

ГЛОБАЛНИЯ ПАКТ ЗА МИГРАЦИЯ НА ООН – ОПАСНОСТ ИЛИ СПАСЕНИЕ ЗА ЕВРОПА?

гл. ас. д-р Ваня Христова Стаматова
Бургаски свободен университет

THE GLOBAL PACT FOR MIGRATION - DANGER OR SALVATION FOR EUROPE?

Vania Hristova Stamatova, Ph.D
Burgas Free University

Abstract: *The report looks at the major situation in the Global Migration Pact, defining its importance for the future measures to be taken in managing migratory processes and the benefits for individual countries.*

Key words: *migration, European Union.*

В сегашния силно взаимозависим свят ефективен отговор на миграцията може да бъде намерен само от международната общност като цяло. Миграцията е глобално явление, което изисква глобални решения, основани на принципите на солидарност и споделена отговорност.

През последните години Европейският съюз изгради цялостна дългосрочна стратегия за миграцията, обхващаща всички аспекти на този феномен – от спасяването на човешки живот, осигуряването на закрила на нуждаещите се, справянето с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване до оказването на подкрепа на насилствено разселените общности по света. В основата на тази стратегия са партньорството и тясното сътрудничество с партньорските държави и организации като Африканския съюз, Организацията на обединените нации и нейните агенции. Този цялостен подход следва да се насърчава в световен мащаб.

От 2016г. Европейският съюз взема активно и постоянно участие в процеса на изготвяне на Глобалния пакт за миграция посредством координирани на равнище ЕС изявления на делегациите на ЕС на етапа на консултациите и етапа на равносметка. Този единен подход на ЕС доведе до проект на Глобалния пакт за миграцията, който до голяма степен отразява достиженията на правото и политиката на ЕС, както и целта на Европейския съюз да насърчава постигането на решения на общите проблеми на многостранна основа, в частност в рамките на Организацията на Обединените нации.

По време на междуправителствената конференция, която се проведе на 10-11 декември 2018 г. в Мароко беше приет Глобален пакт за миграцията, както е предвидено в Резолюция 72/244 на Общото събрание на ООН от 24 декември 2017г. относно реда и условията за междуправителствената конференция за приемане на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция¹. Пактът е приет със

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244.

152 гласа „за“. Против гласуват пет страни – САЩ, Израел, Унгария, Чехия и Полша. 12 държави, сред които България, Австрия, Австралия, Швейцария и Италия гласуват с „въздържал се“. Бразилия обяви, че ще се оттегли от пакта щом изберият за президент Жаир Болсонаро встъпи в длъжност на 1 януари 2019 година. САЩ отхвърлят споразумението с аргумента, че то налага глобалното управление за сметка на националните закони и интереси на отделните страни.

През септември 2016 г. Общото събрание на ООН прие Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите², с което официално постави началото на процеса на изготвяне на глобален пакт за миграцията. Декларацията от Ню Йорк представлява важен етап от изготвянето на глобален отговор на миграцията и принудителното разселване. Това беше приветствано от Европейския съвет в заключенията му относно миграцията от 20 октомври 2016 г.³

От 2016г. Съюзът взема активно и постоянно участие в процеса на изготвяне на Глобалния пакт за миграция посредством координирани на равнище ЕС изявления на делегациите на ЕС на етапа на консултациите и етапа на равнометка. Този единен подход на ЕС доведе до проект на Глобалния пакт за миграцията, който до голяма степен отразява постиженията на правото и политиката на ЕС, както и стремежа на Съюза да насърчава намирането на решения на общите проблеми на многостранна основа, в частност в рамките на Организацията на Обединените нации.

През последните години Съюзът изгради цялостна дългосрочна стратегия за миграцията, обхващаща всички аспекти на този феномен – от спасяването на човешки живот, осигуряването на закрила на нуждаещите се, справянето с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване до оказването на подкрепа на насилствено разселените общности по света. В основата на тази стратегия са партньорството и тясното сътрудничество с партньорските държави и организации като Африканския съюз, Организацията на обединените нации и нейните агенции. Този цялостен подход следва да се насърчава в световен мащаб.

В Европейският консенсус за развитие⁴, приет през 2017 г., се посочва, че ЕС и неговите държави членки активно ще подкрепят разработването на глобалните пактове на ООН в областта на миграцията и бежанците, както се призовава в Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 2016 г.

С публикуването на нулевия проект на Глобалния пакт за миграцията на 5 февруари 2018 г. и на „нулевия проект плюс“ на 5 март 2018 г. процесът навлезе в заключителната фаза на преговорите, която ще доведе до приемането на Глобалния пакт за миграцията на междуправителствената конференция, която ще се проведе в Мароко през декември 2018 г.

Глобалният пакт за миграцията беше одобрен от името на Съюза на 10 декември 2018г. по време на встъпителното пленарно заседание на междуправителствената конференция.

Правното основание за приемането на Пакта е член 16 от Договора за Европейски съюз (ДЕС), който предвижда, че Съветът осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Учредителни-

² <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>.

⁴ Съвместно изявление на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия (2017/ С 210/01, ОВ С 210, 30.6.2017 г., стр. 1).

те договори. Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго.

В своята политика на сътрудничество за развитие, съгласно чл.208 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на своите политики, които биха могли да засегнат развиващите се страни. Тези цели са определени в общ план в последователната практика на Съда, последно по дело *C-377/12, Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз*⁵, по което Съдът отбелязва, че миграцията, включително и борбата с незаконната имиграция, спада към определената от Европейския консенсус политика на развитие. Европейският консенсус за развитие гласи, че ЕС и неговите държави членки активно ще подкрепят разработването на глобалните пактове на ООН в областта на миграцията и бежанците, както се призовава в Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 2016 г. В Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие се потвърждава, че миграцията е многоизмерно явление от важно значение за устойчивото развитие на държавите на произход, транзитно преминаване и местоназначение.

Съгласно чл.79,§1 от ДФЕС Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления.

За тези цели се приемат мерки във връзка с условията за влизане и пребиваване, както и правила за издаване от държавите членки на визи и разрешения за дългосрочно пребиваване, включително с цел събиране на семейства; определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки; незаконната имиграция и незаконното пребиваване, включително експулсирането и репатрирането на незаконно пребиваващите лица и борбата срещу трафика на хора, по-специално на жени и деца.

Нещо повече, съгласно чл.79,§4 от ДФЕС могат да се установяват мерки за поощряване и подкрепа на действията на държавите членки за насърчаване на интеграцията на граждани на трети страни, пребиваващи законно на тяхна територия, като се изключва всякакво хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки.

В Глобалния пакт за миграцията се определя списък от общи цели за безопасна, организирана и законна миграция.

Следователно правните основания за приемането на Пакта от ЕС са чл.16 от ДЕС във връзка с чл.79 и 209 от ДФЕС. Тъй като в съответствие с протоколи №21 и 22 към ДЕС и към ДФЕС Ирландия, Обединеното кралство и Дания не участват в приемането на решението въз основа на член 16 от ДЕС и член79 от ДФЕС, са необходими два отделни решения за одобряването на Глобалния пакт за миграцията от името на Съюза – едното въз основа на чл.16 от ДЕС и чл.79 от ДФЕС, а другото въз основа на чл.16 от ДЕС и чл.209 от ДФЕС.

Можем да обърнем внимание и на важния аспект, че Глобалният пакт за миграцията не поражда и няма за цел да породи каквито и да било правни задължения съгласно националното или международното право.

⁵ Решение на Съда от 11 юни 2014 г., дело *C-377/12, Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз*, ECLI:EU:C:2014:1903.

С цел да се гарантира, че решенията на Съвета за одобряване на Глобалния пакт за миграцията са налице на решаващия етап на вземане на политическото решение, както и че ЕС продължава да бъде активен и да оказва влияние в процеса на неговото одобрение с цел да се гарантира, че окончателният текст на Глобалния пакт за миграцията съответства на достиженията на правото и политиката на ЕС, по изключение се представя предложение с цел да се даде възможност за предварително одобрение на Глобалния пакт за миграцията от Съвета.

Въпреки всичко, държавите изпитват страх, защото, ако отворят границите си, сред наплива от бежанци ще има и неопределен брой терористи, които са заплаха за обществото. Според френския професор Жан-Луи Аруел, препоръките на Пакта ще бъдат средство за натиск върху правителствените политики в сферата на имиграцията, като това ще формира основата за по-нататъшно развитие на задължителни норми.

Глобалният пакт за миграцията се основава на принципа на пълното зачитане на националния суверенитет. Както гласи цитат от него: „Глобалният пакт за миграцията потвърждава суверенното право на държавите да определят своята национална политика в областта на миграцията и техния прерогатив да управляват миграцията в своята юрисдикция, в съответствие с международното право.“ Глобалният пакт за миграцията не води до прехвърляне или ограничаване на национални суверенни права или компетентности. Той не е международно споразумение и следователно не поражда правни последици за националните правни системи и от него не произтичат задължения. Глобалният пакт също така не може да променя разпределението на компетентности между Европейския съюз и неговите държави членки.

Ще бъде разработен уебсайт за легалните възможности за миграция във всяка държава – законодателство, визови изисквания, такси, условия за започване на работа, разходи за живот и др.

Предвижда се да бъдат отворени информационни центрове, където по-чувствителните групи (деца, жени) могат да получат подкрепа и да контактуват с представител на своята държава. Новодошлите мигранти ще бъдат консултирани за правата си и за възможностите пред тях. Ще бъдат организирани информационни курсове по ориентация още преди заминаването. Тази информация би била полезна на трудовите мигранти, които често попадат на недобросъвестни работодатели. ще се гарантира, че във всеки момент всеки мигрант би могъл да получи правна помощ.

Друга цел е да се намалят хората без гражданство – вкл. чрез регистриране на ражданията на мигранти и гарантиране, че и жените, и мъжете могат да предоставят своето гражданствена децата си, както и да предоставят гражданство на децата, родени на територията на друга държава.

Предвижда се на всички лица, които чакат решение за придобиване на гражданство или право на пребиваване, да бъде издаван регистрационен документ от съответната община, който да служи за взаимодействие с властите и достъп до услуги.

За улеснение на трудовата миграция и намаляване на свързаните с нея проблеми се насърчават международни и двустранни споразумения – за либерализация на визовия режим, свободно движение между някои държави, виза за няколко държави едновременно и др.

Говори се и за „климатични“ мигранти – такива, приинудени да напуснат територии заради измененята в климата. Според пакта те трябва да бъдат подкрепяни и на това основание могат да им бъдат предложени визи или да бъдат разработени планове за преселване.

Ще се работи за улесняването на разделени по визови причини семейства, като се вземе предвид най-вече интересът на децата.

Препоръчва се и разширяване на възможностите за академична мобилност – на преподаватели, изследователи, студенти и др.

Особено внимание се обръща на трудовата миграция и намаляване на злоупотребите и трудностите, свързани с нея. Препоръчва се затягане на националната регулация срещу трудовата експлоатация – особено на децата. Друга конкретна мярка е забраната да бъдат изземани от работника разрешителните му за работа и лични документи с цел той/тя да бъде възпрепятстван да напусне.

По отношение на бежанците се предвижда разработване или надграждане на съществуващи национални и регионални практики за приемане и пребиваване с подходяща продължителност на мигранти по състрадателни, хуманитарни или други съображения. Това се отнася за хора, принудени да напуснат държавите си поради природни бедствия и други несигурни ситуации. На тях могат да се предложат хуманитарни визи, частни спонсорства, достъп на децата до образователната система, временни разрешителни за работа.

Предлага се и подобряването на комуникацията на мигрантите с техните близки – мигриращите да имат по-лесен достъп до комуникации, за да държат в течение семействата си за местоположението и състоянието си. При евентуална смърт останките им да могат да бъдат изпратени в страната, от която са дошли, а при невъзможност за идентифициране – да бъдат третираны с уважение. Ще бъдат направени и центрове, в които близките на изчезнали мигранти могат да следят за актуална информация за тяхното местонахождение.

Документът посочва, че задържането на мигранти трябва да се случва само в крайни случаи, зачитайки правата им, осигурявайки им правна подкрепа и информация на разбираем за тях език, като през цялото време се зачитат правата на децата.

Пактът насърчава държавите да обмислят планове за осигуряване на здравни услуги на мигранти – вкл. като обучат персонал как да работи с по-чувствителните групи и като се осигурят преводачи.

Специален раздел в пакта е отделен на финансите. Споразумението се обявява за „насърчаване на по-бърз, по-безопасен и по-евтин трансфер на парични преводи и насърчаване на финансовото приобщаване на мигрантите“. Целта е таксите за парични преводи да не надвишават 3%, а до 2030 г. да бъдат елиминирани тези с такси над 5%. ООН призовава страните членки възможно най-скоро да разработят национални планове за прилагането на пакта.

Източници:

1. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>.
2. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244
3. <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>
4. Съвместно изявление на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия (2017/C 210/01, ОВ С 210, 30.6.2017г., стр. 1).
5. Решение на Съда от 11 юни 2014 г., дело C-377/12, Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз, ECLI:EU:C:2014:1903