичен към плановете за унищожаване на лодките на либийските контрабандисти на хора, за което се готви Европейския съюз. Неоспоримо доказателство за липсата на единна международна политика спрямо организираната престъпност, спрямо грижата и цената на човешкия живот, спрямо липсата на експертност и желание да се търсят кардинални и правилни решения установени след задълбочени изследвания и анализ, което на практика поддържа задълбочаването на проблемите, което продължава и през 2016 година.

Липсата на достатъчно оперативна информация, както на национално и на ниво Европейски съюз, чрез своите многобройни структури, така и на международно ниво, поставят Европа пред опасността от терористични актове. Все по-често в публичното и медийно пространство се говори, че от 3000 до 5000 джихадисти може да се върнат в Европа, след пребиваване в тренировъчни лагери. Европа е изправена не само пред миграционния натиск, но и пред най-голямата терористична заплаха за последните десет години, която да предизвика възможно най-много жертви сред мирното население, а също и опасност и от индивидуални нападения.

Изхождайки от Договорът за създаване на Европейската общност (ЕО), по- специално член 62, параграфи 1 и 2, буква „а” и в съответствие с процедурата по член 251 от Договора, на 15 март 2006 година е приет Регламент № 562 на Европейския парламент и Съвета, който представлява основния нормативен акт, регламентиращ преминаването на лица през границите на ЕС, така наречения Кодекс на шенгенските граници. Този регламент определя правилата за гранични проверки на хора, които желаят да влязат през външните и вътрешни граници на Европейския съюз.

Една от основните цели на граничния контрол е да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите от ЕС, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения.

Граничният контрол включва също извършване анализ на рисковете за вътрешната сигурност и *анализ на заплахите*, които могат да засегнат сигурността на външните граници, които анализи липсват за настоящия миграционен натиск. Оперативно сътрудничество и помощ между държавите членки във връзка с граничния контрол, следва да се управлява и координира от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки (ФРОНТЕКС), създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 година. Съгласно член 4, т. 1 от Регламента,

|  |
| --- |
| *„Външните граници могат да се преминават единствено на гранично-пропускателните пунктове, и то в рамките на определеното работно време”.* |

При влизане и излизане, гражданите на трети страни, в случая мигрантите, подлежат на пълни и цялостни проверки, които включват проверка на:

* валиден документ за преминаване на границата;
* виза или разрешение за пребиваване;
* достатъчно средства за издръжка за срока и целта на планирания престой, за завръщането си в държавата на произход или за транзита към друга държава.

Във всички случаи, ако чужденецът не отговаря на условията, той не се допуска да влезе в страната. Изключение се допуска – без виза и достатъчно средства, ако подаде молба за закрила. Мигрантите идват от Турция, която е сигурна страна за тях, освен това Сирия има посолство в Анкара и генерално консулство в Истанбул и Газиантеп, откъдето могат да се снабдят ако не с паспорт то с пасаван, от които да се установи тяхната самоличност, възраст и произход.

Невъзможността за ограничаване на миграционния натиск изостря взаимоотношенията между държавите членки и предизвиква крайни изказвания и защитни позиции на техните ръководители, които блокират вземането на бързи и ефективни решения за ограничаване и връщане на нелегалните икономически мигранти и тези идващи от държави, в които няма военни действия и гражданска война. След провала на механизма за разселване и релокация, надеждите са насочени към Споразумението с Турция да задържа миграционната вълна и да приема икономическите мигранти срещу цената на редица условия и искания.

През 2015 година 29 959 мигранти са влезли в България, според данните на ВКБООН, а в целия Европейски съюз над 1 милион души, като над 970 000 са преплавали Средиземно море и 816 752 са дошли по море от Гърция. В Гърция са пристигнали 828 008 души, а в Италия 150 317 души. Следват България с 29 959 души, Испания – 3845, Кипър 269 и Малта 106 души.[[4]](#footnote-4) В сравнение с предшестващата година е четири пъти повече. Според Международната организация за миграцията през 2014 г. нелегално по море в Европа са пристигнали около 219 000 души. Това е най-тежката миграционна криза за Европа от Втората световна война с над 3 700 удавили се и около 1 милион души влезли в Германия.

Според данни на Европол 40 000 души в ЕС са заподозрени, че се занимават с каналджийство и прекарване на бежанци. Годишната печалба от трафика на мигранти възлиза на 3-4 млрд. евро, а бежанската вълна, която залива Европа, ще продължи поне до 2050 година. Очаква се според модел, изработен от БАН за периода 2016-2018 г., Европейският съюз да бъде атакуван от 1.3-1.5 млн. мигранти, което поставя на изпитание сигурността на България, Гърция, Италия, Кипър и на Европейския съюз като цяло.

Спирането на балканския маршрут създава предпоставки за насочване на миграционния поток през България. С пълно единодушие парламентът разреши армията да се включи в охраната на границата наравно с граничните полицаи. Това ще става само при извънредни и кризисни ситуации. Армията ще има ангажимент да подготвя и тактически планове за реакция при засилен миграционен натиск. Конкретните задачи ще се поставят с решение на правителството, а тяхното изпълнение и употребата на сила срещу нарушителите ще бъдат разписани в Наредба от министъра на отбраната.

Като радетели за охрана на границите през настоящата 2016 година се включиха граждани (групово и индивидуално) по собствена инициатива, което предизвика различни реакции.

На 4 април 2016 г. край Ямбол в района на село Близнак, нови „граждански арести” на 23-ма мигранти от Афганистан са задържани от цивилни граждани. Около част по-късно мигрантите са натоварени от гранична полиция на военен камион, а гражданите пуснати да си ходят.

Появиха се клипове и информация и за други задържани мигранти от граждани, една част от които бяха приветствани, други наградени, а други задържани. Спорен стана въпросът за правомощията на гражданите и тънката граница между възможности, правомощия и граждански дълг.

Главният прокурор определя гражданските арести за незаконни и „*Никой не може да изземва функциите на държавата, да завързва хора, да се прави на полицай. Всеки който си позволи да наруши закона, ще бъде преследван и съден”.* Според коментарът му: *„подобни граждански отряди се появяват тогава когато държавата не е достатъчно силна, от ултра националистически или други подбуди и така се стига до саморазправа. Пораждат се подобни прояви и при битовата престъпност, която я има навсякъде, но на някои места ескалира*”.

Съветът за електронни медии (СЕМ) също намира, че арестите са незаконни и противоречат на определенията за човешко достойнство.

Гражданските арести на бежанци по границата целят внушението, че държавата е слаба, коментира министъра на вътрешните работи, задавайки въпроса: „*Защо тези хора, които твърдят, че искат да помагат на полицията, не го направиха миналата година, а сега, когато натискът на границата ни е спаднал с около 39%. Мисля, че това се прави като една възможност за самоизява на определени групи и се използва от друга част от обществото като провокация към МВР, с която се цели да се покаже, че държавата е слаба*”.

Според изявени адвокати, цитирайки Конституцията, Наказателния кодекс и други нормативни актове, участието на гражданското общество срещу извършващите престъпление е дълг на всеки гражданин.

Въпросът остава дискусионен и отворен за становища, както от юристите, така и от гражданското общество.

***Използвани източници:***

*1. Директива 2004/83/ЕО за минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави, или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила.*

*2. Кръстева, А., Чужденецът-гражданин на глобалнияя свят? Блог за политика, е-гражданнственост миграция (август, 21, 2010) <http/://annakrasteva.wordpress.com/2010/08/21/etranger-citoyen-du-monde-globalise/> 26.1.2014 г.*

*3. БЕЖАНСКО ПРАВО, Наръчник за служебни адвокати, предоставящи правна помощ на лица, търсещи закрила с отказ в хода на съдебното производство http://nozharov-phd.com/bg/publications/Narachnik-Begansko-pravo-korekcii-F.pdf  
4. Почти 30 хиляди бежанци и мигранти са влезли в България през 2015 година, в. Труд, 23.12. 2015г.*[*http://www.moreto.net/novini.php?n=309543*](http://www.moreto.net/novini.php?n=309543)

1. *Кръстева, А., Чужденецът-гражданин на глобалнияя свят? Блог за политика, е-гражданнственост миграция ( август, 21, 2010) <http/://annakrasteva.wordpress.com/2010/08/21/etranger-citoyen-du-monde-globalise/> 26.1.2014 г.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *БЕЖАНСКО ПРАВО, Наръчник за служебни адвокати, предоставящи правна помощ на лица, търсещи закрила с отказ в хода на съдебното производство http://nozharov-phd.com/bg/publications/Narachnik-Begansko-pravo-korekcii-F.pdf* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Директива 2004/83/ЕО за минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави, или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Почти 30 хиляди бежанци и мигранти са влезли в България през 2015 година, в. Труд, 23.12. 2015г.,* [*http://www.moreto.net/novini.php?n=309543*](http://www.moreto.net/novini.php?n=309543) *, последно посетен 03.05.2016г.* [↑](#footnote-ref-4)