

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА НЕЛЕГАЛНАТА МИГРАЦИЯ – МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ

проф. д.н. Мариела Деливерска*

REGULATION AND MEASURES FOR LIMITATION AND PREVENTION OF ILLEGAL MIGRATION – INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS

Prof. Mariela Deliverska, LL.M, PhD, DSc.*

Резюме:

Миграцията е световно явление с много измерения, породено от множество фактори, сред които икономически условия, социални и политическите условия, условия при упражняване право на труд. В контекста на правна регламентация, след Римския договор от 1957 г. няколко последователни изменения разшириха компетентността на ЕС по въпросите, засягащи миграцията.

Пред българската държава стои въпросът да защити собствения си интерес и интереса на ЕС, като не допуска незаконно влизащи през границата лица, които да бъдат заплаха както за националната сигурност, така и за сигурността на ЕС. Успоредно с това е необходимо да бъдат обезпечени необходимите условия за живот и интеграцията на бежанците и мигрантите, търсещи убежище в България.

Необходимо е да се търсят механизми за постигане на по-висока степен на сближаване на правилата за признаването и съдържанието на международната закрила въз основа на по-високи стандарти.

Ключови думи: миграция, правна регламентация, международни норми, закрила

Abstract:

Migration is a multi-dimensional phenomenon, caused by various factors, including economic conditions, social and political conditions, conditions for exercising the right to work. In the context of legal regulation, following the Treaty of Rome of 1957, several consecutive amendments have expanded the EU's competence on migration issues.

It is up to the Bulgarian state to protect its own interest and the interest of the European Union by preventing illegal access and entry across borders, which could be a threat to both national security and the security of the European Union. At the same time, it is important to guarantee the necessary living conditions and the integration of refugees and asylum seekers in Bulgaria. It is necessary to find mechanisms to achieve a higher degree of convergence of the rules on the recognition and content of international protection based on higher standards.

Key words: migration, legal regulation, international norms, protection

* Професор по административно право и административен процес, доктор на науките, Ръководител катедра „Медицинска етика и право“, Факултет по обществено здраве, Медицински университет – София, ел. поща: mdeliverska@yahoo.com

* Professor of administrative law and administrative procedure, Doctor of Sciences, Head of Department of Medical Ethics and Law, Faculty of Public Health, Medical University – Sofia, e-mail: mdeliverska@yahoo.com

Миграцията е световно явление с много измерения, породено от множество фактори, сред които икономически условия, социални и политическите условия, условия при упражняване право на труд.

Миграцията към Европа и вътре в нея се урежда при взаимодействието на националните законодателства, правото на ЕС, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта и задълженията поети от европейските държави по силата на други международни актове.

Миграцията е право на човека, утвърдено с член 13 от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека. През 1985 г. бе подписано Шенгенското споразумение, което доведе до премахването на граничния контрол на вътрешните граници на участващите държави-членки на ЕС. През 1995 г. бе въведена сложна система за прилагане на контрол на външните граници, регулиращ достъпа до Шенгенското пространство. През 1997 г. Шенгенската система – регулирана досега на международно равнище – стана част от правовия ред на ЕС.

През 2004 г. бе създадена Европейска агенция за външни граници на ЕС – Фронтекс, с цел съдействие на държавите-членки на ЕС при управлението на външните граници на Съюза.

В контекста на правна регламентация, след Римския договор от 1957 г. няколко последователни изменения разшириха компетентността на ЕС, по въпросите, засягащи миграцията. Договорът от Амстердам даде на ЕС нови компетенции в областта на границите, имиграцията и предоставянето на убежище, включително във връзка с визите и връщането. Договорът от Лисабон, е този който предостави на ЕС нови компетенции в областта на интеграцията на гражданите на трети страни.

Разработването на всеобхватна и ориентирана към бъдещето миграционна политика на Европейския съюз, основана на солидарността и отговорността като основна политическа цел на Съюза, е заложено в Стокхолмската програма – многогодишна програма обхващаща периода 2010-2014 г. Съгласно Стокхолмската програма Европейският съюз насочва усилия към улесняване законния достъп до територията на неговите държави членки, като същевременно се предприемат мерки за борба с незаконната имиграция и трансграничната престъпност и поддържане на висока степен на сигурност.

В програмата се очертава нуждата да се пристъпи към ефективно прилагане на всички необходими правни инструменти и да се използват пълноценно всички компетентни агенции и служби, работещи в тази област, като се опрат на Европейския пакт за имиграцията и убежището, който осигурява стабилна основа за по-нататъшно развитие в тази област.

Стокхолмската програма акцентира върху следните приоритети:

- Европа на правата
- Европа на правосъдието
- Европа, която закриля
- Достъп до Европа
- Европа на солидарността
- Европа в глобализирания свят.

За изпълнението на тези приоритети е отчетено, че ресурсите на Европейския фонд за бежанците и на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището следва да бъдат мобилизирани за предоставянето на адекватно подпомагане на усилията на държавите членки за изпълнение на стандартите, определени във втората фаза на общата европейска система за убежище, с акцент на онези държави членки,

които срещат специфичен и несъразмерно голям натиск за техните системи на убежище, по-специално поради тяхното географско или демографско положение.

Съгласно Програмата достъпът до Европа за хора, нуждаещи се от международна закрила, и други лица, които имат законен интерес да влязат на територията на Съюза, трябва да стане по-ефективен и ефикасен. В същото време Съюзът и неговите държави членки трябва да гарантират сигурността на своите граждани. За тази цел е необходимо да бъде въведено интегрирано управление на границите и визовите политики.

Трябва да се търсят механизми за постигане на по-висока степен на сближаване на правилата за признаването и съдържанието на международната закрила въз основа на по-високи стандарти. С цел усъвършенстване на системата за убежище в ЕС, в контекста на законодателна инициатива, по въпроси свързани с „Убежище“ от нормативните актове на ЕС съществено значение имат редица Регламенти, които имат пряко приложение във всички държави-членки на ЕС.

Регламент 343/2003 на ЕС за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, изменен с Регламент 604/2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство.

Съгласно този регламент се установяват критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство. Според този Регламент държавите членки разглеждат всяка молба за международна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, което подава молба на територията на която и да било от тях. Когато не може да бъде посочена компетентна държава членка, на основата на критериите, изброени в Регламента, първата държава членка, пред която е представена молбата за международна закрила, е компетентна за нейното разглеждане [1]. Предвид многократните промени, наанасяни в Регламент 343/2003 г. и с оглед внасяне на допълнителна яснота, същият е преработен и е приет Регламент 604/2013 г., като в него е предвидена процедура за поемане на отговорност и обратно приемане от държавата членка.

За страните, изправени пред засилен миграционен натиск, сред които е и България, най-значима от този регламент е разпоредбата на член 3, т. 2. „Когато не може да бъде посочена компетентна държава членка, на основата на критериите, изброени в настоящия регламент, първата държава членка, пред която е представена молбата за международна закрила, е компетентна за разглеждането ѝ“. Йерархията на критериите за определяне на компетентната държава членка се прилага в последователността, в която са изложени в глава III, в членове 8, 10 и 16 и се отнасят за ненавършилите пълнолетие, членовете на семейството, които са кандидати за международна закрила, и зависимите лица в резултат на бременност или новородено дете, тежко заболяване, тежък недъг или старост.

В чл. 33 на регламента е предвиден механизъм за ранно предупреждение, готовност и управление на миграционни кризи, в който съществена роля има Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ). Когато Европейската комисия установи въз основа на информацията, събрана от ЕСПОУ, че прилагането на регламента Дъблин III № 604/2013 може да бъде застрашено поради наличието

на съществен риск от особено силен натиск върху системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка и/или поради проблеми във функционирането на системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка, ЕК, в сътрудничество с ЕСПОУ, трябва да отправи препоръки към тази държава членка, като я прикани да изготви план за превантивни действия[2]. Въпросната държава членка уведомява Съвета на ЕС и Европейската комисия дали възнамерява да представи план за превантивни действия, за да преодолее натиска и/или проблемите във функционирането на своята система за предоставяне на убежище, като същевременно осигури защита на основните права на кандидатите за международна закрила. Всяка държава членка може по собствена преценка и инициатива да изготви план за превантивни действия и последващи негови преработки. Когато изготвя план за превантивни действия, държавата членка може да поиска съдействие от Европейската комисия, от други държави членки, от ЕСПОУ или от други, имащи отношение агенции на Съюза.

Когато е изготвен план за превантивни действия, съответната държава членка го предава на Съвета на ЕС и на Европейската комисия и им представя редовни доклади за неговото изпълнение. Впоследствие Комисията информира Европейския парламент за основните елементи от плана за превантивни действия и представя доклади за изпълнението му на Съвета и на Европейския парламент. Съответната държава членка предприема всички необходими мерки, за да се справи с положението на особено силен натиск върху своята система за предоставяне на убежище, или да гарантира, че установените проблеми са преодолени преди положението да се влоши. Ако планът за превантивни действия включва мерки за справяне с положението на особено силен натиск върху системата за предоставяне на убежище на държава членка, което може да застраши прилагането на регламент Дъблин III № 604/2013, Европейската комисия се консултира с ЕСПОУ преди да докладва на Европейския парламент и на Съвета.

В случай, когато Европейската комисия установи въз основа на анализа на ЕСПОУ, че изпълнението на плана за превантивни действия не е довело до отстраняване на установените недостатъци или че е налице сериозен риск положението във връзка с предоставянето на закрила в съответната държава членка да се развие към криза, която е малко вероятно да бъде разрешена с план за превантивни действия, Комисията по целесъобразност, в сътрудничество с ЕСПОУ, може да поиска от въпросната държава членка да изготви план за управление на кризи и, ако е необходимо – негови преработени варианти. Планът за управление на кризи трябва да гарантира по време на целия процес за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи спазване на достиженията на правото на Европейския съюз в областта на убежището и по-специално зачитане на основните права на кандидатите за международна закрила. В отговор на искането да изготви план за управление на кризи съответната държава членка, в сътрудничество с Европейската комисия и ЕСПОУ, е длъжна да го изготви най-късно до три месеца от датата на искането. Тя представя плана на Европейската комисия и поне веднъж на три месеца докладва пред нея за изпълнението му. По целесъобразност изпълнението на плана може да се докладва и на други заинтересовани страни, като например ЕСПОУ. От своя страна, Европейската комисия уведомява Европейския парламент и Съвета на ЕС за плана за управление на кризи, за евентуалните му преработки и за неговото изпълнение. В тези доклади въпросната държава членка докладва данните, необходими за проследяване на спазването на плана за управление на кризи, като: продължителност на процедурата, условия на задържане и капацитет за приемане, съпоставени с притока на кандидати.

По време на целия процес за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи Съветът на ЕС следи отблизо положението и може да изисква допълнителна информация и да предоставя политически насоки, по-конкретно по отношение на спешния характер и сериозността на положението и следователно необходимостта държавата членка да изготви план за превантивни действия или, ако е необходимо – план за управление на кризи. Европейският парламент и Съветът на ЕС могат по време на целия процес да обсъждат евентуални мерки за солидарност, които считат за целесъобразни, и да предоставят насоки за тях.

Регламент (ЕС) № 603/2013 от 26 юни 2013 година касае ползването на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на *Регламент (ЕС) № 604/2013*. Системата Евродак (Eurodac) е създадена с *Регламент (ЕО) № 2725/2000* на Съвета на ЕС от 11 декември 2000 година с оглед ефективното прилагане на *Дъблинската конвенция*[3].

Съгласно регламента, с цел гарантиране прилагането на *Регламент (ЕС) № 604/2013*, е желателно всяка държава членка да може да провери дали даден гражданин на трета държава или лице без гражданство, което се намира незаконно на нейна територия, е подало молба за получаване на международна закрила в друга държава членка. Дактилоскопичните отпечатъци представляват важна част от установяването на самоличността на тези лица. Това предопределя създаването на система за сравняване на данните за дактилоскопични отпечатъци. За тази цел е създадена системата Евродак, която се състои от централна система, която управлява централна информационна база данни за дактилоскопични отпечатъци, както и от електронни средства за предаване на информация между държавите членки и централната система – комуникационна инфраструктура.

Освен за нуждите на *Дъблинският регламент, регламентът (ЕС) № 603/2013* урежда и процедурата за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на *Регламент (ЕС) № 1077/2011* за създаване на Европейска агенция за оперативно управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието[4]. Регламентът Евродак позволява на правоприлагащите органи в държавите членки достъп до базата данни на ЕС за дактилоскопични отпечатъци на търсещите убежище лица при строго ограничени обстоятелства, единствено с цел предотвратяване, разкриване или разследване на най-тежките престъпления, като убийство и тероризъм. В регламента се посочват условията, при които следва да се разрешават исканията за сравняване на данните за дактилоскопични отпечатъци с данните в Евродак за тези цели, както и необходимите гаранции за осигуряване на защитата на основното право на зачитане на неприкосновеността на личния живот на лицата, чиито лични данни се обработват в Евродак. Стриктното регламентиране на посочените условия отразява факта, че базата данни Евродак регистрира данните за дактилоскопични отпечатъци на лица, които не са заподозрени в извършването на терористично или друго тежко престъпление.

Съгласно *регламент (ЕС) № 603/2013* държавата членка незабавно сменя отпечатъци от пръстите на всяко лице на възраст минимум 14 години, подало молба за международна закрила, и във възможно най-кратък срок и не по-късно от 72 часа след подаването на неговата молба за международна закрила ги предава за регистрация на централната система Евродак. Данните се съхраняват в централната система за срок от десет години, считано от датата на снемане на дактилоскопичните отпечатъци. След изтичането на този срок централната система автоматично заличава тези данни. Предварително заличаване на данните е допустимо относно лице, което е придобило

гражданство на някоя държава членка. В този случай централната система във възможно най-кратък срок и не по-късно от 72 часа след заличаването уведомява всички държави членки по произход, за заличаването на данни.

Регламент (ЕС) № 603/2013 отменя от 20 юли 2015 година регламент ЕО 2725/2000 и регламент 407/2002 на Съвета на Европейския съюз.

Регламент (ЕС) № 439/2010 относно създаването на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ) с цел да се укрепи практическото сътрудничество между държавите членки в областта на убежището, да се подобри прилагането на общата европейска система за убежище и да се окаже съдействие на държавите членки, чиито системи за убежище и прием са подложени на особен натиск. С практическото сътрудничество в областта на убежището се цели по-пълно сближаване и осигуряване на постоянно качество на процедурите на държавите членки за вземане на решения в тази област в рамките на европейската законодателна рамка. Със създаването на ЕСПОУ мерките за сътрудничество между страните се укрепиха и развиха[5].

По отношение на държавите членки, чиито системи за убежище и прием са подложени на специфичен и несъразмерно голям натиск, който се дължи по-специално на тяхното географско или демографско положение, ЕСПОУ подкрепя развитието на солидарност в рамките на Европейския съюз с цел подпомагане на по-доброто разпределяне на лицата, ползващи се с международна закрила, между държавите членки, като същевременно се следи да няма злоупотреби със системите за убежище и прием.

За да упражнява своите правомощия по оптимален начин, Службата за подкрепа е независима по отношение на техническите въпроси и има правна, административна и финансова самостоятелност. ЕСПОУ е орган на Европейския съюз, който притежава юридическа правосубектност и упражнява изпълнителните правомощия, предоставени му с регламента за създаването му.

Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)[6]. Регламентът предвижда премахването на граничния контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите-членки на Европейския съюз. Той установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите-членки на Европейския съюз.

Прилага се за всяко лице, което пресича вътрешна или външна граница на държавите-членки, без да се засягат правата на лица, които се ползват от правото на Общността на свободно движение и правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на неотблъскването. Регламентът нормативно урежда преминаването на външните граници и условията за влизане в Шенгенското пространство. Регламентът дава възможност на държавите-членки, които не са отменили граничния контрол между тях, съвместно да контролират тези общи граници. В подобни случаи дадено лице може да бъде спряно само веднъж с цел извършване на проверки при влизане и излизане, без да се накърнява индивидуалната отговорност на държавите членки.

Същественото в Регламента е възможността за премахване на граничния контрол на вътрешните граници. Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност. Предвидена е възможност, в случай че съществува сериозна заплаха за обществен ред или вътрешната сигурност, държавата членка да може, по изключение, да въведе отново граничен контрол на вътрешните си граници за ограничен срок от вре-

ме. Този срок не трябва да надвишава 30 дни или предполагаемия срок на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля срока от 30 дни. Обхватът и продължителността на временното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не излизат извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха.

Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета на Европейския съюз от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни. Този регламент е изменен с Регламент (ЕО) № 380/2008 на Съвета на Европейския съюз от 18 април 2008 година. Съвместното действие 97/11/ПВР на Съвета за единните разрешителни за пребиваване потвърждава необходимостта от нормативен акт на Общността за въвеждане на единен формат за документите, издавани от държавите членки на граждани на трети страни. Двата регламента (ЕО) № 1030/2002 и (ЕО) № 380/2008 заменят Съвместно действие 97/11/ПВР. Те въвеждат изискването този единен формат на документа за пребиваване да съдържа всички необходими данни и да отговаря на много високи технически стандарти, особено по отношение на гаранциите срещу подправяне и фалшифициране. Това е принос към превантивните мерки спрямо нелегалната имиграция и пребиваването с нередовни документи и борбата срещу тях. Форматът е пригоден за използване от всички държави членки и съдържа хармонизирани, разпознаваеми навсякъде и видими с просто око елементи за сигурност[7].

С *Регламент (ЕО) № 380/2008* се узаконява регистрирането на биометрични елементи в разрешенията за пребиваване. Те могат да се използват само за удостоверяване на истинността на документа и самоличността на притежателя с помощта на налични в момента сравними отличителни знаци, когато представянето на разрешението за пребиваване се изисква съгласно националното законодателство[8].

Единният формат на разрешенията за пребиваване включва носител за запазване на информация, съдържащ изображение на лицето и две изображения на пръстови отпечатъци на притежателя, и двете в съвместими формати. Данните са с гарантирана сигурност и носителят на запазената информация има достатъчен капацитет и способност да гарантира целостта, истинността и поверителността на данните.

Когато мерките в рамките на общата европейска система за убежище започнат да се прилагат ефективно, ЕС ще разполага с всеобхватна система за убежище, осигуряваща общи процедури и единен статут за лицата, на които е предоставено убежище или субсидиарна закрила в целия ЕС с достатъчно гаранции срещу злоупотреби. Тези мерки целят също да гарантират, че основните права на лицата, търсещи убежище, са защитени, по-специално, че се спазват принципът на забрана за връщане и правото на ефективни средства за правна защита по съдебен ред.

Незаконната миграция продължава да е предизвикателство за ЕС и държавите членки, които макар и не в еднаква степен и при различни обстоятелства, са засегнати, както и за самите мигранти, които често се озовават в опасни и нечовешки условия. ЕС следва ясната цел да предотвратява и контролира съществуващия натиск, произтичащ от незаконната миграция, както и злоупотребата със законните възможности за миграция.

Пред българската държава стои въпросът да защити собствения си интерес и интереса на ЕС, като не допуска незаконно влизащи през границата лица, които да бъдат заплаха както за националната сигурност, така и за сигурността на ЕС. Успоредно с това е необходимо да бъдат обезпечени необходимите условия за живот и интеграцията на бежанците и мигрантите, търсещи убежище в България.

От съществено значение за постигане на висока степен на защита на бежанци и мигранти е вземането на съответните социално-икономически мерки за обезпечаване на нормалното съществуване, интегриране в обществото и гарантиране на правото на труд на лицата – бежанците и мигрантите, които пребивават на територията на Република България. Изключително важно е и своевременното уреждане на статута на чуждите граждани в съответствие с българското законодателство, както и адаптирането на законовите и подзаконовите актове и други стратегически документи, пряко свързани с миграционните процеси в страната.

Библиография:

1. Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=BG>.
2. Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>
3. Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013R0603>
4. Регламент (ЕС) № 1077/2011 НА Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:286:0001:0017:BG:PDF>
5. Регламент 439/2010 за създаването на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0022>
6. Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32006R0562>
7. Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02002R1030-20080519>
8. Регламент (ЕО) № 380/2008 на Съвета от 18 април 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32008R0380>