

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УБЕЖИЩЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

гл. ас . д-р Александра Вълчева

Катедра „Международно право и право на Европейския съюз”, УНСС
email: aleksandra.valcheva@unwe.bg

PROVISION OF ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION

Ch. as. Dr. Alexandra Valcheva,

Department of International Law and European Union Law, UNWE
email: aleksandra.valcheva@unw.e.bg

Резюме: Десетилетия наред Европейският съюз (ЕС, Съюзът) провежда целенасочена и активна политика за закрила на основните права и свободи на всички свои граждани, с което утвърждава основните ценности върху които се изгражда уникалното по рода си европейско обединение. Нещо повече, Съюзът осъществява различни дейности, насочени към осигуряване на закрила и на граждани на трети страни, които поради различни фактори се нуждаят от международна закрила. Посоченият подход на ЕС намира израз в европейските политики, които регламентират предоставянето на право на убежище за определени групи уязвими чужди граждани. Практическото прилагане на тези политики се прояви най-осезаемо през 2015г., когато ЕС за първи път се сблъска с толкова сериозна миграционна и бежанска криза. Днес, Съюзът е изправен пред същото сериозно изпитание, но едновременно с него възникнаха и други съвременни предизвикателства, каквито са настоящата глобална пандемия, финансовата нестабилност в някои държави-членки, сложните геополитически отношения. В настоящия доклад ще бъде представен анализ на европейските политики за убежище и тяхното прилагане в условията на съвременните обществени предизвикателства.

Ключови думи: право на убежище, Европейски съюз, обща политика, международна закрила

Abstract: For decades, the European Union (EU, the Union) has pursued a purposeful and active policy to protect the fundamental rights and freedoms of all its citizens, thus affirming the core values on which the unique European union is built. Moreover, the Union carries out various activities aimed at providing protection to third-country nationals who, due to various factors, need international protection. This EU approach is reflected in European policies governing the granting of asylum to certain groups of vulnerable foreign nationals. The practical implementation of these policies was most noticeable in 2015, when the EU first faced such a serious migration and refugee crisis. Today, the Union is facing the same serious challenge, but at the same time other modern challenges have arisen, such as the current global pandemic, financial instability in some Member States, and complex geopolitical relations. This report will present an analysis of European asylum policies and their implementation in the face of contemporary societal challenges.

Key words: right to asylum, European Union, common policy, international protection

През последните десетилетия политиките на ЕС в областта на убежището претърпяха съществени промени, чиято цел беше установяване на по-добра нормативна рамка относно въпросите, свързани с предоставянето на убежище и статута на лицата от трети страни, които се нуждаят от международна закрила. От историческия преглед на европейската правна рамка се установява, че първоначално в Договора от Маастрихт¹ „междуправителствено сътрудничество в областта на убежището беше интегрирано в институционалната рамка на ЕС“². С подписването на Договора от Амстердам³, ЕС придоби нови правомощия за приемане на законодателни мерки в областта на границите, имиграцията и предоставянето на убежище, разписани подробно в учредителния договор. Договорът от Амстердам също така предостави на Съда на Европейските общности по-важна роля в политиката на ЕС в областта на убежището⁴.

Впоследствие, Съюзът реши, че постигането на целта за установяване на обща европейска система за убежище, следва да се проведе на две фази: в първата да бъдат установени общи минимални стандарти, които държавите-членки следва да спазват във връзка с приемането на лица, търсещи убежище, а във втората фаза да се установи обща процедура и единен статут за лицата, на които се предоставя убежище, валидно на цялата територия на ЕС⁵. Тези целенасочени стъпки на Съюза в анализиранията област имат важно значение за положителното развитие на европейската правна рамка в следващите години. Възходящото развитие продължи с приемането на Договора от Лисабон, който регламентира създаването на обща европейска система за предоставяне на убежище, която по същество въвежда единен статут и единни процедури за лицата, търсещи убежище. Разпоредбите от правото на ЕС, въз основа на които се предприемат действията за провеждане на политиките в анализиранията област ще бъдат представени в следващия абзац на доклада.

Политиката на ЕС във връзка с предоставянето на право на убежище намира правно основание в конкретни разпоредби от първичното право на Общността. По-конкретно, в чл. 67, параграф 2, чл. 78 и чл. 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)⁶. Съгласно посочените правни норми, ЕС се стреми да постигне **единна и обща политика** в областта на убежището, която се основава на солидарността между държавите-членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни, включително чрез предоставяне на субсидиарна закрила и временна закрила.

¹ Договор за създаване на Европейския съюз (консолидиран текст 1997 г.), *ОВ С 340*, 10.11.1997 г., *стр.* 145–172

² Европейски парламент, Политика в областта на убежището, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/151/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%B2-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D1%89%D0%B5%D1%82%D0%BE>

³ Договор от Амстердам, *ОВ С 340*, 10.11.1997 г., *стр.* 1–144

⁴ Christian Kaunert, Sarah Leonard, Adrienne Héritier, Migration Working Group. The Development of the EU Asylum Policy: Revisiting the Venueshopping Argument European University Institute (EUI), Sala Seminario 2, Badia Fiesolana, via dei Roccettini, 9, San Domenico di Fiesole (FI), p.17

⁵ Европейски парламент, Политика в областта на убежището

⁶ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз *ОВ С 326*, 26.10.2012 г., *стр.* 47–390; Violeta Moreno-Lax. Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law, Published to Oxford Scholarship Online: October 2017, DOI:10.1093/oso/9780198701002.001.0001

Целта на тази политика е „да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане“ (чл.78, параграф 1 ДФЕС). За прецизност следва да се отбележи, че принципът на забрана за връщане е основополагащ в международното право, уреждащо статута на бежанците и закрилата на основните човешки права. Значимостта на този принцип произтича от въведената с него забрана за държавите „да връщат лица в държава, в която съществува реален риск да бъдат подложени на преследване, изтезания, нечовешко или унижително отношение или други нарушения на правата на човека“⁷. Следва да се отбележи, че по-голяма част от международните договори за закрила на правата на човека, установяват забрана против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (напр. Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, Европейската конвенция за правата на човека и др.). Ръководни принципи в европейската политика остават тези на демократизъм, хуманизъмът, справедливостта, както и принципът на равенство на всички пред закона и т.н.⁸

С оглед успешно реализиране на целта на Съюза в областта на убежището, ДФЕС регламентира създаване на **обща европейска система за убежище** (чл.78, параграф 2), която обхваща различни по характер и насоченост мерки. По-конкретно, тези мерки са изброени в чл. чл.78, параграф 2 от ДФЕС и предвиждат приемане на единни европейски правила, които регламентират статута на посочените групи лица. Такива са например: установяване на единен статут на бежанец за гражданите на трети страни, който да е валиден в рамките на целия ЕС; установяване на единен статут на субсидиарна закрила за граждани на трети страни, които, без да получават европейско убежище, се нуждаят от международна закрила; установяване на общи процедури за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила и други мерки.

Изключително важно положение, разписано от европейския законодател в чл. 80 от ДФЕС е, че **единната и обща европейска политика** по въпросите на убежището се основава на „*принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите-членки, включително във финансово отношение.*“

Правото на убежище е прогласено и в основния акт за закрила на човешките права и свободи на Общността, а именно: в Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС)⁹. Член 18 от ХОПЕС потвърждава зачитането на посоченото основно право при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г.¹⁰, на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците¹¹ и в съответствие с учредителните

⁷ Европейски парламент, Политика в областта на убежището

⁸ Радева, Н., Приемане на Наказателния кодекс през 1968 г. – В: Сборник с доклади, Научна конференция „Традиция и развитие на законодателството в сферата на икономиката“, организирана по повод 50-годишнината от приемането на НК, София, 2020, с.204.

⁹ Харта на основните права на европейския съюз (2016/С 202/02), Официален вестник на Европейския съюз С 202/389

¹⁰ Приета на 28 юли 1951 г. от Конференция 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 НС от 1 април 1993 г., в сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

¹¹ Подписан от председателя на Общото събрание и от Генералния секретар на ООН в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. Ратифициран със закон на НС от 22 април 1992 г. – ДВ, бр. 36 от

договори на Общността. Също така, в член 19 от ХОПЕС е въведена „забрана за връщането на дадено лице към ситуация, в която по отношение на него е налице основателно опасение от преследване или съществува сериозен риск от смъртно наказание, изтезание или друго нечовешко или унижително отнасяне или наказание (принцип „забрана за връщане“).”¹²

Освен в посочените по-горе разпоредби от първичното право на ЕС, правото на убежище и различни въпроси, свързани с неговата закрила и упражняване му от правните субекти, са разписани в редица други инструменти, приети от Съюза. Такива са например, Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила¹³, Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила¹⁴, Новият пакт за миграцията и убежището от 2020г., резолюции и препоръки на европейските органи и институции и други актове.

Установената правна рамка спомогна значително за преодоляване на едно от най-сериозните предизвикателства в историята на ЕС, а именно: миграционната криза от 2015г. Този негативен обществен феномен промени значително Съюза, като последиците от него се усещат и до днес в по-голяма част от държавите-членки. Миграционната криза от 2015г. доведе до подем на дясно популистки опозиционни партии в редица държави-членки на Съюза. Като например във Франция, Холандия, Дания, Швеция и Германия. Представителите на тези партии, твърдейки, че защитават националните интереси и суверенитета на държавите си, застъпват крайни позиции по отношение на политиката към бежанците и мигрантите. Днес, макар и не в такива мащаби както през 2015 г., броят на лицата, търсещи убежище и закрила в държави-членки на ЕС, продължава да нараства. Така например, през 2020 г. търсещи убежище лица на възраст под 18 години са били 141 000, като почти 10 % от тях (13 500) са били **непридружени деца**, повечето с произход от Афганистан, Сирия и Пакистан¹⁵. Тази тенденция е изключително тревожна и налага както ЕС, така и цялата международна общност, да проявяват засилено внимание и да предприемат по-активни действия, за да изпълнят задълженията си по международните договори за закрила на основните човешки права, и в частност за правата на децата.

През първата половина на 2021 г. в страните от ЕС, са подадени 248 000 молби за убежище (от които 200 000 първи молби) – с 12 % повече в сравнение със същия период на 2020 г.¹⁶, като 36% от търсещите убежище са от Сирия, 18% са афганистанци и 6,6% са иракчани¹⁷. Най-голям брой заявления са регистрирани в Германия (47231), на второ място по брой заявки е Франция (32212), на трето място е Испания (25823) и

1992 г.; допълнен със закон на Народното събрание от 1 април 1993 г. –ДВ, бр. 30 от 1993 г., в сила за България от 12 май 1993 г.

¹² Съвет на Европа, Агенция на Европейския съюз за основните права. Наръчник по европейско право относно убежището, границите и имиграцията, 2014, с. 24

¹³ ОВ L 180, 29.6.2013г., стр. 60–95, достъпна на ел. адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>, последно посетен на 6.12.2021г.

¹⁴ ОВ L 180, 29.6.2013г., стр. 96–116, достъпна на ел. адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>, последно посетен на 6.12.2021г.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_bg#RefugeesinEurope

¹⁶ Пак там

¹⁷ Германия водеща в ЕС по брой молби за убежище, <https://bntnews.bg/news/germaniya-vodeshta-v-es-po-broi-molbi-za-ubezhishte-1162773news.html>

четвърто място заема Италия (20620), в края на списъка са Унгария (19), Естония (30) и Латвия (58)¹⁸. Статистика показва, че по-добре развитите в икономически аспект европейски държави са по-желани за установяване от лицата, търсещи убежище.

Основен проблем и предизвикателство пред европейските органи и институции към настоящия момент е, че лицата, които търсят убежище в ЕС, не се третират еднакво в отделните държави-членки. Системата на ЕС за убежище остава нестабилна поради значителни различия в процентите на признаване в различните държави от ЕС¹⁹. Тоест независимо, Съюзът е осъществил необходимите действия за приемане и прилагане на адекватни политики, установил е различни по вид и характер механизми и инструменти, които да предоставят закрила на чужди граждани, без това да води до нахърняване на правата на европейските граждани, тази закрила не е в достатъчна степен ефективна. Независимо, че в правото на ЕС са създадени не малко на брой гаранции за предоставяне защита на гражданите на трети държави, които се нуждаят от международна закрила, по-специално чрез предоставяне на право на убежище, на практика към настоящия момент общата европейска система за убежище не се прилага еднакво в рамките на ЕС и в този смисъл не функционира пълноценно.

Причините за това явление могат да бъдат открити именно в съществените промени, които настъпиха през последните години в политическите класи. Дясно популистските партии и национално-консервативните партии вече заемат трайно място в политическия живот на голяма част от европейските държави, като те прокарават идеите за „затваряне на Европа“. Представителите на тези партии критикуват остро прилаганата до сега европейска политика относно миграцията и убежището, като се стремят да наложат все повече своите възгледи и идеи.

За съжаление, през последните години именно бежанската политика доведе до разединение и напрежение в отношенията между държавите-членки. Обективно, върху част от тях има по-голям натиск мигрантски натиск, поради което те проявяват повече изисквания към ЕС за финансова подкрепа. Не могат да се подминат и опасенията на националните власти, че някои от лицата не се нуждаят от закрила и дори съществува възможност те да принадлежат към терористични групировки.

Независимо от тези обстоятелства и страховете на държавите-членки, Европа трябва да бъде единна.

Държавите-членки трябва да бъдат солидарни, да бъдат партньори, да отстояват и зачитат европейските ценности и основните човешки права и свободи. Този подход е обединил европейските държави и този подход ще им помогне да преодолеят съвременните предизвикателства, едно от които е прилагането на справедлива европейска бежанска политика.

Библиография:

1. Договор за създаване на Европейския съюз (консолидиран текст 1997 г.), *ОВ С 340, 10.11.1997г., стр. 145–172*;
2. Европейски парламент, Политика в областта на убежището, ;
3. Договор от Амстердам, *ОВ С 340, 10.11.1997г., стр. 1–144*;

¹⁸ Пак там

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_bg#RefugeesinEurope

4. Christian Kaunert, Sarah Leonard, Adrienne Héritier, Migration Working Group. The Development of the EU Asylum Policy: Revisiting the Venueshopping Argument European University Institute (EUI), Sala Seminario 2, Badia Fiesolana, via dei Roccettini, 9, San Domenico di Fiesole (FI), p.17;
5. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, *ОВ С 326*, 26.10.2012 г., стр. 47–390;
6. Violeta Moreno-Lax. Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law, Published to Oxford Scholarship Online: October 2017, DOI:10.1093/oso/9780198701002.001.0001;
7. Харта на основните права на европейския съюз (2016/С 202/02), Официален вестник на Европейския съюз С 202/389;
8. Женевската конвенция от 28 юли 1951, приета на 28 юли 1951 г. от Конференция 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 НС от 1 април 1993 г., в сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.;
9. Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците, подписан от председателя на Общото събрание и от Генералния секретар на ООН в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. Ратифициран със закон на НС от 22 април 1992 г. – ДВ, бр. 36 от 1992 г.; допълнен със закон на Народното събрание от 1 април 1993 г. – ДВ, бр. 30 от 1993 г., в сила за България от 12 май 1993 г.;
10. Съвет на Европа, Агенция на Европейския съюз за основните права. Наръчник по европейско право относно убежището, границите и имиграцията, 2014, с. 24;
11. ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60–95, достъпна на ел. адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>, последно посетен на 6.12.2021 г.;
12. ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96–116, достъпна на ел. адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>, последно посетен на 6.12.2021 г.;
13. Германия водеща в ЕС по брой молби за убежище, <https://bntnews.bg/news/germaniya-vodeshta-v-es-po-broi-molbi-za-ubezhishte-1162773news.html>
14. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_bg#RefugeesinEurope
15. Нели Радева, Приемане на Наказателния кодекс през 1968 г. – В: Сборник с доклади, Научна конференция „Традиция и развитие на законодателството в сферата на икономиката“, организирана по повод 50-годишнината от приемането на НК, София, 2020, с.204.