

## ПОНЯТИЕТО „НЕЗАКОННА МИГРАЦИЯ” В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

гл. ас. Ваня Христова Стаматова  
Бургаски свободен университет

### THE TERM „ILLEGAL MIGRATION” IN EUROPEAN UNION LAW

Assist. Prof. Vanya Hristova Stamatova  
Burgas Free University

**Abstract:** *This article discusses the terms used in the designation of 'illegal migration'. In the European Union there is no generally accepted term in the definition of this phenomenon. As a result, the study concludes about the terminology and output definition of „illegal migration”.*

**Key words:** *illegal immigration, European Union.*

През XIX и XX век, формите, природата и качеството на миграционните процеси са подложени на безпрецедентна промяна в световен мащаб. В края на XX-ти и началото на XXI век съществуващите видове миграция се разширяват с нови разновидности: туристическа миграция, транзит и др. Проблемите на миграцията и нейното регулиране са предмет на разгорещени политически дебати в света, което обуславя актуалността от настоящото изследване.

Миграцията е един от най-големите проблеми на населението и се разглежда не само като механично придвижване на хора, но и като сложен обществен процес, засягащ различни страни на социално-икономическия живот. В последните години миграцията придобива етносоциално и етно политическо измерение и прави промени в живота на местните общества, влияе върху политиките, провеждани от суверенните държави и не на последно място променя личностните характеристики на лицата, които са принудени да се движат в други държави, принудени да търсят по-спокоен живот и по-добро бъдеще.

През XX век миграционните потоци бързо се разрастват и до края на века миграцията се превръща в съставна част на всички глобални проблеми, които изискват създаването на нов подход при регламентирането на миграционните политики, за да се постигне баланс на интересите на всички участници в миграционните процеси.

Нелегалната имиграция се превръща в приоритетен въпрос на миграционната политика в последното десетилетие. Правителствата на държавите-членки се обвиняват взаимно по отношение на политиката за справяне с нелегалните мигранти. Все още не са подробно проучени размерите и характеристиките на нелегалната имиграция като явление. Нелегалната имиграция е многообразно явление и нейната сложност възниква от факта, че нелегалните имигранти са разнородна категория хора. Сред широката общественост нелегалната имиграция в Европа се свързва със страховете на държавите-членки, че ще загубят контрола над границите си, че системите за социално осигуряване ще се пренатоварят, че местните работници ще бъдат изтласкани от пазара на труда и, че престъпността ще нарасне. В резултат на това нелегалната имиграция е един от приоритетите на миграционната политика на ЕС. Нелегалната имиграция е силно политизиран въпрос както на национално, така и на европейско равнище.

В Европейския съюз живеят все повече хора, дошли отвъд неговите граници. Част от тях търсят по-добро бъдеще, а други са подгонени от военни действия, политически преследвания или природни бедствия. Това превръща темата „имигранти“ във водеща за политическия дневен ред на държавите-членки. Въпреки рестриктивните имиграционни политики, които са в действие в повечето от държавите членки от 1970-те години насам, голям брой емигранти продължават да пристигат в ЕС в търсене на работа, наред с търсещите убежище и нелегални имигранти. Възползвайки се от хората, които се стремят към по-добър живот, мрежите за контрабанда и трафик на хора са завладели ЕС. Тази ситуация означава, че трябва да се мобилизират значителни ресурси за борба с нелегалната миграция.

Незаконната миграция е обективно обусловен процес на движение на хора от държави, намиращи се в тежко икономическо положение или в състояние на граждански конфликти, към държави с развита икономика, утвърдена демокрация и висок жизнен стандарт.

Регулирането на миграционните процеси е специфична област от политиката на държавите-членки на ЕС, която се осъществява чрез административни, правни, организационни, икономически и други методи. При създаване на правната регламентация на миграционните процеси трябва да се вземат предвид очертаващите се тенденции както към вътрешната, така и към външната миграция. В момента държавите-членки на ЕС са изправени пред редица сериозни проблеми, от чието решаване до голяма степен зависи бъдещето на ЕС. Тези проблеми според нас включват следното:

- регулиране на миграционните потоци, които от епизодични явления се превръщат в постоянен фактор в ЕС;
- регулиране на отношенията с нелегалните имигранти и определянето на статут на бежанец в съвременните условия;
- разработване и прилагане на мерки за адаптиране на имигрантите към условията за работа, живот и култура на приемащата страна;
- търсенето на трайни решения за облекчаване на икономическото развитие чрез всеобхватни мерки в областта на инвестициите, търговията и сътрудничество при спазване на основните човешки права и свободи.

Във всяко проучване за нелегалната миграция обозначаването на това явление е трудна задача, тъй като има много видове и форми на т.нар „нелегалност“ и „незаконност“, свързани с влизане, престой или работа на чужденци в трета страна.<sup>1</sup> Освен това има редица изрази и термини, които се използват за лица, които влизат незаконно в държавите-членки, имат престой над разрешения или живеят в страните без разрешение за пребиваване, или нарушават имиграционните правила и стигат до експулсиране. Използват се прилагателните: „нередовни“ - „irregular“, „нелегални“ - „illegal“, „недокументирани“ - „undocumented“, „неразрешени“ - „unauthorized“, които се комбинират с „мигранти“, „имигранти“, „чужденци“ или „чужди граждани“, както и „мигранти с нередовен статут“. Някои учени твърдят, че термина „незаконна миграция“ асоциира този вид миграция с престъпно поведение и трябва да се избягва. Според защитниците на човешките права изразът „незаконен имигрант“ е унижителен и дискриминационен, тъй като „нито едно човешко същество не е незаконно“. Терминът „незаконна миграция“ обозначава акта на влизане в страната в нарушение на националното право, международноправните норми и нормите на Правото на ЕС и се ограничава до незаконно преминаване на границата. При „нелегалната миграция“ преминаването на границата и влизането в страната е на законно основание, но впоследствие се стига до просрочване на разрешения престой или липса на виза за пребиваване.

<sup>1</sup> Triandafyllidou. A., Irregular Migration in Europe, London, 2010, p.3

В последните години на ниво ЕС все повече се употребява изрза „нередовна миграция” като по-широк термин, включващ в себе си и двата потока имигранти.

Под „миграция” в Европа се разбира процес, при който лица, граждани на една държава се преместват в друга държава с цел заселване<sup>2</sup>. Относно понятието незаконна/ нелегална миграция или миграция, неотговаряща на съответни правни норми (illegal или irregular) съществува известна неопределеност и вследствие на това в ЕС липсва общо признат термин. Под нелегална миграция се разбира движение между държавите, което излиза извън рамките на правно регулиране на страните по произход, транзитните и приемащите страни. Нелегалната миграция като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите нямат необходимите документи. От гледна точка на страните по произход нелегалността се разкрива, например, в случаите когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата.

Аналогичен подход има и при определяне на понятието „нелегален имигрант”. В Речника по международно миграционно право, издаден под егидата на МОМ, четем: „Нелегален имигрант – това е лице, което няма легален статут в държавата по произход или в приемащата държава по причини, свързани с незаконно влизане, изтичане на срока за пребиваване или действието на визата. Терминът се прилага за мигранти, които са нарушили правилата за влизане, на която и да е държава, както и за всички лица, на които не е разрешено да останат в приемащата държава, поради липса на документи, както и нелегалните работници”<sup>3</sup>.

В Съобщение на Комисията относно политическите приоритети в борбата против незаконната имиграция на гражданите на трети страни от 19 юли 2006 година се казва, че „термина „незаконна имиграция” (illegal immigration)” се използва за описание на широк кръг явления, свързани с незаконното влизане на граждани на трети страни на територията на държавите-членки по суша, море и въздух, включително и транзитните зони на аерогарите. Често това става с използването на неистински или преправени документи или с помощта на организирани престъпни мрежи, занимаващи се с контрабанда и трафик на хора. Освен това има лица, които влизат законно на територията на държава-членка с валидна виза или при безвизов режим, но „надхвърлят срока за престой” или променят целта на пребиваването си без съгласието на властите, както и лица, търсещи убежище, които не напускат държавата след получаването на отказ за предоставяне на закрила”<sup>4</sup>.

В последно време се използва термина „irregular immigration” (нередовна миграция), като по-широк и едновременно с това ограничава смисловото значение на термина „illegal immigration”, който все по често се употребява за отделянето на отделни групи миграционни процеси, свързани с незаконния превоз (контрабанда) на имигранти (human smuggling) и трафика на хора (human trafficking). Може да се каже, че съществува недостатъчна определеност на терминологията и се използват както термините „irregular immigration” и „illegal immigration”, така и „clandestine migration” (скрита миграция) и „undocumented migration” (не документирана миграция) като синоними.

<sup>2</sup> Glossary on Migration. International Organization for Migration, Geneva: 2004, p.31.

<sup>3</sup> Glossary on Migration. International Organization for Migration, Geneva: 2004, p.34-35.

<sup>4</sup> Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, Brussels, 19.7.2006 г., COM (2006) 402 final, интернет ресурс: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=430281:cs>, (дата на влизане 30.05.2013 г.)

С Директива 2008/115/ЕС относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни се въвежда още едно понятие „illegal stay” (незаконен престой), означаващо присъствие на територията на държава-членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава-членка.<sup>5</sup>

В Конвенцията на ООН против транснационалната организирана престъпност (Конвенцията от Палермо),<sup>6</sup> приета на 15 ноември 2000 година и Протокола към нея (против незаконния превоз на имигранти по суша, море и въздух; за предотвратяване и наказване на трафика на хора, особено жени и деца) трафика на хора се определя (human trafficking) се определя като: „набиране, транспортиране, прехвърляне, укриване или приемане на хора чрез заплаха или използване на сила или други форми на принуда, отвлечане, измама, заблуда, злоупотреба с власт, или злоупотреба с положение на зависимост, или чрез даване или получаване на пари или облаги, за да се получи съгласието на лице, упражняващо контрол върху друго лице, когато се извършва с цел експлоатация.” Този вид нелегална имиграция се приравнява на робство.<sup>7</sup> Прави се разлика между „контрабанда на хора” (human smuggling), която се осъществява със съгласието на имигрантите и „трафик на хора” (human trafficking) с цел експлоатация.

Европейските правни документи също толерират сътрудничеството между държавите в противодействието им на трафика на хора. То засяга дейността както на специализираните държавни органи и служби, така и взаимодействието им с неправителствени организации (НПО) и междуправителствени организации.

Един от тези документи е Конвенцията на Съвета на Европа(СЕ) за борба с трафика на хора<sup>8</sup>. В нея е отделена специална глава за общите принципи на взаимодействие и сътрудничество – „Международно сътрудничество и сътрудничество с гражданското общество”. Подписалите я държави си сътрудничат в съответствие с разпоредбите на конвенцията и посредством използването във възможно най-висока степен на съответните приложими международни и регионални актове, на договореностите, постигнати на основата на единно или реципрочно законодателство, и на националните закони, с оглед:

- предотвратяването и борбата с трафика на хора;
- закрилата и предоставянето на помощ на жертвите;
- разследването и съдебното преследване на трафика на хора.

<sup>5</sup> Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, **ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98-107**

<sup>6</sup> Обн. ДВ, бр. 98/ 2005 г. , 8.12.2005г.

<sup>7</sup> Решение на Съвета от 24 юли 2006 година относно подписването от страна на Европейската общност на Протокола за предотвратяване, възпиране и наказване на трафика на хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН против транснационалната организирана престъпност относно разпоредбите на Протокола дотолкова, доколкото разпоредбите на настоящия Протокол попадат в обхвата на членове 179 и 181а от Договора за създаване на Европейската общност (2006/618/ЕО), [интернетресурс: http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,bg&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=433427:cs](http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,bg&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=433427:cs) (дата на влизане: 1.06.2013г.)

<sup>8</sup> Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, Ратифицирана със закон, приет от 40-тото НС на 7 март 2007 г., ДВ, бр.24/2007 г., в сила за Република България от 18 юни 2007 г. (Обн. ДВ, бр.63/2007г.)

Конвенцията се прилага по отношение на всички форми на експлоатация на трафика и без значение от пола или възрастта на жертвите. Наред с предвидените в Конвенцията мерки, които са насочени към предотвратяване на трафика на хора, закрила и съдействие за спазване на правата на жертвите на трафик и подпомагане на свидетелите на тези престъпления, в нея се съдържа и задължение на държавите-страни по нея да инкриминират престъпленията, свързани с трафик на хора, както и да гарантират спазването на поставените изисквания към националното производство по тях.

С нея се разширяват приложното поле на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и Протокола за предотвратяване, спиране и санкциониране на трафика на хора и особено на жени и деца, допълващ Конвенцията (*„Конвенцията и Протоколът от Палермо“*).

Съгласно чл. 2 на Конвенцията на СЕ, тя се прилага „за всички форми на трафик на хора, независимо дали са национални или транснационални и дали са свързани или не с организираната престъпност”. В същото време чл. 1, т.1 от Протокола от Палермо изрично посочва, че този протокол „допълва Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и следва да бъде тълкуван заедно с Конвенцията” – от което пък следва, че се отнася за трафика на хора когато престъплението е транснационално по своя характер и извършвано от организирани престъпни групи .

Определението за „трафик на хора”, дадено в чл. 4, б.”а” от Конвенцията на СЕ напълно се покрива с определението, дадено в чл. 3, б.”а” от Протокола от Палермо, а именно *„набирането (привличането), транспортирането, прехвърлянето, укриването или приемането на лица чрез: заплаха или физическа сила или друго средство за принуда, отвлечане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или положение на зависимост, или даване или получаване на възнаграждение или услуга за скланяне на лице, контролиращо друго лице, с цел експлоатация. Експлоатацията включва минимум: експлоатация на други лица за проституция или други форми на сексуална експлоатация, принудителен труд или услуги, робство или робски практики, слугуване или вземане на органи.”*

Подобно на Протокола от Палермо (чл.3, б. „б”, „в” и „г”) и в Конвенцията на СЕ (чл. 4, б. „b”, „c”, „d”) се посочват случаите (относно използваните средства: заплаха или използване на сила или други форми на принуда, отвлечане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение или чрез даване и получаване на плащания или други облаги за получаване съгласието на лице, което има контрол върху друго лице), в които даденото съгласие на жертвата се счита за ирелевантно (невалидно). Т.е. съгласието на дадена жертва на трафик на хора относно намерението за експлоатация (експлоатацията включва като минимум експлоатиране на проституцията на други лица или други форми на сексуална експлоатация, принудителен труд или услуги, робство или дейности, сходни с робството, заробване или отнемане на телесни органи) се счита за невалидно в случай, че са използвани някои от изброените средства. Набирането, транспортирането, прехвърлянето, укриването или приемането на деца за целите на експлоатацията следва да се счита за вид „трафик на хора”, дори и ако това не включва нито едно от изброените средства. Почти всички разпоредби на Конвенцията на ЕС са идентични с тези на Протокола от Палермо относно задължението за криминализиране на трафика на хора, вкл. на съучастието и опита; защитата на жертвите, превенцията, репатрирането, граничните мерки, сигурността и контрола на документите за самоличност.

Новост (в сравнение с Протокола от Палермо) са разпоредбите относно идентификация на жертвите на трафик (чл.10), закрила на личния живот и самоличността на жертвите (чл.11), тяхното подпомагане (чл.12), разрешение за пребиваване (чл.14), обезщетение и правна закрила (чл.15) и др.

Мерките, които Конвенцията предписва в областта на борбата с трафика на хора, са въведени в българското законодателство с измененията на НК през 2002 г. чрез формулирането на самостоятелни състави на престъплението трафик на хора (чл.159а-159в), както и с приемането на Закона за борба с трафика на хора през 2003 г.

Новост е и поетото задължение от държавите, ратифицирали Конвенцията (чл.19) за криминализиране на използването на услугите на жертвата на трафик. В резултат – българския законодател създаде в НК нов чл.159 в (ДВ, бр. 27/2009 г.), който ги криминализира. Увеличиха се и наказанията за престъпленията, включени в глава втора, раздел „Трафик на хора”. Създаде се и нов чл. 281 (НК), свързан косвено, с трафика на хора (относно подпомагането на чужденец да пребивава в страната в нарушение на закона).

В чл. 2 на Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета<sup>9</sup> като наказуеми умишлени деяния се квалифицират набиране, превоз, прехвърляне, подслоняване или приемане на лица, включително размяна или прехвърляне на контрола над тези лица, посредством заплаха за или употреба на сила или други форми на принуда, посредством отвлечане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение, или посредством даване или получаване на плащания или облаги, с оглед получаване на съгласието на лице, което има контрол над друго лице, с цел експлоатация.

В Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ)<sup>10</sup> се използва и определя понятието ”незаконно пребиваващ чужденец”. Според §1, т.3б на Допълнителните разпоредби такъв е всеки чужденец – гражданин на трета държава, който се намира на територията на Република България и не отговаря или е престанал да отговаря на условията за престой и пребиваване. Законът за насърчаване на заетостта<sup>11</sup> в §1, т.37 на Допълнителните разпоредби препраща към ЗЧРБ при дефиниране на понятието ”незаконно пребиваващ чужденец”. Освен това §1, т.38 определя понятието „незаконно наемане на работа на чужденец” като „наемането на работа на незаконно пребиваващ чужденец на територията на Република България, както и наемането или приемането на чужденец без съответното разрешение или регистрация от Агенцията по заетостта”

В момента не се наблюдават сериозни различия между европейското законодателство и международноправните норми при определяне на същността на понятието „нелегална имиграция”, въпреки че ЕС не е ратифицирал Конвенцията на ООН и Протокола към нея. Към днешния ден Конвенцията е ратифицирана от всички държави-членки, със изключение на Чехия и Европейския съюз като цяло.

Можем да направим извод, че термините „незаконна”, „нелегална”, „нередовна” и „не документирана” миграция обозначават едно и също явление и могат да се използват като синоними. Въпреки политическата и морална дискусия около тези понятия, всички те се отнасят до влизане и/или пребиваване на лица в съответната държава без необходимите документи.

В заключение, можем да разгледаме „незаконната миграция” в Европейския съюз като форма на териториално преместване на населението, при което влизането и пребиваването на чужди граждани и лица без гражданство в приемащата държава се извършва в нарушение на международното право, на правото на ЕС или на съответното национално законодателство на държавите-членки. Нарушението може да се изразява в незаконно влизане на територията на дадена държава, незаконно пребиваване, незаконна трудова заетост или стопанска дейност.

<sup>9</sup> ОВ на ЕС, 15.4.2011, L 101/стр.1-11

<sup>10</sup> Обн. ДВ.бр.153 от 23 Декември 1998 г.

<sup>11</sup> Обн. ДВ. бр.112 от 29 Декември 2001 г.