

МИГРАЦИЯТА – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ЗА МЕЖДУНАРОДНОТО ПУБЛИЧНО ПРАВО, ПРАВОТО НА ЕС И БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

проф. д-р Ирена Илиева

Институт за държавата и правото при БАН

THE MIGRATION – CHALLENGE FOR THE INTERNATIONAL PUBLIC LAW, THE EUROPEAN UNION LAW AND THE BULGARIAN LEGISLATION

Prof. Irena Ilieva PhD

Institute for the State and the Law – Bulgarian academy of sciences

Abstract: *The report is aimed at presenting the challenges to the enforcement of the Convention Relating to the Status of Refugees adopted in Geneva on 28 July 1951, the Protocol Relating to the Status of Refugees of 1967, the EU law (especially the so called Dublin legislation) and the Law on Asylum and Refugees (LAR) in respect of persons which are received protection according to the LAR or entered Bulgaria seeking protection.*

Keywords: *migration, regular migration, Convention Relating to the Status of Refugees, non-refoulement, Dublin legislation, Common European Asylum System, European Border and Coast Guard, eu-LISA, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.*

Увод

Един от най-големите проблеми и предизвикателство в световен мащаб понастоящем е миграцията. В историята на човечеството не съществува период, в който да не е имало миграционни движения на хора. Налице са само исторически отрязъци с повишена или по-слаба миграция.

Глобализацията и по-голямата мобилност на населението на планетата Земя превръщат проблемите на миграцията в комплекс, намиращ се на границата между политическото и правно регулиране. Голямата тема за различните видове движения на хора вътре в рамките на една страна или през границите на националните държави има множество аспекти: правен/международноправен, икономически, на сигурността, социален, правно-социологически¹, културен и др. Настоящият доклад си поставя сравнително ограничена задача: да представи основните предизвикателства пред международноправната уредба, регламентацията в правото на ЕС и в българското законодателство.

Статистиките за миграционните потоци са драстично различаващи се. По данни на ООН повече от 258 милиони мигранти по света живеят извън тяхната страна на произход².

¹ Относно правно-социологическия анализ на съвременните миграционни процеси вж. Наумова, Стефка. Правният фактор и социалните девиации в контекста на съвременните миграционни процеси (правно-социологически анализ), в Принудителната миграция: регионални и национални измерения на глобален проблем, Авангард Парадигма, С., 2018, с. 92-127.

² <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

По данни на Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците 65, 6 млн хора в момента са принудени да напуснат домовете си. От тях приблизително 22,5 млн са бежанци, над половината от които под 18 годишна възраст³.

Международната организация по миграция води статистика и за мигрантите, загубили живота си в опит да преминат през Средиземно море. През 2016 г. те са 5 082, в сравнение с 3 777 през 2015 г. и 3 279 през 2014 г. Съгласно Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците броят на мъртвите или изчезнали лица в Средиземно море е 5 022 през 2016 г., 3 771 през 2015 г. и 3 500 през 2014 г.

Цифрите на глобалната миграция се очаква да се увеличат по множество причини като нарастването на населението в света, повишената свързаност на търговията, задълбочаващите се неравенства, демографските дисбаланси и промените в климата. Общоприето е схващането, че миграцията предлага огромни възможности и ползи както за самите мигранти, така и за общностите, които ги приютяват и държавите им на произход. Счита се, че миграцията е източник на просперитет, иновации и устойчиво развитие в глобализирания ни свят. Лошата регламентация обаче създава сериозни трудности и предизвикателства.

Едно от глобалните предизвикателства е събирането на надеждна и достоверна статистическа информация за миграционните процеси.

В Глобалния пакт за миграцията се предвижда създаването и осъществяването на всеобхватна стратегия за подобряване на данните на локално, национално, регионално и глобални нива, с участието на всички заинтересовани страни, под ръководството на Статистическата комисия на Обединените нации, чрез хармонизиране на методологиите за събиране на данни, засилване на анализите и разпространение на данни за миграцията и индикатори⁴.

В по-нататъшното изложение ще се спра само на някои, според мен, основни пречки и предизвикателства в международноправната уредба, правото на ЕС и българското законодателство.

Предизвикателства в международноправната уредба

Сегашната международноправна уредба не урежда всички аспекти на миграцията, а цели да регулира принудителната миграция и по-специално бежанците. Международното бежанско право се създава след Втората световна война и се състои от множество източници. Сред тях най-важната е Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г. Съществуват и множество други универсални⁵ и регионални източници, на които не може да се спрем поради ограничения обем на изложението⁶.

Един от първите опити да се облекчат проблемите на множеството бежанци след Втората световна война е създаването на Международната бежанска организация. На 15 декември 1946 г. Общото събрание на ООН приема Конституцията на Международната бежанска организация, която влиза в сила на 20 август 1948 г. Организацията

³ <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

⁴ <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.

⁵ Конвенцията за статута на лицата без гражданство (на апатридите) от 28 септември 1954 г., Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г., Четвъртата Женевска конвенция относно защитата на цивилни лица по време на война от 1949 г. и Допълнителният протокол от 1977 г.

⁶ Конвенцията на Организацията за африканско единство за специфичните аспекти на бежанските проблеми в Африка, приета през 1969 г., Декларацията от Картахена от 1984 г. и др.

просъществува много кратко време. С резолюция № 108 на Генералния съвет на Международната бежанска организация, приета на 15 февруари 1952 г. се взема решение за прекратяване на съществуването ѝ⁷. Тя е заменена от Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците (СВКБ ООН). Тя е създадена с рез. 319 (IV) от 3 декември 1949 г. Статутът на СВКБ ООН е приет от Общото събрание като анекс към рез. 428 (V) от 14 декември 1950 г.

Междувременно през същия период 1947-1950 г. се изработва и Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Тя е резултат от препоръка на Комисията на ООН по правата на човека, която поставя въпроса да се отдели специално внимание на правното положение на лица, които не се ползват от защитата на никое правителство.

Приетата през 1951 г. Конвенция за статута на бежанците е била замислена като регулираща статута на лица, станали бежанци поради събития, настъпили преди 1951 г. Вместо да се разрешат бежанските проблеми през 50-те и 60-те години на 20 век не само не намаляват, но се появяват и нови групи бежанци (включително 200 000 души, които бягат от Унгария в Австрия след разгрома на унгарската революция през 1956 г.). Поради това се налага приемането на Протокола от 1967 г., с който на конвенцията се придава универсален характер и двата документа следва да се прилагат като единен международноправен източник.

Първият голям проблем в международното публично право е дефинирането единствено на понятието за „бежанец“, съдържащо се в чл. 1, б. „а“, ал. 2 на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Липсват международноправни определения за „изгнаници“, „депортирани“, „изселени“, „реемигранти“, „вътрешно и външно разселени лица“, „военни бежанци“, „разселени лица поради бедствия“, разселени лица поради осъществяване на проекти за „развитие“, т. нар. „екологични мигранти“ и др. Доста неясни са разграниченията между законна и незаконна/нередовна миграция⁸ [Илиева, Ирена. Тенденции в правната уредба на законната трудова миграция на граждани от трети страни в България. Известия. Списание на Икономическия университет – Варна. 62 (3), с. 260].

Самото определение за „бежанец“ в Конвенцията за статута на бежанците е следното: всяко лице, което „вследствие на основателни опасения от преследване по причини на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения е извън страната, на която е гражданин, и няма възможност, или поради страх не желае да се ползва от закрилата на тази страна, или лице без гражданство, което е извън страната, която до момента е била обичайното му местопребиваване (като резултат от подобни събития) и няма възможност, или поради страх не желае да се върне в нея“⁹. Основанията за бягството са изчерпателно изброени в текста на чл. 1, б. „а“, ал. 2, те са *numerus clausus*. Именно тези основания разграничават статута на бежанец от другите видове хора, търсещи международна закрила, като лица, търсещи убежище, разселени лица поради въоръжени конфликти, природни бедствия или урбанистична човешка дейност. В тази редакция понятието за

⁷https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-1&chapter=5&clang=_en.

⁸ Относно тези разлики в правото на ЕС вж. по-подр. Илиева, Ирена. Достиженията на европейското право в областта на правото на убежище и миграцията – политически и правни въпроси, сп. „Право без граници“, бр. 1-2/2004, с. 59-61.

⁹ Конвенция за статута на бежанците, приета на 28 юли 1951 г. от Конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лица без гражданство. Ратифицирана със закон на Народното събрание от 22 април 1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1 април 1993 г. В сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

„бежанец“ не обхваща редица други категории хора, които имат нужда от международна закрила. Появиха се достатъчно изследвания и виждания, че дефиницията в Конвенцията следва да се измени в посока към разширяване [Brus, Marcel. Walls Won't Work. International Law for sustainable migration, Сборник доклади от кръгла маса на тема „Проблеми на миграцията“, Република България, Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, С., 2017, с. 11-27]. Все пак, трябва да се подходи реалистично и да се приеме, че евентуална промяна в Конвенцията за статута на бежанците изисква консенсус на всички държави-страни по нея. Политически аргумент, че подобно изменение не е на дневен ред може да се извлече и от преамбюла на Глобалния пакт за миграцията, в който изрично се сочи, че „мигрантите и бежанците са различни групи, които се управляват от отделна правна уредба. Само бежанците се ползват от специфична международна защита, дефинирана от международното бежанско право“¹⁰.

Друг проблем, който се поставя от Конвенцията за статута на бежанците е прилагането на практика на клаузата за неотблъскване (non-refoulement) в чл. 33 от Конвенцията: „Никоя договаряща държава няма по какъвто и да е начин да експулсира или връща („refouler“) бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи“. Този основен принцип на международното бежанско право изразява връзката му с закрилата на основните права и свободи на човека.

В чл. 33, ал. 2 от Конвенцията се съдържа важно изключение от принципа на неотблъскване: „От облагите от тази разпоредба обаче не може да се възползва бежанец, за който има основания да се смята, че представлява опасност за сигурността на страната, в която се намира, или който, веднъж осъждан с окончателна присъда за особено тежко престъпление, представлява опасност за обществото на тази страна“¹¹.

На прилагането на клаузата за неотблъскване в България ще се спра в раздела за българското законодателство.

Предизвикателства в правото на ЕС

Правната уредба на проблематиката на правото на убежище и миграцията в ЕС е в процес на преразглеждане, а ролята на правозащитните и правоохранителни органи в държавите-членки на ЕС значително нараства. В настоящата част са отразени последните законодателни промени от м. декември 2018 г.

„Дъблинското законодателство“ носи наименованието си от Дъблинската конвенция от 15 юни 1990 г. за определяне на страна, носеща отговорност за обработване на молбите за убежище, подадени в една от страните-членки на Европейската общност. Основната цел, посочена в Преамбюла на Конвенцията е да се „предотвратят поставянето на кандидатите за убежище в продължително неведение относно развитието на процедурата по решаване на техните молби и за гарантиране на кандидатите за убежище, че молбите им няма да бъдат прехвърляни от една страна в друга, без последните да притежават необходимата компетентност за обработване на молбите за убежище“ [Ilieva, Irena. The European *acquis communautaire* on asylum and migration“, in I. Circo, G. Vilics, I. Ilieva, T. Kamenova and V. Tsankov, Migration. Austrian, Bulgarian, EU Legislation, ed. by Dr. T. Kamenova, Austrian Science and Research Liaison Office Sofia, Bulgarian Academy of Sciences, S., 2003, p. 144].

¹⁰ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/conf.231.3, United Nations General Assembly, 30 July 2018, p. 2.

¹¹ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>.

Фактически основната цел бе да се предотврати подаването едновременно на молби за убежище в повече от една държава-членка на Съюза и обмен на информация за това. Конвенцията вече не е действащо право и бе заменена с т. нар. „Дъблинската система“. Първоначално тя включваше Регламент 434/2003/ ЕС (Дъблин II)¹², който предвиждаше критерии за установяване коя държава-членка носи отговорност за разглеждането на молба за убежище, подадена в една държава-членка. Дъблин II се основаваше на т. нар. „принцип на единственото кандидатстване“, който забранява на лицето да апликира в повече от една държава.

Изграждането на обща европейска система за убежище е дълъг и сложен процес, който не само не е завършен, но и показва сериозни слабости при прилагането на практика. Той се осъществява на няколко етапи, първият от които е периода 1999 г. до 2006 г.

През 2006 г. Комисията възложи преглед на постигнатото, което беше отразено в т. нар. „Зелена книга за бъдещата обща система за убежище“¹³. Този документ, публикуван през 2007 г., беше твърде оптимистичен относно резултатите, но достатъчно реалистичен, за да посочи, че „Процесът на оценяване на инструментите и инициативите от първия етап все още продължава; като се има предвид обаче необходимостта да се излезе своевременно с предложение за втория етап на приемането им през 2010 г....“¹⁴ Оценката как се прилагат съществуващите инструменти беше представена в „План по политиката на убежище“ на Европейската комисия през юни 2008 г.¹⁵ В документа се подчертава, че причините за подкопаване изграждането на обща европейска система на убежище са три: липсата/недостатъчната хармонизация на стандартите за защита чрез по-нататъшно уеднаквяване на законодателството по убежището в държавите-членки; ефективно и добре подкрепяно практическо сътрудничество; нарастваща солидарност и отговорност между държавите-членки, както и между ЕС и трети страни.

Понастоящем т. нар. „Дъблинската система“ се гради основно върху следните актове:

- Регламент 604/2013, приет на 26 юни 2013 г.¹⁶,

- Регламент 2725/2000, т. нар. ЕВРОДАК действаше до 20 юли 2015 г., когато бе заменен с Регламент (ЕС) 603/2013¹⁷. От 11 декември 2018 г. той беше отменен от Регламент (ЕС) 2018/1726 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018

¹² Regulation 343/2003/EC of 18 February 2003 on the responsibility for the application for asylum in EU Member States – Dublin II Regulation, OJ L 50/1, 25.02.2003.

¹³ 6.06.2006 COM (2007) 301 final.

¹⁴ Green Paper on the future Common European Asylum System, Commission of the European Communities, Brussels, 6.06.2007, COM (2007) 301 final, p. 2.

¹⁵ Policy Plan on Asylum. An integrated Approach to Protection across the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 17.6.2008, COM (2008) 360 final.

¹⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

¹⁷ Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 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 и 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 оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

година относно Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), за изменение на Регламент (ЕО) № 1987/2006 и Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1077/2011¹⁸.

Освен тях материята е уредена и с няколко директиви:

- т.нар. Директива за процедурата по убежище (Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури на предоставяне и отнемане на международна закрила-преработен текст¹⁹);

- ревизираната Директива за условията за приемане (Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила²⁰);

- ревизираната Директива за квалификацията (Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определяне на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидирана закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила²¹). Тази правна уредба няма да бъде анализирана в по-нататъшното изложение поради ограничения обем на доклада.

Дъблинската система урежда принципа, че само една държава-членка носи отговорност за разглеждане на молба за убежище. Целта е да се предотврати търсецът убежище да се изпраща от една държава в друга, да не се допуска злоупотреба със системата и да се подават множество молби за убежище от едно лице. Критериите за отговорност са установени в йерархичен ред, от семейни съображения до скорошна процедура за виза или разрешение за пребиваване в държава-членка, в който молителят е влязъл незаконно или законно.

Всички държави-членки прилагат Дъблинското законодателство и неговите изменения, както и страните от Европейската асоциация за свободна търговия (EFTA), извън ЕС: Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн.

Обединеното кралство и Ирландия бяха обвързани от Регламента 604/2013, съгласно нотификация на тяхното желание да станат страни при приемането и прилагането на Регламента, основано на Протокол 21 към Договорите. Позицията на тези държави-членки по отношение на всякакво изменение на този регламент е дефинирана в Протокол 21. Дания прилага Дъблинския регламент на основата на международно съглашение²². В съответствие с чл. 3 от това съглашение, тя ще нотифицира Комисията относно решението дали да прилага или не съдържанието на изменен регламент.

Сега действащата Дъблинска система съдържа процедури за защита на търсещите убежище, които са целели подобряване ефективността на системата чрез:

- Ранно предизвествяване, подготвеност и механизъм за мениджмънт на кризи, поставен в движение чрез отнасяне към корените на дисфункционалните при-

¹⁸ *OJ L 295, 21.11.2018, p. 99–137.*

¹⁹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, Официален вестник L 180/60, 29.6.2013.

²⁰ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, Официален вестник L 180/96, 29.6.2013.

²¹ Официален вестник L 337/9, 20.12.2011. *OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26.*

²² OJ L 66, 8.3.2006, p. 38.

чини на националните системи за убежище или проблеми, произтичащи от особен натиск;

- Серия от разпоредби за защита на търсещите убежище, като задължителни лични интервюта, гаранции за непълнолетни (включително подробно описание на факторите, които са в основата на оценката на най-добрия интерес за детето) и разширени възможности за събиране на родственици.
- Възможността за обжалване и суспендиране на изпълнението на трансфер за периода, докато трае обжалването, заедно с гаранция за правото на лицето да остане на територията докато се вземе решението на съда за преустановяване на трансфера.
- Задължение да се осигури безплатна правна помощ при поискване.
- Отделно основание за задържане в случай на опасност от укриване, стриктно ограничаване на продължителността на задържането.
- Възможността търсещият убежище, който в някои случаи се разглежда като незаконен мигрант да се върне по силата на Директивата за връщане, но да се третира съгласно Дъблинската процедура – следователно давайки на тези лица повече защита отколкото Директивата за връщане.
- Задължение да се гарантира правото на обжалване на решението за трансфер.
- Повече правна яснота за процедурите между държавите-членки, т.е. изчерпателни и ясни срокове. Цялата Дъблинска процедура не може да е по-дълга от 11 месеца, а за връщане – повече от 9 месеца (с изключение на укриване или лица, които са задържани).

Защо Дъблинската система не функционира?

Системата от Дъблин не бе създадена като инструмент за споделяне на тежестта. Основната ѝ цел бе на основата на справедливи и обективни критерии да може бързо да се определи коя държава-членка е отговорна за разглеждането на молба за убежище, подадена на територията на ЕС, и да се предотвратяват вторични движения между държавите-членки. Както се посочва в доклада за оценяване, публикуван на 9 юни 2007 г., системата от Дъблин до голяма степен постигна тези цели, независимо че остават въпроси относно нейната ефективност като средство за намаляване на вторични движения.

На 7 април 2016 г. Европейската комисия прие Съобщение (Communication)²³, с което започва процес на реформи в Общата европейска система на убежище (Common European Asylum System). В Съобщението Комисията признава, че неконтролираният приток на мигранти през 2015 г. е поставил на изпитание не само отделни държави-членки, но цялата обща европейска система на убежище. Общата европейска система на убежище се състои от нормативна част и от подкрепящ офис: the European Asylum Support Office (EASO), който подпомага имплементирането на правната уредба и политическия диалог между държавите-членки. Кризата показва слабости на цялата Дъблинска система. В Съобщението се предлага създаване чрез Регламент на Европейска гранична и брегова охрана (European Border and Coast Guard).

На 31 май 2016 г. представители на Съвета на ЕС, Европейския парламент и Европейската комисия започнаха разговори в „триалог“ относно бъдещата Европейска

²³ Communication from the Commission to the European parliament and the Council toward a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, Brussels, 6.04.2016, Com (2016) 197, final.

ска агенция за гранична и брегова охрана, след евродепутатите от Комитета по гражданските свободи в Европейския парламент²⁴. На 21 юни 2016 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие относно новата Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Постоянните представители на държавите-членки одобриха съгласението на 22 юни 2016²⁵.

Основана върху опита на съществуващата Фронтекс, понастоящем структурата има 1 500 души персонал гранична охрана, на която се плаща от агенцията в рамките на интервенциите, решени от Съвета и офицери за връзка на място в държавите-членки²⁶. Компромис представляваха и новите задължения за спазване на правата на човека и че ще има право да провежда комбинирани операции за връщане с други държави-членки.

Агенцията може да извършва оценки за уязвимост на държавите-членки относно способността им да управляват външните граници на ЕС. Съгласно постигнатия междунституционален компромис, резултатите от тези изследвания на уязвимостта ще се изпращат на Съвета и Европейския парламент на всеки 6 месеца. Този механизъм за оценка може да накара Съвета да вземе по-бързо решение за намеса на агенцията в специфичен пункт на външните граници на ЕС. Има няколко различни сценарии: в ситуация на миграционен натиск държавите-членки могат да поискат помощ от агенцията и да се начертае съвместно план за действие. В този случай решението ще се състои в изпращане на бърз екип за намеса и граничен/брегови екип.

По един от най-чувствителните въпроси одобреният текст предвижда агенцията да може да реши да се намеси ако държава-членка не вземе корективни мерки необходими за да спре масово навлизане на мигранти. В такива случаи агенцията би могла да идентифицира необходимите мерки, за да се справи с проблеми на границите вместо държавата или заедно с нея, както и да изпрати бърз граничен екип.

По същество това решение за интервенция може да бъде взето с квалифицирано мнозинство от държавите-членки без необходимост от съгласие на въпросната държава. От оперативна гледна точка, обаче, не би могло да се изпрати екип на агенцията в държава, която се противопоставя поради зачитане на принципа на суверенитета. Поради това държавите-членки постигнаха алтернатива: ако държава-членка откаже да сътрудничи, другите страни от Шенгенската зона могат да решат, на основата на предложена от Комисията препоръка, временно да възстановят контрола на вътрешните си граници. С това преговорите установява връзка с чл. 29 от Кодекса на Шенгенските граници, който позволява такъв контрол до 2 години.

Основният проблем пред Дъблинската система в момента е, че тя на практика не функционира. В Съобщението на Европейската комисия от 7 април 2016 г. се признава, че мигрантите отказват да подават молби за убежище и да се подчинят на задължението за идентификация в държавата, в която първо пристигат, след което се придвижват към държавата, в която желаят да подадат молба за убежище. По този начин се образуват т. нар. вторични движения от мигранти, които не са подали молба за убежище в държавата, в която първо са пристигнали. От своя страна, това доведе до възстановяване на граничния контрол от държави, в които този наплив е голям. Европейската комисия признава, че и преди тази криза, Дъблинската система е проявявала сериозни слабости именно при вторичните движения на мигранти. Проблем представляват и трудностите при доказване отговорността на държава-членка да раз-

²⁴ Agence Europe, 31.05.2016 .

²⁵ Bulletin Quotidien Europe 11579, 24.06.2016, p.19.

²⁶ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/foreword/>.

гледа молба за убежище, което води до нарастване броя на отказите да се приеме трансфер на молителя (искащия убежище). Дори когато държава-членка приема искане за трансфер, само в една четвърт от случаите такъв ефективно се осъществява. А след осъществяване на трансфера много често има вторични движения към държава-та, от която лицата са трансферирани. Ефективността на системата е подкопана също от сегашното правило за прехвърляне на отговорността между държави-членки след определено време. Така например, ако кандидат за убежище се укрие в държава-членка без да бъде ефективно трансфериран, тази държава носи отговорност за разглеждане на молбата за убежище. Друг сериозен проблем е трансферирането на апликанти в държави, в които има сериозни критични аспекти на процедурите по даване на убежище и системата за приемане. Практиката по отношение на Гърция след 2011 г. показва сериозни пропуски в нейната система. Различни са и условията и продължителността на процедурата по даване на убежище в различните държави-членки, което също предизвиква вторични движения.

Последната новост в европейската система за убежище е надграждането и промените в компетенциите на eu-LISA – Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие²⁷.

Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие, наричана eu-LISA, беше създадена с Регламент (ЕС) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета²⁸, за да се осигури оперативното управление на ШИС, ВИС и Евродак и на определени аспекти на техните комуникационни инфраструктури, както и потенциално управлението на други широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие, при условие че бъдат приети отделни правни актове на Съюза. Регламент (ЕС) № 1077/2011 беше изменен с Регламент (ЕС) № 603/2013, за да се отразят направените в Евродак промени.

Съгласно чл. 5 от Регламент (ЕС) 2018/1726 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. eu-LISA изпълнява по отношение на Евродак задачите, които са ѝ възложени с Регламент (ЕС) № 603/2013 (самият регламент е отменен); и задачите, свързани с обучението по техническото използване на Евродак.

На 6 ноември 2017 г. Европейският парламент потвърди мандата за междуинституционални преговори със Съвета на основата на доклад, приет от Комитета по граждански свободи, правосъдие вътрешни работи (Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee – LIBE) на 19 октомври същата година.

Дискусията в Съвета между държавите-членки продължава повече от две години. Най-противоречивият аспект на реформата на Дъблинската система е механизма за солидарност и баланс на отговорността.

Българското председателство на Съвета планираше да се постигне общ подход в Съвета до юни 2018 г. Главният елемент за баланса между отговорността и соли-

²⁷ Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011 PE/29/2018/REV/, OJ L 295, 21.11.2018, p. 99–137.

²⁸ Регламент (ЕС) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (OJ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1).

дарността беше представен през м. май 2018 г. като компромисно предложение и предаден за дебат на Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“.

На Европейския съвет през м. юни 2018 г., октомври 2018 г. и декември 2018 г. европейските лидери не успяха да постигнат прелом по вътрешните аспекти на миграцията по европейската политика на убежище, останаха различията по отношение на реформата на Дъблинската система.

Предизвикателства в българското законодателство и практика

Националната уредба на правото на убежище и статута на бежанец са в Закона за убежището и бежанците (обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 30.11.2002 г., многократно изменян, последно изменение и допълнение ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г.).

Законът за убежището и бежанците (ЗУБ) определя условията и реда за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република България, както и техните права и задължения. Той въвежда общата категория „закрила на чужденци на територията на Република България“.

Тя включва убежище, международна закрила и временна закрила (чл. 1, ал. 2 ЗУБ). От своя страна „международната закрила“ е дефинирана в чл. 1а (Нов – ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Международната закрила се предоставя по силата на Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Женева на 28 юли 1951 г., и Протокола за статута на бежанците от 1967 г.²⁹, на международни актове по защитата правата на човека и на ЗУБ и включват статут на бежанец и хуманитарен статут.

Понастоящем в категорията „особена закрила“ съгласно българското законодателство се включват следните институти:

- убежище;
- статут на бежанец;
- хуманитарен статут;
- временна закрила.

Следователно българският законодател стриктно различава категориите лица, търсещи закрила от чужденците с разрешения за пребиваване, материалноправните и процесуалноправните основания за които са уредени в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ). Той се отнася до случаи на миграция по икономически, семейни, здравни, образователни и други причини. Законът за чужденците в Р България изрично урежда в чл. 7 (Изм. - ДВ, бр. 54 от 2002 г., в сила от 01.12.2002 г., изм. – ДВ, бр. 23 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.): „Условията и редът за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република България се определят със специален закон“. Закрилата по ЗУБ следователно е специален вид закон за пребиваването на чужденци по отношение на ЗЧРБ. Тази специалност се обосновава и с основанията за предоставяне на такава закрила – основателните опасения от преследване. Поради това и редът за получаване на съответния статут на закрила се различава от правната уредба в ЗЧРБ.

Въпреки че урежда четири различни видове институти на закрила, ЗУБ съдържа някои общи за тях разпоредби. На първо място, че всеки чужденец може да поиска предоставяне на закрила в Република България ако отговаря на разпоредбите на ЗУБ (чл. 4, ал. 1 ЗУБ). Втората обща норма е принципът, че искането за закрила се осъществява лично и по собствена воля (чл. 4, ал. 2 ЗУБ). На трето място е поставена

²⁹ Ратифицирани със закон, обнародвани, ДВ, бр. 36 от 1992 г., доп., бр. 30 от 1993 г. – ДВ, бр. 88 от 1993 г.

клаузата за неотблъскване (*non-refoulement*): чужденец, влязъл в Република България, за да поиска закрила, или който е получил закрила, не може да бъде връщан на територията на държава, в която са застрашени неговия живот или свобода по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение или той е изложен на опасност от изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (чл. 4, ал. 3 – изм. – ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.). В чл. 4, ал. 2 ЗУБ са уредени изключенията от клаузата за неотблъскване (*non-refoulement*): от нея не може да се ползва чужденец, получил закрила, за когото има основание да се смята, че представлява опасност за националната сигурност или който, веднъж осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление, представлява опасност за обществото.

Сравнението с чл. 33 от Конвенцията за статута на бежанците сочи, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 е по-широка от чл. 33, ал. 1, където липсват основанията „опасност от изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“. Разпоредбата на ал. 4 на същия текст буквално възпроизвежда чл. 33, ал. 2 от Конвенцията за статута на бежанците³⁰.

Относно прилагането на клаузата за *non-refoulement* в чл. 4, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците по отношение на лица, които са получили закрила съгласно закона или са влезли в България, за да търсят закрила вече е налице изобилна съдебна практика, включително на Европейския съд по правата на човека³¹.

В резултат от неразбирането и неправилното прилагане на клаузата за неотблъскване в България е налице голяма практика с осъдителни за страната ни решения от Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Те принадлежат към т. нар. група „дела от типа Ал-Нашиф“³². Те засягат заповедите за експулсиране и отнемането на разрешение за пребиваване в Р България на основание чл. 47 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) (отменен), които към онзи момент не подлежи на обжалване. С последвалите през 2007 г. изменения в ЗЧРБ (ДВ, бр. 29 от 2007 г.) заповедите за експулсиране, съответно за отнемане на правото за пребиваване подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС), чието решение е окончателно. Главният проблем е в прилагането на изключението от клаузата за неотблъскване, когато бежанецът представлява заплаха за националната сигурност на

³⁰ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> Article 33 Prohibition of expulsion or return (refoulement) Para.1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Para. 2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country, (accessed 18 January 2018)

³¹ *Al-Nashif v. Bulgaria* (№ 50963/99, 20 юни 2002 г.; *Musa et autres c. Bulgarie*), № 61259/00, Решение от 11 януари 2007 г., окончателно 9.07.2007 г.; *Раза срещу България*, (Жалба № 31465/08), Решение от 11 февруари 2010 г., окончателно 11 май 2010 г.; *Ауад срещу България* (Жалба № 46390/10), Решение от 11 октомври 2011 г. – бежанец, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106668>; *Madah and Others v. Bulgaria* (№ 45237/08, 10 май 2012 г.)

³² *Al-Nashif v. Bulgaria*, № 50963/99, 20 юни 2002 г., *М. и други срещу България*, Жалба № 41416/08), Решение от 26 юли 2011 г., *Ауад срещу България*, Жалба № 46390/10), Решение от 11 октомври 2011 г., *Амие и други срещу България*, решение от 12 февруари 2013 г., окончателно от 12 май 2013 г.

България и на това основание се издават заповеди за експулсиране. До измененията в ЗЧРБ през 2007 г. заповедите за експулсиране не се спират поради обжалване, когато има основания да се смята, че чужденецът, търсещ или получил закрила, представлява опасност за националната сигурност³³. Дефинирането на опасността за националната сигурност е в дискрецията на Министерство на вътрешните работи и на ДАНС.

Особено ясен пример за проблемите при прилагане на клаузата за неотблъскване е **ДЕЛОТО М. И ДРУГИ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ**³⁴, което засяга жалбоподател, който има статут на бежанец в България. Той го получава на основание съществуващ риск от преследване срещу него в Афганистан поради отказа му от исляма и приемане на християнството. През 2004 г. М. е сключил брак с арменска гражданка с разрешение за постоянно пребиваване в България. На 6 декември 2005 г. директорът на Национална служба „Сигурност“ (по това време отдел към Министерство на вътрешните работи), издава заповед за отнемане на разрешението за пребиваване на г-н М. и нарежда експулсирането му, като налага забрана за повторното му влизане в България за срок от десет години на основание, че представлява „сериозна заплаха за националната сигурност“. На 12 октомври 2006 г. дирекция „Миграция“ към национална полиция, издава заповед за задържането на М. в очакване на експулсирането му.

На 18 октомври 2006 г. М. е арестуван и задържан в Центъра за временно настаняване на чужденци. Той остава там до освобождаването си на 3 юли 2009 г.

По това дело ЕСПЧ обосновава следното: „Лишаването от свобода може да е законосъобразно съгласно вътрешното право, но да е произволно и следователно противоречащо на Конвенцията (вж. *Saadi v. the United Kingdom* [GC], № 13229/03, § 67, ECHR 2008-...). За да не бъде определено като произволно по член 5, § 1 (f) задържането трябва да е извършено добросъвестно; да е тясно свързано с основанията за задържане, посочени от правителството; мястото и условията на задържане трябва да са подходящи; и продължителността на задържането не трябва да надвишава разумно необходимото с оглед преследваната цел (вж. *A. и други v. the United Kingdom*, § 164).

По този казус М. е бил лишен от свобода в продължение на две години и осем месеца и половина (18 октомври 2006 г. до 3 юли 2009 г.).

Какъв е глобалният отговор на тези предизвикателства?

На 19 септември 2016 г. Общото събрание на ООН реши чрез приемането на Ню Йоркската декларация за бежанците и мигрантите да развие Глобален пакт за сигурна, подредена и редовна миграция³⁵ (по-нататък използвам в текста само „Глобален пакт“).

³³ Сега действащият текст на чл. 67. (1) (Изм. - ДВ, бр. 52 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) Принудителните административни мерки „отнемане правото на пребиваване“, „връщане“, „експулсиране“ и „забрана за влизане в страната“ не се привеждат в изпълнение до приключване на производството с влязло в сила решение.

(2) (Изм. – ДВ, бр. 52 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) Принудителните административни мерки по ал. 1 се отменят, когато на чужденеца е предоставено убежище или международна закрила.

(3) Алинеи 1 и 2 не се прилагат, когато има основания да се смята, че чужденецът, търсещ или получил закрила, представлява опасност за националната сигурност, или който веднъж осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление, представлява опасност за обществото.

³⁴ Жалба № 41416/08), Решение от 26 юли 2011 г.

³⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – преводът мой.

За първи път държавните и правителствени ръководители на държавите-членки на ООН дискутираха на глобално ниво въпроси свързани с миграцията и бежанците. Обсъждането изпрати важно политическо послание, че тези проблеми са станали главен въпрос в дневния ред на международните отношения. С приемането на Ню Йоркската Декларация за бежанците и мигрантите, 193-те държави-членки на ООН признаха необходимостта от всеобхватен подход за човешката мобилност и засилено сътрудничество на глобално ниво. Той се основава на следните основни принципи:

- защита на сигурността, достойнството и правата на човека и основните свободи на всички мигранти, независимо от техния миграционен статус и по всяко време;
- подпомагане на държавите, които спасяват, приемат и приютяват голям брой бежанци и мигранти;
- интегриране на мигрантите – задоволяване на техните нужди и възможности, както и тези на приемащите общества по хуманитарна и подпомагаща развитието рамка и планиране³⁶;
- борба срещу ксенофобията, расизма и дискриминацията по отношение на всички мигранти;
- развитие, чрез процес, ръководен от държавите, на необвързващи принципи и доброволни ръководни линии за третирането на мигранти в уязвимо положение, и
- засилване на глобалното управление на миграцията, включително чрез приемане на Международната организация по миграция в семейството на ООН и чрез развитие на Глобален пакт за сигурна, подредена и редовна миграция.

Анекс 2 от Ню Йоркската Декларация урежда процеса на междуправителствени консултации и преговори, чиято кулминация е планираното приемане на Глобалния пакт за миграцията и междуправителствена конференция по международната миграция през 2018 г.

Този процес започна през април 2017 г., на 13 юли 2018 г. държавите-членки на ООН финализираха текста на Глобалния пакт. Той беше приет на Междуправителствена конференция, проведена на 10-11 декември в Маракеш, Мароко.

Каква е правната същност на Глобалния пакт? Използваната от ООН терминология е „междуправителствено споразумение“, подготвено под егидата на Обединените нации, обхващащо всички измерения на международната миграция по холистичен и всеобхватен начин. Все пак, трябва да се подчертае, че това не е правно обвързващ документ и не е международен договор по смисъла на Виенската конвенция за правото на договорите. Глобалният пакт зачита суверенните права на държавите да определят кой влиза и пребивава на тяхна територия и представлява принос за международно сътрудничество по миграцията. По оценка на ООН той представлява значителна възможност за подобряване на управлението на миграцията, справяне с предизвикателствата на миграцията и засилване на приноса на мигрантите за устойчиво развитие.

Още в преамбюла на документа се подчертава, че Глобалния пакт е правно необвързващ, а представлява рамка за сътрудничество, построен върху съгласуваните ангажименти на държавите-членки в Ню Йоркската декларация за бежанците и

³⁶ Относно отражението на политиките на ЕС по интегрирането на мигранти в България вж. по-подр. Йонкова, Надежда. Отражение на политиките на ЕС по интегрирането на имигранти върху националното законодателство на Република България, в Принудителната миграция: регионални и национални измерения на глобален проблем, Авангард Прима, С., 2018, с. 128-140.

мигрантите. Документът претендира, че се обхващат интересите на държавите на произход, транзит и приемане на мигрантите. Признава се, че страните сами не могат да се справят с предизвикателствата и възможностите на този глобален феномен. Заявената цел е да се улесни редовната миграция и да се намали негативното отражение на нередовната миграция чрез международно сътрудничество и комбинация от мерки, съдържащи се в Глобалния пакт.

В параграф 15 са посочени **принципите, върху които се гради Глобалния пакт**:

- **фокусиран върху хората** (people centered). Глобалният пакт провежда стриктно човешкото измерение, присъщо на самия опит на миграцията. Той насърчава благополучието на мигрантите и на членовете на общностите в страните на произход, транзит и дестинация. Глобалният пакт поставя индивида в сърцевината си.

- **международно сътрудничество**. Глобалният пакт е правно необвързваща рамка за сътрудничество, която признава, че държавите не могат сами да решат проблемите на миграцията, защото феноменът е международен по същност. Той изисква международно, регионално и двустранно сътрудничество и диалог. Той се гради на консенсуалното си естество, доверие, съвместно осъществяване, продължение и преглед.

- **национален суверенитет**. Глобалният пакт потвърждава суверенното право на държавите да определят тяхната национална миграционна политика и техните прерогативи да управляват миграцията в рамките на тяхната юрисдикция, в съответствие с международното право. В тяхната суверенна юрисдикция е да разграничават редовния от нередовния миграционен статус, включително да определят техните законодателни мерки и политики за осъществяването на Глобалния пакт, като вземат предвид различните национални реалности, политики, приоритети, изисквания за влизане, пребиваване и работа, в съответствие с международното право.

- **върховенство на закона и надлежен процес** (due process). Глобалният пакт признава, че зачитането на върховенството на закона, справедлив процес и достъп до правосъдие са фундаментални за всички аспекти на управлението на миграцията. Това означава, че държавата, публичните и частни институции, както и самите лица са отговорни пред законите, които са публично обнародвани, равноправно прилагани и осъществявани при независимо правосъдие, и са съответни на международното право.

- **устойчиво развитие**. Глобалният пакт е вкоренен в „Дневния ред 2030 за устойчиво развитие“ (2030 Agenda for Sustainable Development) и е построен върху признанието, че миграцията е многоизмерна реалност от огромно значение за устойчивото развитие на държавите на произход, транзит и дестинация, което изисква кохерентни и всеобхватни отговори. Миграцията допринася за положителни за развитието резултати и за реализирането на целите на „Дневния ред 2030 за устойчиво развитие“, особено когато е добре управляване.

- **права на човека**. Глобалният пакт се основава върху международното право за правата на човека и принципите за невръщане³⁷ и недискриминация. С осъществяването на Глобалния пакт се осигурява ефективното зачитане и защита и прилагане на правата на човека на всички мигранти независимо от миграционния им статус, във всички етапи на миграционния цикъл. Държавите-членки на ООН отвърждат задължението си да премахнат всички форми на дискриминация, включително расизъм, ксенофобия и нетолерантност срещу мигрантите и техните семейства.

³⁷ Оригиналният текст на английски използва термина „non regression“ вместо „non-refoulement“.

- **джендър отговорен.** Глобалният пакт осигурява, че правата на жените, мъжете, момичетата и момчетата се зачитат във всички етапи на миграцията, че техните специфични нужди се разбират и се решават, и че те са овластени като агенти на промяната. Пактът оценява отраженията за жените и мъжете на всяко планирано действие (mainstreaming a gender perspective), насърчава джендър равенството и овластяването на всички жени и момичета, признавайки тяхната независимост, лидерство, за да се отдалечи от представата, че жените мигранти са предимно жертви.

- **чувствителност към децата.** Глобалният пакт насърчава съществуващите международни задължения във връзка с правата на детето, потвърждава принципа за най-добрия интерес на детето по всяко време като основно съображение във всички ситуации засягащи деца в контекста на международната миграция, включително непридружени и разделени деца.

- **пълнен управленски подход**³⁸ (*Whole-of-government approach*). Глобалният пакт счита, че миграцията е многоизмерна действителност, която не може да бъде решена от само от една секторна правителствена политика. Пълният управленчески подход означава да се развият и насърчат ефективни миграционни политики и практики като е необходимо да се осигури хоризонтална и вертикална политическа кохерентност във всички сектори и нива на управление.

- **пълнен обществен подход**³⁹ (*Whole-of-society approach*). Глобалният пакт насърчава широко сътрудничество между заинтересованите страни за решаване на миграцията във всичките ѝ измерения, включително мигрантите, диаспори, местни общности, гражданското общество, академичните среди, частния сектор, парламентаристите, профсъюзите, националните институции за правата на човека, медиите и други релевантни играчи по управлението на миграцията.

Глобалният пакт съдържа 23 цели, които са следните:

1. Събиране и анализиране на точни и дезагрегирани данни като основа за политики, базирани на доказателства;
2. Минимизиране на неблагоприятни механизми и структурни фактори, които принуждават хората да напускат техните страни на произход;
3. Да се предостави точна и навременна информация във всички етапи на миграцията;
4. Да се осигури, че всички мигранти имат доказателства за правна идентификация и адекватни документи;
5. Да се засили достъпността и гъвкавостта на пътищата за редовна миграция;
6. Да се улесни справедливото и етично наемане и безопасни условия, които осигуряват сносен труд;
7. Да се занимава с и намалява уязвимостта на мигрантите;
8. Да се спасяват животи и установят координирани международни усилия за изчезналите мигранти;
9. Засилване на транснационалния отговор за търговията с мигранти;
10. Предотвратяване, борба и изкореняване на трафика на хора в контекста на международната миграция;
11. Управление на границите по интегриран, сигурен и координиран начин;
12. Засилване на сигурността и предсказуемостта на миграционните процедури чрез подходящ скрининг и оценка;

³⁸ Преводът мой – *Whole-of-government approach*.

³⁹ Преводът мой – *Whole-of-society approach*.

13. Да се използва миграционното задържане само като последна мярка и да се работи за алтернативи;
14. Да се засили консулската защита, помощ и сътрудничество по време на миграционния цикъл;
15. Да се предостави достъп до основни услуги за мигрантите;
16. Да се овластят мигрантите и обществата за реализиране на пълно включване и социално сближаване;
17. Да се премахнат всички форми на дискриминация и насърчи публичния дискурс, основан върху доказателства за формиране на усещането за миграцията;
18. Да се инвестира в развитието на умения и улесни взаимното признаване на умения, квалификация и компетентност;
19. Да се създадат условия за мигрантите и диаспорите за пълен принос към устойчивото развитие на всички държави;
20. Да се насърчи по-бързо, сигурно и евтино изпращане на пари и финансовото включване на мигрантите;
21. Сътрудничество за улесняване на сигурна и зачитаща достойнството реадмисия, както и устойчива реинтеграция;
22. Установяване на механизми за трансфер на социални осигуровки и изработените блага;
23. Засилване на международното сътрудничество и глобално партньорство за сигурна, подредена и редовна миграция.

Както се вижда, целите на Глобалния пакт са изключително много и широко развити в документа. За съжаление те представляват само един идеал, към който държавите-членки на ООН биха се стремили. На практика постигането на всички тези цели е невъзможно дори в идеален вариант на развитие на държавите по света и на международните отношения.

Глобалният пакт предвижда и създаването на институционална структура с решение на Генералния секретар на ООН, наречена Мрежа по миграцията на Обединените нации, която да осигури ефективна и кохерентна система: за широка подкрепа за осъществяването, включително за механизъм по изграждане на капацитет, както и продължение и преглед на Глобалния пакт. За тази цел се предвижда Международната организация по миграцията да бъде координатор и секретариат на мрежата. Ще се използва напълно и техническата експертиза и опит на релевантните органи от системата на ООН. Работата на мрежата ще бъде в пълно съответствие със съществуващите координационни механизми в системата на ООН.

Предвиден е и механизъм за преглед, който ще се провежда на всяка четвърта сесия на Общото събрание. Сегашният Диалог на високо равнище по международната миграция и развитие ще се преформатира във Форум за преглед на международната миграция. Той трябва да служи като основна междуправителствена глобална платформа, в която държавите-членки ще обсъждат и споделят прогреса по осъществяването на Глобалния пакт. Този Форум ще се свиква на всеки четири години, като се започне от 2022 г.

Заключение

Подбраните и накратко представени предизвикателства пред международно-правната уредба, правото на ЕС и националното ни законодателство и миграцията доказват сложността на феномена. Той е глобален, предизвикан от множество фактори, много от които не подлежат нито на регулиране, нито на предвидимост. Прекрасният

лозунг, че „миграцията никога не трябва да бъде акт на отчаяние“ в Глобалния пакт, за съжаление се опровергава от действителността.

Динамиката на миграционните процеси създава големи групи от хора, които трудно могат да се субсумират под определението за „бежанец“. Би следвало ясно да се разграничат законната/редовната от незаконната миграция, различните форми на насилствена миграция, да се дефинират новите категории мигранти. Безспорно, че решаването на миграционните проблеми и кризи изискват международно, регионално и двустранно сътрудничество и диалог. От друга страна, държавният суверенитет не следва да бъде подкопан и страните следва да запазят право да регулират автономно присъствието на мигранти на своя територия. Последната дихотомия е основната пречка за изграждане на адекватна, ефективна и отговаряща на правата на човека европейска система за убежище. Като държава-членка на ЕС за България основното предизвикателство е да дефинира ясна позиция по въпроса за реформата на т. нар. Дъблинска система, която да отстоява на европейско ниво.

Литература:

1. Илиева, Ирена. Достиженията на европейското право в областта на правото на убежище и миграцията – политически и правни въпроси, сп. „Право без граници“, бр. 1-2/2004.
2. Илиева, Ирена. Тенденции в правната уредба на законната трудова миграция на граждани от трети страни в България. Известия. Списание на Икономическия университет – Варна. 62 (3).
3. Йонкова, Надежда. Отражение на политиките на ЕС по интегрирането на имигранти върху националното законодателство на Република България, в Принудителната миграция: регионални и национални измерения на глобален проблем, Авангард Прима, С., 2018.
4. Наумова, Стефка. Правният фактор и социалните девиации в контекста на съвременните миграционни процеси (правно-социологически анализ), в Принудителната миграция: регионални и национални измерения на глобален проблем, Авангард Парадигма, С., 2018.
5. Нейкова, М. Гражданското общество-фактор на сигурността в държавата, Авангард Прима, С., 2018.
6. Brus, Marcel. Walls Won't Work. International Law for sustainable migration, Сборник доклади от кръгла маса на тема „Проблеми на миграцията“, Република България, център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, С., 2017.
7. Ilieva, Irena. The European *acquis communautaire* on asylum and migration“, in I. Circo, G. Vilics, I. Ilieva, T. Kamenova and V. Tsankov, Migration. Austrian, Bulgarian, EU Legislation, ed. by Dr. T. Kamenova, Austrian Science and Research Liaison Office Sofia, Bulgarian Academy of Sciences, S., 2003.