

ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА НЕЗАКОННАТА ИМИГРАЦИЯ

Ваня Стаматова
Бургаски свободен университет, Бургас

Резюме

Настоящият доклад разглежда политиката на Европейския съюз в областта на незаконната имиграция, нормативната уредба и основните законодателни мерки, приети на ниво ЕС преди и след влизане в сила на Договора от Лисабон.

Ключови думи: незаконна имиграция, Европейски съюз.

Key words: illegal immigration, European Union.

Стокхолмската програма е един от всеобхватните документи на Европейския Съвет, който е изготвен в духа на основополагащите механизми, възприети от Договора от Лисабон.

Самото наименование на програмата („Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите) показва, че тя е предназначена от една страна да представи постигнатото от европейските институции за създаването на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, а от друга страна да набележи задачите, стоящи пред Европейския Съюз в тази насока.

Анализирайки основните елементи на изпълнението на поставените от Договора от Лисабон задачи се разглеждат въпросите за утвърждаване на правата на гражданите като особено внимание се отделя на най-уязвимите категории от населението.

Програмата определя шест основни политически приоритета стоящи пред Съюза:

1. Утвърждаване на гражданските права и на основните права.

В рамките на този приоритет трябва да бъдат решени две групи проблеми: От една страна гражданите на Съюза трябва реално да усетят резултатите на единното гражданство, а от друга страна правата на лицата (в това число и на гражданите на трети страни) трябва да съответстват на критериите залегнали в Хартата на основните права на ЕС. В тази връзка особено внимание трябва да бъде обърнато на онези лица, които са особено уязвими по силата на различни обстоятелства.

2. Европа на правото и правосъдието.

Основните задачи възникващи във връзка с реализирането на този приоритет са консолидиране на процеса на европейско

пространство на правосъдието като се избегне фрагментирането на този процес и действия свързани с улесняването на достъпа до правосъдие.

3. Европа, която закриля.

В рамките на този приоритет следва да се разработи такава стратегия за вътрешна сигурност, която максимално да понижи нивото на различните заплахи за сигурността на гражданите на Съюза.

Като основни заплахи програмата определя организираната престъпност и тероризма. Преодоляването на тези заплахи се открива в засилване на сътрудничеството в сферата на правоприлагането, управлението на външните граници, гражданската защита, управлението на бедствията, както и на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела. Програмата вижда значителни резерви за задълбочаване на сътрудничеството в по-пълното прилагане на чл.222 от Договора за функциониране на ЕС/ДФЕС/, т.нар. Клауза за солидарност;

4. Достъп до Европа в условията на един глобален свят.

При реализирането на този приоритет следва да се подобри ефективността на механизма, по който бизнесмени, учащи, учени и работници, както и други лица, които имат законен интерес да влязат на територията на ЕС ще могат да го направят. Заедно с това Съюзът трябва да гарантира сигурността на своите граждани, което може да бъде постигнато чрез интегрирано управление на границите и визовите политики.

5. Европа – отговорност, солидарност и партньорство по въпросите на миграцията и убежището.

Изхождайки от това, че добре управляваните миграционни процеси могат да бъдат от полза за всички страни, Програмата предвижда разработването на всеобхватна и ориентирана към бъдещата миграционна политика на Съюза основана на солидарността и отговорността. Констатира се, че Европейския пакт за миграцията и убежището гарантира стабилна основа в тази област. На тази основа могат да бъдат прилагани гъвкави политики по отношение на миграцията, които да отчитат както потребностите на отделните държави-членки, така и ресурсите, с които те разполагат. Запазва се целта за създаването към 2012 г. обща система за убежището, която да гарантира ефикасни и унифицирани процедури за предоставяне на убежище. В Програмата се отчитат нарасналите миграционни потоци по външните граници на Съюза;

6. Ролята на Европа в глобализирания свят – външното измерение; Програмата констатира необходимостта от по-добра интеграция на политиката на свобода, сигурност и правосъдие в другите политики на Съюза. Външното измерение играе водеща роля при реализирането на останалите политики на Съюза.

Политиката по въпросите на миграцията има няколко основни измерения:

1. Динамична и всеобхватна миграционна политика

В рамките на тази политика Програмата предвижда:

- Консолидиране, развитие и прилагане на глобалния подход към миграцията.

Програмата разглежда миграционните процеси като глобално явление, което на свой ред изисква интеграцията да засегне не само държавите-членки, но и партньорите извън Съюза. Само при това условие може да бъде намерен ефективен интегриран подход към въпросите на миграцията. Насърчавайки законната миграция, Съюза предвижда миграционните процеси да бъдат регулирани на основата на три подхода:

- ефективност на законната миграция;
- постигане на тясна връзка между миграционните процеси и
- развитието и ограничаване на незаконната миграция.

С оглед на това Европейският Съвет предвижда развитието на следните приоритети:

стратегическо, обосновано и систематично използване на всички налични инструменти на глобалния подход към миграцията, който се изразява в създаването на миграционни профили, миграционни мисии и платформи за сътрудничество в областта на миграцията и убежището; непрекъснато и разширено използване на инструмента „Партньорство за мобилност“ като основна стратегическа и комплексна рамка за дългосрочно сътрудничество; по-ефикасно използване на инструментите в рамките на Съюза;

- Миграция и развитие.

В Програмата се посочва необходимостта от използването на положителните ефекти от миграционните процеси в глобален мащаб. Ефективните политики трябва да осигурят необходимата рамка, за да се позволи на държавите на произход и на самите мигранти да работят в партньорство, за да реализират положителните ефекти от миграцията. Основните практически усилия трябва да бъдат насочени към повишаване на информираността на имигрантите за възможностите, които те биха имали в Съюза, както и към по-задълбочена работа с диаспорите намиращи се на територията на Съюза. Предвижда се и по-нататъшно изучаване на възможностите за организиране на миграционните потоци в рамките на конкретни програми;

- Съгласуване, политика съобразена с нуждите на националния пазар на труда.

Предполага се прилагането на гъвкави системи за приемане, които да бъдат съобразени с базата данни за потребностите от работна ръка в отделните национални държави. Заедно с това се предвижда подобряване на механизмите за адаптация на имигрантите в работната среда на съответните страни. Във връзка с това трябва да бъде подготвен съответен План за политика в областта на законната миграция;

- Активните политики за мигрантите и техните права.

Предполага се провеждането на по-активна политика в областта на справедливото третиране на мигрантите, която да гарантира на мигрантите права и задължения сравнени с обема на правата и задълженията на гражданите на Съюза. Целта е до 2014 г. да се подготви обща миграционна политика на Съюза. Във връзка с изпълнението на тази задача се предвижда консолидиране на законодателството в областта на имиграцията

въз основа на добрите практики от действащото законодателство. Следва да се даде оценка и при необходимост да се преразгледа Директива 2003/86/ЕО разглеждаща правото на събиране на семействата като се вземат под внимание мерките за интеграция;

- Интеграция.

Процеса на интеграция на законните имигранти е един от най-съществените елементи, чрез които могат да бъдат постигнати положителните ефекти от миграционните процеси. Отчитайки постигнатите добри резултати в Съюза се обръща внимание на това, че засилването на интеграционните процеси не е възможно единствено чрез прилагането на административни мерки. Затова е необходима ефективната работа на неправителствения сектор, в това число и значително по-активна работа с диаспората в съответните приемачи държави-членки. Постигнатите резултати в областта на интеграцията трябва да бъдат измервани по адекватен начин, което предвижда изграждането на система от критерии, които да позволят това. Основните практически насоки, които позволяват по-пълноценна интеграция са повишаване на нивото на образование и квалификация на имигрантите;

- Ефективни политики за борба с незаконната имиграция.

Програмата подчертава важното значение на мерките за борба с незаконната имиграция. По-специално става дума за такива форми на незаконна имиграция като трафика на хора и незаконното прехвърляне на хора през външните граници на Съюза. Напредъка в тази област е тясно обвързан с полицейското сътрудничество между държавите-членки, както и с интегрираното управление на външните граници на Съюза. Крайната цел на политиката на съюза е избягването на човешките трагедии породени от практиката на незаконната имиграция. При условие, че въпреки усилията незаконната имиграция не може да бъде напълно избегната следва да бъдат разработени ефективни мерки за връщане на имигрантите в страните на произход. Политиката в това отношение трябва да бъде значително по-ефективна и устойчива. Трябва да бъдат заделени необходимите финансови средства за осъществяване процеса на връщане като се запазва честта и достойнството на имигрантите. Приоритет в политиката на връщане трябва да

има доброволното връщане на лицата, но в случай на неефективност на тази мярка приложена към отделни лица следва да се разработят ефективни мерки за принудителното им връщане. С оглед на реализирането на комплексния подход към връщането на незаконните имигранти трябва да се задълбочи сътрудничеството между Съюза и държавите на произход и транзит в съответствие с Европейския пакт за имиграция и убежище;

- Непридружени непълнолетни лица.

Тази група лица пристигащи от трети страни е сред най-незащитените групи изложена на риск. Областите в които се изисква най-активно сътрудничество са обмена на информация между държавите-членки и възприемането на най-добрите практики при работа с тези лица. Активни действия трябва да бъдат предприети с оглед установяване на възрастта, самоличността и издирването на семействата на тези лица. Трябва да се съчетаят мерките на закрила и подпомагане, както и връщането на непълнолетните и възстановяването на семействата.

2. *Убежище – общо пространство на закрила и солидарност.*

В рамките на тази част от програмата се подчертава, че Съюзът запазва ангажимента си да създаде общо пространство на закрила и солидарност въз основа на обща процедура по предоставяне на убежище. Съществено значение в тази връзка има предоставянето на еднакви условия на лицата търсещи убежище във всяка една държава-членка. По-специално това се отнася до мерките, предприети от държавите-членки във връзка с избягването на малтретирането на лицата, търсещи убежище.

Програмата констатира, че все още съществуват значителни разлики между националните разпоредби отнасящи се към закрилата на бежанците и моделите на тяхното прилагане. Въпреки усилията, степента на хармонизация между отделните държави не е на необходимото равнище. В тази връзка се препоръчва Европейския парламент да повиши усилията си за създаването на обща процедура за предоставяне на убежище на основание чл.78 от ДФЕС. Мерките трябва да бъдат предприети най-късно до 2012 г. Следва да се изготви оценка на законодателството в областта на предоставяне на закрила и да се внесат съответните корекции, ако това е необходимо.

Съществен аспект на изграждането на единна система за предоставяне на убежище /ЕСПОУ/ е споделянето на отговорностите между държавите-членки и солидарността между тях при решаването на този проблем. Това може да се постигне чрез прилагането на широк и балансиран подход предполагащ разработването на механизъм за доброволно и координирано споделяне на отговорностите между държавите-членки. Предполага се държавите-членки да се подпомагат при изграждането на държавния капацитет в областта на предоставянето на закрила. ЕСПОУ следва да има водеща роля в процеса на изграждането на капацитет от отделните държави. Водещата роля се изразява в оказването на методологична помощ на отделните държави в това число и командироването на служители подпомагащи реализирането на закрила за бежанците.

Програмата по предоставяне на убежище не може да бъде ефективно прилагана без да се разгледа външното и измерение. Съюзът трябва

действа в партньорство с трети държави приели многобройни бежански групи. Съюзът трябва да реализира дейностите в тази насока в непосредствено сътрудничество с международните организации и най-вече в тясно сътрудничество с Върховния комисар по бежанците на ООН.

В рамките на Програмата от Стокхолм се предвижда дейностите на Съюза, свързани с имиграционната политика и политиката за закрила за бежанците да бъдат в пълно взаимодействие с други основни политики: интегралното управление на границите, в това число и провежданата от Съюза визова политика, както и сътрудничеството между специализираните органи на държавите членки по граждански и наказателни дела.

Литература

1. Европейски Съвет. Стокхолмска програма – отговорна и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (2010/С 115/01). Официален вестник на ЕС.

POLICY OF THE EUROPEAN UNION ON ILLEGAL IMMIGRATION

Vania Stamatova
Burgas Free University, Burgas, Bulgaria

Abstract

This report examines the EU policy on illegal immigration legislation and the main legislative measures adopted at EU level before and after entry into force of the Lisbon Treaty.