

БЪЛГАРСКОТО РЕШЕНИЕ НА СЪВРЕМЕННИТЕ ПРОБЛЕМИ НА МИГРАЦИЯТА

Мария Славова¹

Резюме: Българското решение на съвременните миграционни проблеми отразява специфичните условия на българския преход и гео-стратегическото положение на страната. Дигиталното мислене на XXI век избира благосъстоянието пред върванията и ценностите на демократичния свят. Глобализацията, дигиталната комуникация, свръхнаселеността и липсата на ресурси създават свят, в който конфликтите естествено съжителстват. Българското решение на съвременните миграционни проблеми означава хуманитарен подход, гъвкавост и толерантност към другите, но след изчерпване на възможностите за задържане и връщане на българите обратно в страната си. А европейската миграционна политика остава сериозен проблем и по отношение на финансовите способности, и по отношение на сигурността на страните членки и съюза като цяло.

Ключови думи: миграция, икономически мигранти, външни граници, право на Европейския съюз, редовен документ, правни инструменти, човешки права, преюдициално запитване.

Summary: The Bulgarian decision of the contemporary migration problems reflects the specific conditions of Bulgarian transition and the country geo-strategic position. The XXI century digital thinking chooses the wellbeing to the beliefs and values of the democratic world. Globalisation, digital communication, overpopulation and the lack of resources create world, where conflicting values co-exist. The Bulgarian decision of the contemporary migration problems means humanitarian approach, diversity and tolerance towards others, only after exhausting all the chances of getting Bulgarians back to their fatherland. EU migration policy remains a serious problem, both in financial terms and the security of member States and the Union as a whole.

Keywords: migration, economic migrants, external borders, EU law, valid document, transition, culture, tolerance, difference, legal instruments, human rights.

Въведение

Българският народ е известен със своето традиционно чувство за гостоприемство. В България са намерили убежище хора, прокудени от Армения, Русия и Източна Тракия, Гърция, както и хора от страни от Африка, Латинска Америка и Азия, които бягат от репресии по време на антиколониалната и освободителната борба след 50-те години на XX в. Днес въпросът за гостоприемството не е актуален, освен в сферата на туризма, но неговият далечен приемник – толерантността, е подложен на изпитание в условията на съвременната миграция.

Миграционната инвазия обикновено се ускорява при природно бедствие или военна агресия. Най-голямата миграция² е останала в историята като „великото пре-

¹ Професор, д-р по право, адвокат от САК, главен редактор на списание „Правен преглед“.

² Понятието „миграция“ идва от латински/migratio/ и означава преселение, т.е. преместване на хора от едно място на друго, от една страна в друга. Обикновено се отнася до големи групи

селение на народите“ при движението на огромни групи хора от Азия към Европа, а „второто велико преселение“ настъпва към Европа едновременно от юг и от югоизток, а експанзията на населението от страните от Третия свят е непозната по размах до сега.

Засилващата се тенденция на недостиг на основни ресурси от жизненоважно значение и увеличаването на населението на земята е основният проблем на хилядолетието. В следващите 10 години се очаква населението на повече от 50 страни от Третия свят да се увеличи с по една трета. Тези страни се намират основно в Субсахарска Африка, в Близкия изток и в Южна Азия. Непосредствената перспектива за спасение и по-добър живот за населението на тези територии е Европа. В същото време делът на населението в Европа от англосаксонските страни и Япония, условно наречени „западни“, ще намалее до 16% от общото население на света.

През 2025 г. се очаква на земята да живеят 8 милиарда души, а към 2030 г. – 9 милиарда. Прогнозите са през 2025 г. населението на Африка да надхвърли 1 милиард души, като повече от половината от тях да бъдат на възраст под 24 години. Това води до акумулиране на младо население в територии с неработеща икономика, с висока младежка безработица, с неграмотност над 70-80% от населението, с диктаторски режими и военни конфликти.

Младите хора от бедните региони избират да емигрират в развитите страни, защото вследствие на информационните технологии виждат добрия им стандарт на живот и искат да се възползват от богатата, които са създадени в Европа. Това население няма развити трудови навици, нито културата да оцени, че животът в Европа е плод на многовековен упорит труд и трябва да се съхранява и развива, а не единствено да се употребява.

Населението в Европа застарява³, раждаемостта спада и се появява демографски вакуум. Демографският проблем в България се засилва от продължаващата емиграция на образовани и квалифицирани хора в активна възраст. Демографската тенденция в Европа, свързана с променената ценностна система, с повишеното благосъстояние на населението и увеличената ангажираност на жените в обществено-икономическия живот, обуславя ниските репродуктивни нагласи на хората. Съвременният либерализъм води до изкривени форми на хедонизъм, при който наред със сремеза към охолан живот, се губи чувството за отговорност към бъдещите поколения.

В научната литература⁴ се приема, че имигрантската вълна се предпоставя и от острата нужда на европейските държави от млада работна ръка. През XXI век, в

хора, които се преместват на големи разстояния. В зависимост от това дали се придвижва и преселва на друго място в същата държава, или напуска пределите на родината си с цел да се установи в друга страна, мигрантът бива определян съответно като вътрешен или външен. *Емигрантът* е лице, което е напуснало родината си и живее в друга страна, а *имигрантът* е лице, което е дошло от друга страна. *Мигрантът* съответно може да бъде емигрант или имигрант, в зависимост от гледната точка на страната по произход или от гледната точка на приемащата страна.

³ България е сред най-застарялите нации не само в Европа, но и в света. У нас се отчита ниска средна продължителност на живота – 74,7 г., но и най-застаряло население. Наблюдава се драстичен вертикален демографски дисбаланс в съотношението младо и възрастно население. По Бърдаров, Г., Н., Илиева. Хоризонт 2030. Демографски тенденции в България. Friedrich Ebert Stiftung, С., 2018, с. 2.

⁴ Бърдаров, Г., Н., Илиева. Хоризонт 2030. Демографски тенденции в България. Friedrich Ebert Stiftung, С., 2018, с. 3 и сл.

резултат на компютърните технологии и падането на границите, се очаква глобално разместване на население.

Генезисът на бежанската вълна е в историята и спецификата на колониалния период. Докато Северна и Южна Америка, и Австралия са заселени изцяло с европейско население и следват европейския модел на икономическо, политическо, социално и демографско развитие, то Африка и Азия днес преоткриват европейските постижения и са привлечени от по-високия стандарт на живот в стария континент.

Всъщност въпросът е не какво решение да предприеме Европа за ограничаване на бежанската вълна, а защо се оказва неподготвена за тази предизвестена експанзия. Днес същият въпрос се поставя с оглед на прогнозите за предстояща вълна на мигранти от Африка и Азия, без оглед на конкретната причина, породила преселението.

Процесите в Африка и Азия, които пораждат бежанската вълна, бяха видими и предсказуеми, а още през 2007 г., преди икономическата криза от 2007-2008 г., ООН публикува карта за очаквания прираст на европейското население до средата на ХХI век, както и на очаквания миграционен натиск. Още тогава се предвиждат по 1,5 милиона души на година, между 2007 и 2060 г. имигранти от Азия и Африка към Европа. Безспорен беше още тогава и изводът, че през ХХI век в дигиталния свят битката при развитите общества няма да е за територия, дори не и за ресурси, а за човешки капитал. **Човешкият капитал се осигурява единствено със собствен национален ресурс, който се създава и задържа в страната⁵, или чрез привличане отвън.** Източването на мозъци от Европа е позната практика на проспериращите държави на либералната демокрация. Политиката на привличане обаче е приложима за държави като САЩ, които могат да предложат перспектива на емигрантите, но не е приложима за бедни държави, с неясна позиция в световното състезание за по-добър живот.

Данните за нетната миграция⁶, т.е. идващите минус напускащите за всяка страна в ЕС между 2010 и 2015 г. показват, че тя е 661 915 души във Великобритания и челята, които пристигат там са повече от тези, които напускат. На второ място е Франция с 594 785, а на трето е Германия – 462 546, като в трите страни пристигащите са повече от напускащите.

Лицата, които напускат са повече в Ирландия, Полша, Чехия, Италия, Испания, Португалия, Румъния и България, като нетната ни миграция за цитирания период е минус 55 692.

Европейската демографска криза, в съзвучие с глобализма и депатриотизацията на националните общности, като резултат от агресивната неолиберална идеология, която отрича националната държава, води до отричане на семейните, а и на християнските ценности. В контекста на тази идеология Решението на българския Конституционен съд⁷ относно Истанбулската конвенция безспорно е израз на страховете на

⁵ При сегашната ни социално-икономическа реалност трудно можем да говорим за привличане на сериозно количество образовани и квалифицирани имигранти. Тогава ни остава едно единствено нещо – задържане в страната на младите хора, с които разполагаме днес. Бърдаров, Г., Н., Илиева. Хоризонт 2030. Демографски тенденции в България. Friedrich Ebert Stiftung, С., 2018, с. 2 и сл.

⁶ <https://offnews.bg/analizi/koia-e-stranata-s-naj-mnogo-emigranti-v-evropa-632282.html>

⁷ РКС № 13 от 27 юли 2018 г., обн ДВ, бр. 65 от 07.08 2018 г. Делото е образувано на 08.02.2018 г. по инициатива на 75 народни представители от 44-то Народното събрание, с искане да се произнесе за съответствието на сключения от Република България на 21.04.2016 г. международен договор – Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, съставен на 11.05.2011 г. в град Истанбул, с Конституцията преди

българските граждани от липса на идеологически заместител на развенчаните традиционните български ценности⁸. Влизането на България в Европейското обединение не предложи в замяна на несъответствието към изискванията на страната за членство компенсация на загубените надежди за по-добър живот или поне обещание за близка светла перспектива. Внушението, че България е „най-бедната и най-корумпирана“ държава в ЕС култивира отсъствието на готовност у населението да съчувства и да прояви естествената си толерантност към страдиците и търсещите по-добри условия за живот хора.

Основната причина за „брекита“ е необходимостта от контрол върху имиграцията. Британия признава, че не се справя с мигрантския проблем. Повече от половината от нетната имиграция във Великобритания идва от ЕС, по-специално от страните от Източна Европа, а свободата на движение в ЕС не позволява да се въздейства върху този имиграционен поток. За да постигне баланс в това отношение, британското правителство затяга критериите за влизане на имигранти от страните от останалата част от света⁹. Докато гласоподавателите във Великобритания одобриха излизането на страната от Европейския съюз, за да спрат притока на имигранти, никой не спомена, че 4.9 милиона от нейните собствени граждани всъщност са емигранти.

При избухването на сирийската криза ръководителите на европейските държави застъпиха разбирането, че високото равнище на икономическо развитие в техните страни може да се поддържа от работници имигранти и декларираха готовност да приемат на територията на страните си бежанци, но и икономически имигранти. Декларациите скоро получиха отрицателен отзвук и се зароди сериозен повод за разделение в Европейския съюз, чието отслабване беше засилено от външни за съюза фактори.

В доктрината се възприе разбирането, че управляемите мигрантски потоци могат да се разглеждат като **компонент на хибридна война или инструмент на прокси война**, при които без въоръжена интервенция в суверенна държава могат да се постигнат целите на военна операция¹⁰.

Някои европейски държави възприеха твърд курс към проявите на миграция. Така през 2015 г. правителството на Дания заяви, че не може да приема повече мигранти, без да застраши социалния си модел. Бяха въведени пречките за влизане и постоянно пребиваване на чужденци, възстанови се контрола по сухопътните граници на страната, бяха приети близо 100 законодателни поправки, ограничаващи правата на чужденците. Целта за управляващото мнозинство в Дания през изборната 2019 г. е да накара бежанците да разберат, че могат да останат само временно.

Правителството на Виктор Орбан в Унгария, а също правителствата в Чехия и Полша проведоха политика на ограничаване на притока на чужденци. Невъзможност-

ратификацията му. Решението на КС определя, че Истанбулската конвенция не съответства на Конституцията на Република България. Конвенцията дефинира пол като социален конструкт, като научена социална роля, а не като биологическа действителност.

⁸ В литературата относно Истанбулската конвенция се коментира, че конвенцията дефинира пол като социален конструкт, а не като биологическа реалност, тя третира насилието срещу единия от двата пола по-различен начин, при презумцията, че жените са „жертви“, щом насилието срещу тях изисква специален режим. Повече на https://ekipbg.com/istanbulskakonvencija/?gclid=CjwKCAjw7uPqBRBIEiwAYDsrl_zHr7kWLAXShFpHJOOrHIW4i2Y3u1ktexA95ErgH3euB94xxiKqExoCmFMQAvD_BwE

⁹ <https://novini.bg/sviat/eu/336637>

¹⁰ Стоянов, Н. Масовата миграция, В: „Правен преглед“, бр. 2, 2018, с. 12 и сл.

та за вземане на общо решение за ограничаване на миграционния натиск изостри взаимоотношенията между държавите членки. Поставя се въпросът за връщане на нелегалните икономически мигранти¹¹ и мигрантите, които идват 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. Европейските институции анализираха чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕО) № 2007/2004 за създаване на ФРОНТЕКС, според който „Външните граници могат да се преминават единствено на граничнопропускателните 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. Така самите разпоредби на европейското право стават предпоставка за каналджийството, трафика на хора и появата на организации на гражданите за задържане на мигранти.

Правната уредба

В България законодателните основи на закрилата на бежанците се поставят с ратифицирането на Женевската конвенция от 1951 г. и Нюйоркския протокол към нея от 1967 г.¹² В социалистическите конституции от 1947 г. и 1971 г. е регламентирано правото на убежище, но то не намира конкретизация в закон, нито намира приложение пряката акция на конституцията, освен в малкото политически процеси на демонстративно даване на политическо убежище на представители на лявата идеология.

Действащата конституция, в съзвучие с развитието на институтите на международноправната закрила, създава препоставки за национално законодателство на правото на убежище в текстовете на чл. 6, чл. 26, чл. 27, чл. 28, чл. 29 и чл. 30. Вътрешното право има своите конституционноправни основи, два специални закона за бежанците и отделни разпоредби в другите дзаконови актове, като например чл. 279, ал. 5 от Наказателния кодекс, „[н]е се наказва онзи, който влезе в страната, за да се ползва от правото на убежище съгласно с Конституцията“. След прехода към демокрация през 1992 г. България се присъедини и към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи/ЕКПЧ/, която задължава подписалите я държави да гарантират правото на живот, свобода и защита от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне или наказание спрямо всички хора, намиращи се на тяхна територия.

Женевската конвенция, приета на 28 юли 1951 г. от Конференцията на пълномощниците на ООН относно статуса на бежанците и лица без гражданство, ратифицирана със закон на Народното събрание от 22 април 1992 г., в сила за Република България от 10 август 1993 г., с нейните 45 текста, с приложения, е основата на съвременното национално бежанско право. Всъщност днес най-често се анализират разпоредбите на чл. 7, посветен на изключения от принципа на взаимността и на чл. 9 от Женевската конвенция, относно временните мерки, които се налагат в случаи на заплаха за отбраната и сигурността на приемащата страна. Иначе казано от юридическа гледна точка съвременният законодател повече се интересува от ограниченията на

¹¹ Икономическият мигрант (economic migrant), или трудовият мигрант (labour migrant) се определя като 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 за получаване на убежище.

¹² Обн. ДВ бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

хуманитарното право и търси основания за отказ от драговолно приетите принципи на взаимност на ООН и ЕС.

Самата Женевската конвенция, макар и създадена при други обстоятелства и и други цели, се оказва клопка за цивилизованите опити да се отклонят потоците на хора, които очевидно няма мирно да намерят търсения по-добър живот в страните от Европа. Нищо в тази конвенция не отменя правото на договаряща държава по време на война или при наличие на други тежки или извънредни обстоятелства да взема временни мерки, които определя като съществени с оглед на държавната сигурност, по отношение на лице, преди то да е било определено от договарящата държава като бежанец и ако по-нататъшното прилагане спрямо това лице на указаните мерки е необходимо в интерес на държавната сигурност.

Във всички държави от Европейския съюз Женевската конвенция на ООН се спазва и прилага като задължителна. Освен нея обаче, Европейският съюз има и други общи правила, които освен статуса на бежанец уреждат и възможност за получаване на един допълнителен вид статус, наречен „субсидиарна закрила“¹³. В действащото българско право субсидиарната закрила се нарича „хуманитарен статут“. Така лице, което търси закрила може да получи в държавите от Европейския съюз статус на бежанец или хуманитарен статут, които са познати под общото име „международна закрила“. В България разглеждането на молбите за международна закрила е уредено в Закона за убежището и бежанците/ЗУБ/, като за целите на транспонирането в българското право на Директиви 2011/95 и 2013/32 ЗУБ е изменен със закони, които влизат в сила съответно през октомври 2015 г. и през декември 2015 г.¹⁴.

Действащото право на ЕС относно бежанците и международната закрила на лицата, които търсят убежище, включва 5 Директиви, 6 Регламента, 3 Решения и 2 конвенции, приети на основата на актовете на обществото на народите и ООН. Директива 2011/95 е приета на основание на член 78, параграф 2, букви а) и б) ДФЕС. Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни 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 се отменя за обвързаните с настоящата директива държави членки, от

¹³ Subsidiary protection

¹⁴ Така по дело С-585/16, с предмет на преюдициалното запитване от 8 ноември 2016 г., отправено на основание чл. 267 от договора за функциониране на ЕС/ДФЕС/ от Административния съд София – 2016 г., в рамките на производство на Серин Алхето срещу заместник-председателя на Държавна агенция за бежанците/ДАБ/, е постановено, че чл. 46, § 3 от Директива 2013/32, във връзка с чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че съдът на държава членка, сезиран като първа инстанция с жалба срещу решение по молба за международна закрила, е длъжен да разгледа както фактическите и правните обстоятелства, като приложимостта на чл. 12, § 1, б. а от Директива 2011/95 към положението на кандидата, които органът, взел това решение, е отчел или е могъл да отчете, така и фактическите и правните обстоятелства, които са настъпили след приемането на посоченото решение. По дело С-652/16 Нигяр Рауф Къзъ Ахмедбекова, Рауф Емин Огъл Ахмедбеков срещу заместник-председателя на ДАБ се обръща внимание на българските власти, че при индивидуалното оценяване на молба за международна закрила следва да се вземат предвид отнасящите се до член на семейството на молителя заплахи от преследване и тежки посегателства, за да се определи дали и самият молител не е изложен на такива заплахи поради семейната си връзка с въпросното заплашено лице.

21 декември 2013 г., с приемането на Директива 2013/32¹⁵, с която се предвижда въвеждането на общи процедури за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила. За целите на развитието на обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статус на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и за гарантиране зачитането на принципа на забрана за връщане, Европейският парламент и Съветът приемат мерки за обща система за убежище, която включва единен статус на бежанец за гражданите на трети страни, който е валиден в целия Съюз и единен статус на субсидиарна закрила за гражданите на трети страни.

Съображенията за приемането на тази директива гласят, че общата европейска система за убежище следва да включва, в краткосрочна перспектива, общи норми за справедливи и обективни процедури за убежище в държавите членки и в по-дългосрочна перспектива – норми на Съюза по отношение на обща процедура за убежище в Съюза. Сближаването на нормите за процедурата за предоставяне и отнемане на международна закрила би следвало да допринесе за ограничаването на вторичното движение на кандидатите за международна закрила между държавите членки в случаите, когато такова движение се дължи на различията в правната рамка при отделните държави членки, и да създаде равностойни условия за прилагането на Директива 2011/95 в държавите членки.

ЕС създаде освен това Европейския бежански фонд, който осигурява финансова подкрепа на страните-членки, за ефективно функциониране на техните системи за закрила. Информационната система, „Евродак“, работеща на цялата територия на ЕС, сравнява пръстовите отпечатъци с цел да определи дали търсещият убежище вече не е подал молба за бежански статут в друга държава-членка.

Дъблинският регламент¹⁶ № 604 от 2013 година, наричан още *Трета дъблинска регулация* е нормативен акт на Европейския съюз, е най-често обсъжданият акт на ЕС. Той определя коя членка на ЕС е длъжна да проучи кандидатурите за бежански статус, за хората, които търсят защита по Женевските конвенции и квалификационната директива на ЕС, в рамките на Европейския съюз. Тя е в основата на Дъблинската система, която се състои от Дъблинския регламент и регламента EURODAC, които създават обща европейска система за пръстови отпечатъци за имигрантите без разрешение да бъдат в ЕС. Дъблинският регламент цели „бързо да определи членката на ЕС, длъжна да отговори на бежанската жалба и да подготви преместването на жалбоподателя в тази страна-членка. Обикновено отговорната страна-членка е държавата, в която жалбоподателят първо влиза на територията на ЕС.

Заради начина, по който беше изградена предкризисната система за прием на бежанци, известна като „Дъблин-3“, на теория най-голямата тежест по защита на външните граници на ЕС, приема на документи за статус и социалната интеграция на бежанците трябваше да падне върху пограничните държави Гърция, Италия и България. На практика обаче заради лошите условия в периферията търсещите убежище или заминаваха на Запад след получаването на статут, или изобщо не чакаха да го получат и поемаха към Германия и Швеция. Властите в България не бяха стимулирани нито организационно, нито финансово да организират спирането им в страната. Обсъждането на перспективата за влизането на страната в Шенген не допринесе осо-

¹⁵ Приета на основание на чл. 78, § 2, буква г от ДФЕС.

¹⁶ *Dublin Regulation*

бено за подобряване на образа на страната пред чужденците, нито за допълнително култивиране на хуманитарните нагласи у българите. Участието на българските власти в този процес традиционно не се отличава с инициативност.

Дискусиите около четвъртата версия на „Дъблин“ ангажират активните европейски страни, сред които България е нарочена да не участва, поради обективните си ограничения и спекулативно наложеният образ на бедна и недружелюбна страна. От една страна е предложението на Европейската комисия/ЕК/, която **иска да надгради върху квотната система и да създаде корективен механизъм за страни, които изпитват сериозен бежански натиск.** Държава, която откаже да приема бежанци ще подлежи на имуществена санкция от по 250 хил. евро за всеки бежанец, който ѝ се „полага“, според квотния принцип. Ако пък ЕК установи, че страна членка целенасочено пропуска през територията си хора, без да ги регистрира, то релокацията от нейната територия към тази на други страни членки ще бъде преустановена. Проблемът с тази версия на реформата е, че тя на практика само увеличава наказанието за неизпълнение на системата на недомислените квоти. Статистиката сочи, че до момента само 18.5 хил. от договорените 160 хил. души бяха релокирани от Гърция и Италия по този механизъм. Самата ЕК отчита и анализира отрицателния резултат, но се бави с корекциите на схемата.

Европейския парламент пък залага на по-всеобхватна трансформация, базирана на **споделяне на отговорността между страните членки.** Предлага се създаването на централизирана европейска система за прием на молби за убежище и квота за настаняване на бежанци за всяка държава, базирана на икономически показатели. Има предложения вместо глоби страните, които не приемат бежанци, да бъдат санкционирани със спирането на достъпа до еврофондове. Частично съгласие е постигнато само относно предложението на ЕК релокацията да се прилага в кризисен режим, а „нормалният“ Дъблински регламент да важи в общия случай. Европейският съвет за бежанци и изгнаници¹⁷ в Брюксел приема, че реформа, която не променя основополагащата идея на „Дъблин-3“ за екстрадиция на транзитно преминали бежанци обратно към страните, където те са влезли, ще постави България в рискова ситуация при нова масова бежанска вълна. Налагането на финансови глоби или оръязване на еврофондовете също няма да са в полза на България в случай на криза.

Единственото добро за България решение следва да се съобразява с тиражирания образ на страната и да включва мерки, с оглед на очакванията на европейското обединение, а не с оглед на усилията на българските власти. В този смисъл упрекът за не добра стратегия е ирелевантен за България, защото самата обща европейска политика е въвела предразсъдъци към страната, а очаква самата тя да ги преодолее. Всъщност и народо-психологията, и историческата съдба на България са годни предпоставки за справяне с проблема, при адекватно отношение на органите на съюза и правилно финансиране на потребностите на място.

Още в края на 1950 г., като отзвук на реалностите на Втората световна война Общото събрание на ООН създава Върховния комисариат на ООН за бежанците

¹⁷ Европейският съвет за бежанци и изгнаници/ECRE/ е паневропейски съюз на 82 неправителствени организации, които защитават правата на бежанците, на лицата, които търсят убежище и на разселените лица. Мисията на ECRE е да насърчава установяването на справедлива и хуманна европейска политика и практика за предоставяне на убежище в съответствие с международните човешки права. <http://ecre.org/>

/ВКБООН/¹⁸ като временна, малка специализирана агенция със срок на действие – три години. През 1956 г. ВКБООН е изправена пред първата спешна ситуация – напливът на бежанци след смазаното от СССР Унгарско въстание. Очакванията, че ВКБООН ще стане ненужна, не се оправдават. През следващите години бежанските движения се превръщат в често явление в целият свят. През 60-те години деколонизацията на Африка дава началото на една от първите бежански кризи и тогава ВКБООН, започва да трупа интерконтинентален опит, който през 70-те и 80-те години на 20 век се проявява и в Азия и Латинска Америка. В началото на 21 век ВКБООН участва в разрешаването на мащабни бежански кризи в Демократична република Конго, Сомалия и в Афганистан. ВКБООН оказва помощ и апатридите, на чиито представители се отказва елементарна защита на гражданските права, защото са лица без гражданство.

При основаването си ВКБООН разполага само с 34 служители. Сега организацията има над 7680 души национален и международен персонал, голяма част от които работят на терен, като изпълняват мисии в Ливан, Южен Судан, Чад-Дарфур, Ирак, Афганистан както и в Кения.

Агенцията е представена в над 125 държави, с персонал базиран в 414 бюра, повечето от които подпредставителства, разположени в отдалечени райони на света. Днес контингентът на ВКБООН наброява 33.9 милиона души: 10.5 милиона бежанци, 14.7 милиона вътрешно разселени, 3.1 милиона завърнали се бежанци, 3.5 милиона апатриди и над 837 000 лица, търсещи убежище. Бюджетът на организацията се е увеличил от \$300 000 щатски долара през първата година на нейното съществуване до над \$3.59 милиарда през 2012 г.

Дейността на ВКБООН се основава върху комплекс от международни актове и стандарти, сред които Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. и четирите Женевски конвенции (1949 г.) по международно хуманитарно право, както и множество международни и регионални договори и декларации със задължителен или незадължителен характер, изрично посветени на нуждите на бежанците.

На международно равнище ВКБООН насърчава сключването на международни договори относно бежанците и наблюдава спазването на международното бежанско право от страна на държавите. Служителите на ВКБООН популяризират бежанското право сред всички хора, които работят по закрилата на бежанците, включително служители на граничната полиция, журналисти, неправителствени организации, съдии и висши държавни служители.

Макар въпросът за убежището и миграцията да се превърна в един от най-важните политически въпроси в Европа днес, трябва да се помни, че ЕС и неговите държави членки имат задължения както по европейското, така и по международното право по отношение на убежището и закрилата на бежанците още от 50-те години на миналия век, без в поетите международни ангажименти да има политически привкус. Така валидността на международноправната рамка на правата на бежанците от Женевска-

¹⁸ В периода 1922-1927 г. Фритьоф Нансен, полярен изследовател, общественик и алтруист, изпълнява длъжността върховен комисар на Обществото на народите за бежанците. На негово име е създадено удостоверение за самоличност, със срок на пребиваване – една година в страната, която дава убежище, наречен Нансенов паспорт. За него Фритьоф Нансен получава Нобелова награда, чието парично изражение посвещава на бежанците. Днес Върховният комисар се избира от Общото събрание на ООН по предложение на Генералния секретар, обикновено с мандат 5 години. Върховният комисар се отчита пред Общото събрание на ООН чрез Икономическия и социален съвет. Действащият Върховен комисар е Филипо Гранди, избран през 2016 година.

та конвенцията от 1951 г. е потвърдена от Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от септември 2016 г., която е демонстрация на одобрението на основните принципи на бежанската уредба, възприета от всичките 193 държави, членки на ООН.

През 1993 година Върховния комисариат на ООН за бежанците¹⁹/ВКБООН/ и правителството на Република България сключват официално споразумение, по силата на което започва мандата на ВКБООН в страната, а през 2008 г. България, заедно с Румъния, се присъединява към Регионалното представителство на ВКБООН за Централна Европа, което обхваща 7 страни – България, Чешката република, Унгария, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

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, поставя в опасност поддържането на кохезията в обществото и противоречи на основните принципи 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 статус на бежанец, който многократно е осъвременяван, за да отговори на нарасалите 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 и спецификите от законодателството на отделните държави, които регулират процедурата за предоставяне на статут на бежанец и техният правен режим”.

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 отговор на 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 и регламенти.

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

¹⁹ Върховният комисариат на ООН за бежанците (*United Nations High Commissioner for Refugees*) е специализирана агенция на Организацията на обединените нации, която ръководи дейностите за международна закрила и социалното подпомагане на бежанците. ВКБООН действа в 130 страни, с повече от 10 000 души персонал.

законодателства, като Директивата 2011/95/ЕС за признаване на правото на убежище 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. 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. Към момента 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 Мрежа за анализ на риска и разработва база данни с няколко показателя за незаконна миграция. В правосубектността ѝ 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.

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. Показателно е пресъобщението на ЕК от 17 април 2019 г., в което се казва, че Европейската гранична и брегова охрана ще има нов постоянен корпус от 10 000 гранични служители. Макар че е повече от очевидно, но постигането на мир – основна задача на ООН – все още е най-добрият начин да се избегне принудителното разселване.

За ЕС, с една от най-силните икономики в света и население от повече от 500 милиона жители, е естествено да демонстрира **солидарност** пред лицето на глобалната криза на принудително разселване. Повечето от страните обаче, където се намират по-голямата част от бежанците, са най-малко подготвени да възприемат подобна солидарност. ВКБООН препоръчва реформираната Дъблинска система да включва **вътрешен механизъм за солидарност на ЕС** относно физическото преместване на лицата, които търсят убежище по ефективен начин, който включва **бързи и ефективни процедури** за оценка на необходимостта от международна закрила в ЕС.

Производството за предоставяне на международна закрила е единственият ефективен механизъм, който позволява на едно лице да обясни обстоятелствата, които мотивират искането за международна закрила и обосновават преценката дали лицето отговаря на установените критерии за статус на бежанец. Начинът, по който тази процедура се управлява, следва да улеснява достъпа до процедурата и съответно да гарантира сигурността на страната. Процедура, която не е достъпна, или е с ниско качество, ще кара хората да я избягват, което на свой ред ще води до по-нататъшно нередовно пребиваване и липса на контрол и надзор.

Задържането като репресивна мярка за престъпления, свързани с имиграцията не възпира незаконното влизане. То може да насърчи хората да избягват достъпа до редовни канали и има тенденция да изолира хора, което същевременно не им позволява да бъдат самостоятелни и продуктивни, и в допълнение на това се проявява пагубният ефект, който задържането оказва върху тях.

Макар България да спазва принципа за ненаказване на лицата, които търсят убежище, много лица все пак са задържани, преди да бъдат прехвърлени в приемателни центрове. Качеството на процедурата за достъп, от друга страна, силно страда от отсъствието на точен превод. Езикът е тясно свързан с възможността за ползване на безплатна правна помощ, която се предвижда от законодателството в България, но практическото ѝ осъществяване е далеч от необходимото. Днес у нас безплатната правна помощ, се предоставя почти изцяло от Българския хелзинкски комитет, който е партньор на ВКБООН и съдейства на Държавната агенция за бежанците. Националното бюро за правна помощ все още изгражда свой капацитет за процесуално представителство по дела за убежище. Българският червен кръст е активен участник в процеса на интеграция на лицата, които търсят закрила, но с традиционните си действия в областта на образованието и помощ при кризисни ситуации.

Държавната агенция за бежанците има задължение по закон да упражнява надзор върху качество на всички действия по предоставяне на убежище, което включва всички аспекти на процедурата по предоставяне на международна закрила, включително качество на интервюто, качество на вземане на решения и оценката на лицата със специфични нужди.

В ЕС съществува неясна система за реализиране на отговорността при разминаване на критериите в условията на прием между държавите членки. Макар че различните профили на търсещите убежище може да ги отвеждат в различни страни, това не обяснява големите различия в степента на признаване, обусловени от различното качество на процедурите за убежище.

Бежанецът няма неограниченото право да избира държава на убежище. Ако бежанецът е намерил или би могъл да намери закрила в дадена страна, през която е минал, той може да бъде върнат в тази страна. Това е прилагането на концепцията за „първата държава на убежище“, което не означава, че бежанецът престава да бъде бежанец, ако други мотиви го карат да продължи да мигрира.

Концепцията за „сигурна страна“ се използва, когато едно лице е подало молба за убежище и искане за достъп до справедлива и ефективна процедура за предоставяне на международна закрила. Това включва разрешението да се остане законно в страната по време на процедурата. През това време търсещите убежище би трябвало да имат достъп до средства за препитание, достатъчни за осигуряване на адекватен жизнен стандарт и за постигане на самостоятелност.

Борбата с контрабандата на хора включва много управленски аспекти, които трябва да бъдат разгледани както на национално, така и на международно равнище. Каналджийството трябва да бъде точно дефинирано от закона, за да се улесни неговото криминализиране и адекватно наказателно преследване. В същото време е ясно, че поне някои от дейностите и сделките се случват със знанието или дори с активното участие на държавни служители. Корупционните практики следва да се анализират и условията, които ги поражда да бъдат ограничени или унищожени.

Добър подход на борба с нередовното придвижване е да се насърчава **легалното придвижване**, например чрез насърчаване на събирането на семейства. Разделените семейства са една от най-травмиращите последици от принудителното разселване и подпомагането на семействата да се съберат значително увеличава перспективите им за интеграция. Самото понятие за семейство следва да включва по-широк кръг членове, които обичайно са живели в едно домакинство в страната си на произход, включително възрастни родители и зависими несемейни деца на възраст между 18 и 25 години. **Презаселването** е друг законен начин и е крайно необходимо увеличаването на квотите и засилването на ангажимента за ефективна обработка на данните, които облекчават презаселването.

През юли 2017 г. Министерският съвет прие Наредба за интеграция на бежанците. Това е основният акт, който проправя пътя за един държавен механизъм за интеграция в България. Наредбата разчита на подписването на споразумение между общината и бежанеца, но на практика приложението му е силно ограничено. Макар че споразумението не е единственият начин за измерване на успеха на интеграцията, това е много силна индикация, че основната цел на наредбата не е постигната.

Финансирането на процесите по интеграция на мигрантите е сериозен и труден проблем. Интеграцията не бива да разчита на инвестициите на гражданското общество. Голяма част от средствата за справяне с убежището и миграцията идват от специалния фонд на ЕС за убежище, миграция и интеграция, но това не е достатъчно за осигуряване на устойчивост на управлението на бежанските проблеми.

Днес у нас е трудно е да се изчисли точният брой бежанците, защото след като получат желаниия статус, те напускат страната без да уведомят властите за това.

Заключение

Проблемите на миграцията днес не са специфични за България, но тяхното решение има българска перспектива, заради особеностите на държавата, страната и на хората в нея. Равнището на осведоменост на българските граждани, в резултат на ежедневно променящите се технологии и средства за комуникации, достъпът до образование и информация, и практически неограничените възможности за пътуване води до силно променени демографски и репродуктивни модели в страната. Докато в миналото, каквито и да са били обществено-политическите системи, е битувала патриархалната ценностна система, ориентирана към дома, семейството и повече деца, днес все повече се налага консуматорско-материалната ценностна система, ориентирана към личностно развитие, получаване на по-добро образование, търсене и утвърждаване на място в обществото. Това рязко снижава репродуктивните нагласи на хората и определя днешните двудетен, а вече и еднороден модел на семействата в развития свят, но и у нас.

Разработване на проактивна имиграционна политика за привличане на живеещите в чужбина българи, етнически българи в чужди държави и имигранти от трети страни с необходимия образователен и професионален ценз, които да се включат активно на пазара на труда в България и да намалят силно негативния ефект от недостига на работна ръка, е правилната посока на управлението на мигранския проблем. Каквито и да са възраженията срещу имиграцията в съвременния свят, управлението на мигранския проблем включва внимателен анализ на геостратегическото ни положение на границата с Азия, традиционните ни отношения с Русия и Турция, и същевременно членството ни в ЕС. Каквито и мерки да бъдат планирани, основата на стратегията за справяне изисква развитие на националната икономика и реално повишаване на доходите на населението. Задържането и привличането на образовани, квалифицирани, млади хора в страната е въпрос за правилна политика за тяхното кариерно развитие и ясен знак за ЕС, че това е единственият път за сигурна външна граница на обединението. Едва на следващо място срещу изтичането на работна ръка може да се потърси внос на по-евтин ресурс от Югоизточна Азия.

България е в трудна демографска ситауция, но при природоклиматичните ресурси и традиция, при възможността за развитие на туризма, леката и хранително-вкусовата промишленост, при възможността за привличане на потребители на образователните ни центрове, съществува реално, приложимо решение.