

ОБЩИ ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА МИГРАНТИТЕ

Д-р Вероника Самуилова Дойчинова

Абстракт: Статията е посветена на някои теоретични проблеми при прилагането на европейското законодателство в областта на защитата на правата на мигрантите. В търсене на отговори на поставените въпроси е обърнато внимание на темата за общите принципи на правото, чието приложение е разгледано като условие за ефективност на правната система и гарантиране на правото на закрила. Направени са изводи относно правната рамка на правата и задълженията на мигрантите съобразно техния правен статут.

GENERAL THORETICAL ASPECTS OF THE EUROPEAN LEGISLATION IN THE FIELD OF THE PROTECTION OF THE MIGRANTS' RIGHTS

PHD Veronika Samuilova Doychinova

Abstract: The article is devoted to some theoretical problems in the application of European legislation in the field of the protection of the migrants' rights. In search of answers to the questions, attention is paid to the topic of the general principles of law, the application of which is considered as a condition for the effectiveness of the legal system and guaranteeing the protection' right. Conclusions are made regarding the legal framework of the rights and obligations of migrants according to their legal status.

Key words: Human rights, migrants, legal system, European legislation

Ефективността на правната система е условие за гарантиране на правото на защита. Защита на човешките права е израз на хуманността и връзката на правото с обществото. Универсалността на правата на човека обхваща и правата на мигрантите. Държавите членки на ЕС имат задължения относно защитата на правата на човека по отношение на чужди граждани, включително мигранти. Гаранцията на защита е поставена в зависимост от ефективното действие на правните механизми, с които разполага държавата. Важно е правните принципи на международното и европейското право да са достъпни и лесно приложими.

Те са значим компонент на правната система в сравнение с обикновените правни норми като имат императивен характер и са с пряка приложимост независимо от начина на тяхното формулиране и тяхната юридическа природа.⁽¹⁾ Процесът на развитие на идеите за правата на човека е дълъг и непостоянен.

Още в епохата на 16-17 в. приоритетни идеи в тази насока са равенството на всички пред закона, обективното правосъдие и други принципи, обезпечаващи индивидуалната свобода чрез правата на гражданите. За възникването и установяването на идеите за правата и основните свободи на човека важна роля играе идеологическото учение за естествените права на човека, които са независими от волята на държавната власт.⁽²⁾ В нашето съвремие правните принципи включват законност, демократичен и плуралистичен законодателен процес, правна сигурност, ефективна съдебна защита и ефективен съдебен контрол, при които се зачитат основните права, разделението на властите и равенството пред закона. В Глава Първа от Устава на Организацията на обединените нации е заявено, че дейността ѝ се позовава на принципите на международното право като равенство и справедливост. Съгласно чл. 38, т.1, б. „в“ на Статута на Международния съд дейността на съда се осъществява при прилагане на общите принципи на правото. Те намират място в договора на Европейския съюз и Хартата на основните права на ЕС. Принципите на правото се гарантират както от Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз, така и от националните съдилища. Аргументирани от горното някои автори смятат, че принципите са легален термин както на националното, така и на международното право и правото на ЕС и заемат място в областта на правоприлагането.⁽³⁾

Естествените права съдържат функционалната същност на правни принципи. Универсалният характер на правата предопределя мястото на тяхната правна институционализация. Те се отразяват на йерархичното ниво на конституционните норми. По този начин основните права придобиват конституционен характер. Те се институционализират в основата на нормативната система на правото.⁽⁴⁾ Основните права са конституционно защитени права. Във формален смисъл те са основни, тъй като са провъзгласени за такива в Конституцията на Република България и имат върховенство по отношение на всяка друга обществена или политическа цел. В материален смисъл те произтичат от човешката природа и са еквивалент на морален и политически идеал. В институционален смисъл те са критерий за преодоляване на колizia между субективните права на различни субекти, както и между субективните права и обществения интерес в областта на правораздаването. Институционалният аспект на понятието за основни права ги превръща в обект на правна защита.⁽⁵⁾

¹ Пенчев, Г. Някои дискуссионни научни тези относно принципите на правото и значението им за екологичното законодателство. – В: Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“. Сборник доклади от научна конференция, организирана от катедра „Наказателно-правни науки“ на Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, проведена в гр. София на 15 май 2017 г. гр. Софи: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017 г., стр. 153-154.

² Павлов, Хр. Генезис и еволюция на идеите за правата на човека, Годишник на БСУ, т. XLVIII, Бургас, 2023, с. 272.

³ Стоилов, Я. Правните принципи, Теория и приложение, Сиби, 2018, 43.

⁴ Чернева, Б., Понятие за основни права. Една европейска правна традиция, С., Авангард Прима, 2011, с. 50-51.

⁵ Чернева, Б., Киселова, Н., Драганов, Ж., Митрева, П., Хаджийска А., Защита на основните права, Курс лекции, С., Сиела, 2023, стр. 33.

1. Правата на мигрантите като част от човешките права

Правната защита на мигрантите като категория чужденци е осигурената от закона възможност да упражняват правата си, а гаранциите за защита са правилата, които осигурява правото. Правото на защита се изразява в гарантиране на правата на отделни групи мигранти: работници, учащи, бежанци, търсещи закрила, незаконни мигранти. От гледна точка, на мястото си в структурата на обществото, мигрантите се причисляват към уязвимите групи лица. Правото на защита се проявява под формата на правни гаранции за реализиране на основни права на всички групи лица. Защитата на правата на човека включва осигуряването на равен достъп до права, независимо от различни обективни признаци, които са причина за това – пол, възраст, убеждения, социален статус, имущество и др. Националните правни системи са призвани да следват международните принципи и не само да установят всеобщи и равни права, но и да гарантират равен достъп и еднаква възможност за упражняване на основни права. Във функционален смисъл, определянето на категории уязвими лица създава опасност от превръщането на предимствата за тях в привилегии, което води до нарушаване на принципа на равнопоставеност пред закона и до позитивна дискриминация. Така правната система не е в състояние ефективно да гарантира защитата на основните права.

Посоченото позволява да се направи изводът, че правата на мигрантите са на първо място въпрос за човешките права. Вероятно тази констатация изглежда повече от очевидна, но е от значение да се посочи в какво точно се изразява тя. Защо правата на определена категория лица, каквито са мигрантите, е проблематика на човешките права? Защото на тази теза могат и се противопоставят аргументи за това, че човешките права са общи и не се променят за специфични категории лица. Те са основни права по силата на това, че се признават по еднакъв начин за всички.

От законовото съдържание на правните принципи може да изведат основните права. Принципът на недопускане на дискриминация предполага прилагане на юридически механизми за гарантиране на тяхната защита особено, когато става дума за лица, които са в по-неблагоприятно положение от останалите в съответната обществена система. Приема се, че защитата от дискриминация се реализира на три нива.⁽⁶⁾ Първото ниво на недопускане на дискриминация представлява достъпа до права. Основната роля на законодателството е да се съобрази с различията на субектите и да гарантира достъп до субективни права на всяко лице. Второто ниво на защитата от дискриминация се изразява в спазване на принципа на равнопоставеност пред закона. Равенство пред закона обхваща еднаквото третиране на граждани, които се намират в приблизително еднакви условия. Третото ниво се проявява във въвеждането на законодателни санкции относно дискриминационно поведение.

От гледна точка на общоприетите принципи за равенство и хуманно отношение между хората, произтичащи от естественоправната теория, изследвайки проблемите на съвременните миграционни процеси, се поставя въпросът за една общочовешка трагедия от една страна и международен проблем в сферата на сигурността от друга. Ясно е, че правата на човека включват правата на мигрантите, които се разглеждат като частното въз основа на общото. Принципите за равенство, справедливост и хуманно отношение намират място в миграционното законодателство.

⁶ Чернева, Б., Митрева, П., Абсолютната забрана за дискриминация. Равенство в разнообразието и престъпленията от омраза, С., Сиела, 2023, стр. 39.

В хода на регулирането на миграционните процеси възникват неясноти и противоречия между правната регламентация и наложената практика в сферата на правото прилагането на миграционното законодателство. Необходимо е регулирането на обществените отношения, които касаят режима на чужденците и предоставянето на международна закрила, да се осъществява съобразно съвременните условия. Предвид масовия и траен характер на незаконната миграция възниква необходимостта от засилване на контрола на външните, а и на вътрешните граници на ЕС. В пространство с относително понятие за граници е невъзможно да бъде посочено местопребиваването на мигранти, нито техния брой в случай на незаконно пребиваване без персонална идентификация. Липсата на физическа уседналост на мигранти в нерегламентирана ситуация на територия, в която пребивават, възпрепятства упражняването на техните права, както и тяхната гаранция от страна на държавните институции. Неуспешната интеграция на лицето също е предпоставка за ограничаване на възможностите за упражняване на права, които държавата му предоставя.

2. Развитие на европейското право в областта на миграцията

Европейският съюз полага усилия да хармонизира политиките по отношение на миграцията и убежището в страните членки на ЕС като прилага обща европейска процедура за убежище в съответствие с Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Политиката на ЕС се основава на международните споразумения за спазване на правата на човека, тъй като миграционните въпроси са тясно свързани с визовата политика, граничния контрол, събирането на семейства и равното третиране.

Основните права като право на убежище; правото на свободно движение; право на културно, религиозно и езиково разнообразие са права, залегнали в основния източник на идентифициране и защита на общите принципи на правото на ЕС, а именно Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС)⁽⁷⁾.

С ратификацията на Договора от Амстердам⁽⁸⁾ се създава правната основа за разработването и приемането на миграционната политика на Европейския съюз, борбата с незаконната имиграция, контрола върху пресичането на външните граници и предоставянето на убежище. Чл. 63 от Договора от Амстердам съдържа основните правила, които страните членки на ЕС трябва да следват при регулирането на миграционните процеси. Те включват определянето на минималните стандарти за процедурите на убежище, приемането на обща дефиниция за бежанците, социалните и икономическите права при процедура за предоставяне на убежище и след нейното приключване, както и определянето на правила за временна закрила при масов поток от хора.

Основните принципи на политиката за интеграция на мигрантите са договорени през 2004 г. в Хагската програма и в тази връзка се изготвя рамка за прилагане на общи интеграционни политики⁽⁹⁾ между страните членки на ЕС, която подчертава

⁷ ОВ С 83, 30.03.2010 г.

⁸ Договор от Амстердам за изменение на Договора за Европейския съюз, подписан на 2 октомври 1997, влязъл в сила на 1 май 1999 година.

⁹ Политиките са групирани в 3 области: въвеждащи и езикови курсове, ангажираност на приемащото общество (и) активно участие на мигрантите във всички аспекти на колективния живот („Европейска Комисия, 2011 г.) Преди тези варианти на политиката да станат задължителни обаче, ЕС страните членки са свободни да прилагат интеграционни политики, които просто отговарят на минимални изисквания, определени в международното право.

основния подход към интеграция като взаимна адаптация между приемащата и мигрантските общности.

През 2008 г. Европейският пакт за имиграция и убежище създава нова институция в областта на убежището – Европейско бюро за подкрепа в сферата на убежището като въвежда единна процедура за убежище и единен бежански статут. Предвиждат се мерки в случай на масова миграция. Към онзи момент миграционната обстановка се отличава съществено от настоящата. Налице е трайно запазваща се тенденция на увеличаване на ръста на трудовата миграция.

През 2013 г. европейското законодателство въвежда Регламента от Дъблин⁽¹⁰⁾, който конкретизира критериите при определяне на държавата, отговорна за разглеждане на молбите за убежище. Възможността граждани на трети страни да пътуват свободно в рамките на Шенгенското пространство поражда потенциални трудности и налага създаването на механизъм, който да гарантира, че по принцип само една държава е компетентна за разглеждането на дадена молба за убежище. Определянето на компетентната държава членка е с цел предотвратяване и възпиране на „търсене на най-благоприятната правна система“ (т.нар. „forum shopping“)⁽¹¹⁾, предотвратяване и възпиране на вторични движения⁽¹²⁾ и избягване на явлението „кандидати за убежище в орбита“, т.е. недопускането на ситуация, в която всяка държава членка твърди, че не е компетентна, защото друга държава членка представлява сигурна трета държава, поради което следва да е компетентна⁽¹³⁾. В общия случай това е първата страна от ЕС, в която е влязъл подаващият искането. Само две години по-късно се вижда, че на практика тази система не работи. Като следствие от въведените правила Италия и Гърция заедно с България поемат най-голямата тежест на миграционната криза. Въведената процедура за разглеждане на молбите за закрила от първата страна, регистрирала кандидата, възпрепятства равномерното поемане на мигрантския натиск от страните членки. Дискусията относно изследване на връзката на кандидата със страна членка, която се явява страна дестинация с цел пре-

Споразумението от Шенген (1990 г.), Дъблинската конвенция (1990 г.) и директивите, провъзгласени на заседанието на Европейския съвет във Финландия (1999 г.) са ключови аспекти на общата европейска процедура за убежище.

¹⁰ Регламентът (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета (Регламентът от Дъблин) е в основата на системата на ЕС за даване на убежище и определя коя страна отговаря за разглеждането на искания за международна закрила.

¹¹ Понятието „избор на най-благоприятна правна система“ е свързано с форма на злоупотреба с процедурите за предоставяне на убежище, при която едно и също лице подава множество молби за убежище в няколко държави членки с единствената цел да удължи престоя си в държавите членки; вж. например Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство от 3 декември 2008 година (COM(2008) 820 final).

¹² „Вторично движение“ е явлението, при което поради различни причини мигранти, бежанци или търсещи убежище лица напускат територията на първата страна, в която са пристигнали, за да търсят закрила или постоянно презаселване на друго място (вж. Речник на термините „Убежище и миграция“ на Европейската мрежа за миграцията).

¹³ Съображения 2, 3, 4 и 5 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета (Регламентът от Дъблин) е в основата на системата на ЕС за даване на убежище и определя коя страна отговаря за разглеждането на искания за международна закрила.

хвърляне на кандидата, не дава резултат към настоящия момент. Приемането на подобно решение би поставило конкретни държави като Франция и Германия в неизгодна позиция.

След Договорът от Лисабон от 2007, влязъл в сила на 01.12.2009 г. и последващите регламенти в областта на убежището и предоставянето на закрила, не е въвеждана съществена промяна в европейското законодателство в областта на миграцията. При решаване на практически казуси в съда възниква необходимост от тълкуване на европейското право в тази област.

През 2024 г. след дълги и изострени от политическо естество преговори страните членки достигат до известно единодушие и правят следваща крачка в опита да стабилизират международната обстановка в областта на миграцията. Въвеждането на Европейски пакт за миграцията и убежището⁽¹⁴⁾ е продиктувано от убеждението, че по този начин ще се установи по-голяма сигурност по външните граници на Европа.

Съгласно него всички мигранти в нерегулирана ситуация ще бъдат регистрирани и ще представляват обект на идентификация, контрол за сигурност и здравен статус. Като по този начин институциите на ЕС отговарят на установените липси в регулирането до този момент на съществуващата правна рамка в областта на миграционния контрол и предоставянето на убежище. Въведени са сравнително кратки процедури за преценка за отговаряне на условията за предоставяне на закрила от порядъка на седем дни за скрийнинг процедура на външните граници и три дни за тези лица, които са установени във вътрешността на страната. Обособени са три процедури – гранична процедура, процедура за убежище и процедура за връщане. Освен осъществяване на процеса за предоставяне на закрила и процедура по връщане е въведен независим мониторинг за защита на основните права по време на тези процедури. Въведени са процедурни гаранции за основните права като безплатна правна консултация, безплатно представителство и правна помощ и въвеждане на мерки за особено внимание на уязвимите групи.

Въвежда се промяна в досега съществуващото законодателство относно регистриране на молбите за закрила. До този момент системите можеха да отброяват единствено подадените молби за закрила, като с Пакта се въвежда преброяване на подадените кандидати за закрила. Разширен е обхватът на идентифициране на лицето. До този момент се вземаха единствено пръстови отпечатьци, като Пакта за миграция и убежище изисква да се сменя лицево изображение, лични данни и копие на лични документи и документи за пътуване. Удължен е периодът на съхранение на данните. В системата ще бъдат въведени деца, навършили 6-годишна възраст. До този момент на регистрация в системите Евродак подлежаха навършилите 14-годишни.

3. Защита на основните права на мигрантите съобразно техния статут

Правният статут на мигранта се превръща в проблем, който се отнася до стабилността на международните отношения в областта на миграционната политика и ефективното действие на институциите, отговорни за контрола и управлението на миграционните процеси. По силата на суверенитета всяка държава автономно въвежда правилата за допускане на чужденци на своя територия и определя условията за тяхното пребиваване. Преди всичко мигрантът е „чужд гражданин” и е обект на

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu>

взаимодействие между различни правни системи – национални, наднационални и международни. Трудностите при контрола и управлението на миграционните процеси ясно показват липсата на единен подход в третирането на различните категории чужденци както на национално, така и на международно равнище. Този проблем е още по-видим в рамките на ЕС, който има за цел да води обща европейска политика и да въвежда единни стандарти в държавите членки. Очевидна е липсата на единен подход относно видовете мигранти, идващи от Украйна и тези от Азия и Африка. И в двата случая става въпрос за миграция, но с различен политически контекст.

Мигрантите имат право, независимо от техния статут, да поискат достъп до правосъдие и до ефективна правна защита. Съгласно международното и европейското право за правата на човека понятието за достъп до правосъдие задължава държавите да гарантират правото на всяко лице да се обърне към правораздавателен орган, за да получи правна защита, ако се установи, че правата на това лице са били нарушени. Правото на достъп до правосъдие включва правото на достъп до ефективни средства за защита, в това число право на правна помощ и представителство, право на информация, право на превод. Уседналостта на чужденците е условие за ефективно упражняване на техните права. Липсата на постоянен адрес, координати са връзка с лицето възпрепятства достъпа му до правосъдие, както и затруднява държавните институции да осъществяват служебните си задължения. Упражняването на това право е предпоставка за предоставянето на възможност лицата да упражняват други права. Достъпът до правосъдие обхваща редица основни права на човека, например правото на справедлив процес⁽¹⁵⁾, както и правото на ефективни правни средства за защита⁽¹⁶⁾. Въпреки че различни правни системи регламентират изпълнението на Европейската конвенция на правата на човека и Хартата на основните права на ЕС, и в двете се подчертава, че правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес трябва преди всичко да се прилага на национално равнище. Това е пример за взаимодействие на две правни системи, които действат на една съща територия.

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 статут на бежанец. Начинът, по който тази процедура се управлява, следва да улеснява достъпа до права и съответно да гарантира сигурността на страната. Процедура, която не е достъпна, или е с ниско качество, ще принуждава хората да я избягват, което на свой ред ще доведе до по-нататъшно нерегламентирано пребиваване и липса на контрол и надзор.

Заключение

Правото на миграция е човешко право. Международната миграционна политика трябва да се основава на зачитането на основните права на човека и човешкото достойнство. Ефективното сътрудничество между държавите и управлението на

¹⁵ Вж. чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека; чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

¹⁶ Вж. чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека; чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

миграцията и граничния контрол по хуманен и безопасен начин е стъпка към усъвършенстване на правните механизми в тази област. Спазването на принципите на солидарност и споделена отговорност са от съществено значение за успешна и стабилна миграционна политика в световен мащаб. Правната система е достатъчно гъвкава, за да осъществява институти на международното, морското и бежанското право с оглед на ефективна регулация на обществените отношения в областта на миграцията. Защитата на правата на мигрантите изисква от международното хуманитарно право създаването на една правна и институционална система, чиито механизми да гарантират техните права. Възможните решения остават в сферата на засилено международно сътрудничество, информационен обмен на международно и национално ниво, работещи споразумения между страните (реадмисионни споразумения, техническа подкрепа, обучения, процедури по връщане), осигуряване на легална възможност за миграция в Европа.

Международните и регионалните стандарти за човешките права създават основата на узаконяването на закрилата на бежанците и мигрантите. За да бъде ефективно тяхното приложение, е необходимо правилно да се тълкуват универсалните правни разпоредби. Това е от значение поради тенденцията на европеизирането на законите в областта на миграцията извън ЕС, каквито са визовите изисквания, граничния контрол и правилата за убежище, както и последствията при регулирането на миграцията като социален проблем. По отношение на интеграцията като част от миграционния процес следва да се обърне внимание на интегрирането на мигрантите спрямо новата социална среда, но и на гражданите на съответната държава спрямо тази част от населението.

Миграционните процеси поставят редица хуманитарни въпроси, свързани със защитата на правата на мигрантите, което налага и обособяването на правата на основни и специални. Това позволява да се доразвие представата за системата на правото от гледна точка на въпросите на чужденци, мигранти и бежанци. Създаването на единна система от субективни права и юридически задължения на мигрантите в рамките на регулацията на статута на чужденците било разумно решение на поставените проблеми.

Литература:

1. Пенчев, Г. Някои дискуссионни научни тези относно принципите на правото и значението им за екологичното законодателство. – В: Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“
2. Павлов, Хр. Генезис и еволюция на идеите за правата на човека, Годишник на БСУ, т. XLVIII, Бургас, 2023
3. Стоилов, Я. Правните принципи, Теория и приложение, Сиби, 2018, 43.
4. Чернева, Б., Понятие за основни права. Една европейска правна традиция, С., Авангард Прима, 2011
5. Чернева, Б., Киселова, Н., Драганов, Ж., Митрева, П., Хаджийска А., Защита на основните права, Курс лекции, С., Сиела, 2023
6. Чернева, Б., Митрева, П., Абсолютната забрана за дискриминация. Равенство в разнообразието и престъпленията от омраза, С., Сиела, 2023
7. Попова, Ж. Европейският съюз след Договора от Лисабон. Дипломатически институт, Министерство на външните работи, С., 2015

Нормативни актове:

ОВ С 83, 30.03.2010 г.

Договор от Амстердам за изменение на Договора за Европейския съюз, подписан на 2 октомври 1997, влязъл в сила на 1 май 1999 година.

Регламентът (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета (Регламентът от Дъблин)

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите.

Закон за защита от дискриминация, обн. ДВ бр. 86 от 30.09.2003 г., изм. ДВ бр. 7 от 19.01.2018 г.

Европейската конвенция за правата на човека

Хартата на основните права на Европейския съюз

Съдебна практика:

CJ, 18.12.2014, Становище 2/13 (Присъединяване на ЕС към ЕКПЧОС), т.158.

Интернет източници:

<https://www.consilium.europa.eu>