

ВИЗАТА КАТО МЕХАНИЗЪМ НА ИМИГРАЦИОННИЯ КОНТРОЛ В ЕС

Станимир Илиев, Георги Калайджиев

THE VISA AS A MECHANISM OF IMMIGRATION CONTROL IN THE EU

Stanimir Iliev, Georgi Kalaidgiev

Резюме: Визовата политика на България е част от общата визова политика на ЕС и Шенген. Тя се превърна в основен инструмент за справяне с нелегалната миграция, като вътрешната политика, водена в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, дава насоки за външните отношения на съюза с трети страни. Зададени бяха приоритети в областта на „връщането“ и за сключване на споразумения с трети страни, които представляват основен източник на нелегална миграция, за обратно приемане на своите граждани и обвързването на тези споразумения с визовата политика на Общността.

Ключови думи: Виза, нелегална имиграция, Шенгенско пространство, Обща визова политика на ЕС.

Abstract: The visa policy of Bulgaria is part of the common visa policy of the EU and Schengen. It has become the main tool for dealing with illegal migration, as the internal policy conducted in the area of freedom, security and justice provides guidelines for the Union's external relations with third countries. Priorities were set in the area of "return" and the conclusion of agreements with third countries, which are a major source of illegal migration, to readmit their nationals and the linking of these agreements to the Community's visa policy.

Keywords: Visa, illegal immigration, Schengen area, Common EU visa policy.

Увод

Международната миграция е комплицирано явление, пораждащо се от влиянието на множество икономически, политически, демографски, етнически и други фактори. В същността си миграцията е естествена човешка дейност заложена в структурата на човешкото съществуване. Според Алфред Адлер, изтъкнат психоаналитик и психолог, в човека съществуват два основни инстинкта: инстинкт за живот и инстинкт за самосъхранение. Той прави опит да обясни човешката структура телеологически. С тези твърдения, Адлер дава

една гледна точка, която има логическо обяснение, защо човекът, подложен на трудности и лишения, е склонен към тяхното избягване и към търсене на по-благоприятни условия за неговото съществуване или оцеляване.

Миграцията като естествен процес се характеризира с редица ползи, но и вреди. В положителен аспект, миграцията допринася за “diversity” – установяване на многообразието като придава и добавена стойност. В този смисъл понякога тя е предизвиквана и контролирана.

Наред с това, миграцията е и заплаха за сигурността и целостта на приемащите държави. Именно тази част от миграцията е предмет на настоящото изследване, в областта на визовата политика на Общността като инструмент при прилагането на миграционните процеси.

Тяхното прогнозиране понякога е непредвидимо и трудно, което създава предпоставки за висока степен на несигурност, от гледна точка на възможностите на държавите да я контролират или противодействат. Визовата политика оказва фактическо влияние в областта на имиграцията към ЕС. Последница от нея е нелегалната имиграция, която създава предизвикателства пред държавните институции на държавите членки на Европейския съюз (ЕС), при предотвратяването на злоупотребите с правото на свободно движение.

Понятие за виза

Визата представлява официално разрешение, даващо право на достъп на лице до територията на издаващата визата държава. Понятието „виза“ произлиза от латинското „carta visa“, което означава документ под формата на карта, даващо право на достъп до чужда държавна територия.

В законодателството на ЕС, визата намира приложение в условията на краткосрочното пребиваване като разрешение, издадено от държава членка, с цел планиран престой на територията на държавите членки, с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период или транзитно преминаване през международните транзитни зони на летищата на държавите членки¹. В ЕС, визата се издава под формата на единен формат (визов стикер), които отговаря на спецификациите определени в регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета² за определяне на единен формат за визи.

В смисъла на националното ни законодателство визата е разрешение за влизане и пребиваване или летищен транзит³. Общата визова политика е в областта на т.нар. споделена отговорност между

¹ Чл. 2 , т. 2 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс). *ОВ L 243, 15.9.2009 г.*

² Обн., *ОВ L бр.164* от 14.07.1995 г.

³ Чл. 9 от ЗЧРБ

ЕС и държавите членки. В условията на краткосрочния престой е в компетенциите на ЕС, а в останалите случаи – в компетентността на държавите членки.

В обобщение, може да определим визата като разрешение, а не документ, която дава заверка в паспорта, даващ право на задгранично пътуване на притежателя на паспорта за влизане и пребиваване в друга държава, както и при осъществяване на трансфер на летище в условията на невлизане на държавата, на чиято територия се намира летището.

Подобно разрешение се предвижда да бъде въведено и за гражданите на трети страни, за които не се изисква виза. Това се наложи след събитията през последните години, вследствие на засиления миграционен натиск върху външните граници на ЕС, както и след терористичните атаки в Западна Европа от т. нар. „бойци терористи“. Това наложи преосмисляне на политиката за защита на външните граници в посока на регистриране на всички лица, преминаващи границите, както и проучване на възможностите на съществуващите информационни системи на Общността към разширяване на техните ползи за ефективно противодействие на трансграничната престъпност, нелегалната миграция и заплахите за сигурността в ЕС, както и за създаване на нова система, наречена Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им – ETIAS⁴.

Общата визова политика – механизъм за контрол на имиграцията

Присъединяваме се към преобладаващите в западната литература становища, според които основно средство на имиграционен контрол са идентифициращите документи – паспорт и виза. Двата документа са проява на държавната власт.

В настоящото изследване въпросите, свързани с визовата политика са представени като механизъм за контрол на имиграцията.

Констатира се, че ефективната визова система е ключова превантивна мярка за ограничаване на нелегалната имиграция и представлява един от основните стълбове за преодоляването на тази нелегална имиграция.

Общата визова политика на ЕС е едно от ключовите достижения на законодателството в пространството на свобода, сигурност и правосъдие и представлява важен елемент във външните отношения на ЕС и Шенген с трети страни, по отношение на засилване на процесите на обратното приемане на нелегално влезлите чужденци, в страните на произход или от други сигурни трети страни. Тя се явява и основна, компенсирателна мярка за дефицита на сигурност.

⁴ Регламент (ЕС) 2018/1240. Обн., Л ОВ, бр. 236 от 19.09.2018 г.

Тази вътрешна политика на ЕС и Шенген, превърна визовата система в Общността като част от външната политика на Общността, с цел засилване на сигурността в ЕС и особено в Шенгенското пространство, където не се извършва контрол по общите вътрешни граници. Съгласуваността между общата визова политика и двустранните споразумения за отмяна на визовия режим, сключени от държави членки с някои трети страни, представлява важен инструмент за контрола на имиграцията. Създадена беше нова разпоредба във Визовия кодекс, в областта на сътрудничеството с трети държави при обратното приемане, което стана част от процедурите за издаване на единна виза. С тази разпоредба се създаде зависимост от равнището на сътрудничество на трета държава с държавите членки, в областта на обратното приемане на незаконни мигранти и издаването на виза.

Визата не е основно право за влизане на територията в държава членка. Компетентните органи за разрешаване на влизането на граждани на трети държави, са органите, осъществяващи граничен контрол. Поради това координацията между прилагането на визовата политика в съчетание с ефективно прилагане на интегрирания модел за гранично управление, има за основна цел да осъществява имиграционен контрол. Визовите изисквания, възприети като „първата защитна линия”, са насочени към ограничаване на нелегалната имиграция.

Тяхното значение се откроява с факта, че в настоящия момент, като условие за влизане на територията на Европейския съюз, виза се изисква от гражданите от над 100 страни, покриващи повече от 80 % от населението извън Съюза. Аргументирано е, че визовите ограничения целят ограничаване не на мащабите на имиграцията, а на определени категории имигранти.

Основната парадигма в този контекст е поставен върху практическото прилагане на визовата процедура от държавите членки, която се изразява в проверка доколко са сериозни намеренията на кандидата да се завърне в страната си след изтичане на срока на издадената виза.

Хармонизирането на общата визова политика е постигнато посредством приетия регламент (ЕС) 2018/1806⁵ и определените в него, т.нар. „позитивен” и „негативен” списък.

Въпреки че за гражданите на държавите, посочени в позитивния списък, не се изисква виза при преминаване на външните граници, е важно, че имиграционният контрол се отнася до съблюдаване на срока на пребиваване, който не трябва да надвишава определените срокове за краткосрочното пребиваване.

⁵ Обн., L ОВ, бр. 303 от 28.11.2018 г.

По-нататъшната хармонизация на визовата политика е чрез прилагането на Визовия кодекс на Общността и стартирането на визовата информационна система (ВИС)⁶, които очертават цялостна система, целяща улесняването на свободното движение на хора, но и ограничаване на нелегалната имиграция.

Визовата информационна система е информационна система на ниво ЕС, като част от компенсиращите мерки в съответствие общите политики за засилен граничен контрол на външните граници и общата визова политика в ЕС. Тя представлява обща информационна система на Европейския съюз за съхранение и обработка на данните от заявленията за визи, включително решенията по тях, постъпили в консулските служби на задграничните представителства на държавите членки, както и за издаване на визи на ГКПП на външната граница на Шенген.

На базата на направения обстоен преглед на практическото прилагане на имиграционния контрол става ясно, че все още действащото европейско законодателство не включва контрол на срока на валидност на издадена шенгенска виза. В процеса на противодействие на нелегалната имиграция недостатък на ВИС е, че тя съдържа данни само за гражданите на трети държави, за които се изисква виза за влизане и пребиваване на територията на Европейския съюз.

Имиграционният контрол за гражданите на трети държави, за които не се изисква виза, съгласно Регламент (ЕС) 2018/1806 или които притежават национална виза или разрешение за пребиваване, издадени от държава членка, е трудно осъществим и се основава на компетентността на държавните структури до момента на стартиране работата на ETIAS.

В същото време, въпреки ефективността на ВИС, която дава възможност за проверка на заявленията за виза и за това дали лицето, притежаващо виза, е едно и също лице, нито Визовата информационна система, нито Шенгенската информационна система могат да проследят дали гражданинът на трета страна е напуснал територията на Европейския съюз преди изтичането ѝ.

Отчитайки ангажиментите за поддържане на пространството за свободно движение и оценявайки рисковете за нарастване на случаите на просрочване на визите, Европейската комисия предложи идеята да се създаде система за контрол при влизане и напускане на граждани на

⁶ Създадена с Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и Съвета от 9 юли 2008 година относно визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС). *Обн., Л ОВ., бр. 218 от 13.8.2008 г.*

трети⁷ страни, която ще определя случаите на “overstayers”. Нейната цел е всички лица да се регистрират при влизане и напускане на територията на Европейския съюз чрез биометрични идентификатори. Входно-изходната система ще осигурява пълна информация за всички краткосрочно пребиваващи граждани на трети страни, като записва мястото и датата на влизане в Шенгенското пространство и продължителността на разрешения престой. С нейното създаване се цели да се постигне:

- ограничаване на възможностите гражданите на трети държави да злоупотребяват с визовата политика;
- възможност за националните органи да идентифицират случаите на “overstayers” и да предприемат конкретни мерки;
- възможност за анализ на моделите, които характеризират случаите на просрочване на визите, като например, държава на произход, посочени причини за пътуване, продължителност на просрочването и др. Въпреки положителните страни на предложената входно-изходна система, Европейската комисия признава, че нейното създаване противоречи на принципа за свободно движение.

Системата за влизане/излизане се създава с регламент (ЕС) 2017/2226 г. като част от стратегията на Съюза за интегрирано управление на границите, която да регистрира по електронен път времето и мястото на влизане и излизане на гражданите на трети страни, допуснати за краткосрочен престой на територията на държавите членки, и да изчислява продължителността на техния разрешен престой. Тя е част от работата в областта на „интелигентните граници“ и се отнася само за граждани на трети страни.

Докато входно-изходната система влезне в експлоатация на европейско ниво, откриването на лица, просрочили виза, е в компетенциите на националните служби за контрол на имиграцията.

Тенденции за развитие на Общата визова политика

Общата визова политика следва да улесни влизането на добросъвестни посетители и да укрепи сигурността. Новите технологии следва да бъдат използвани там, където е подходящо, за да се позволи диференцирана, основана върху оценка на риска, проверка на кандидатите за виза, като се обменя широко информация между държавите членки, зачитайки същевременно законите за защита на личните данни и личния живот.

⁷ Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011. *Обн., Л ОВ., бр. 327 от 09.12.2017 г.*

За да се осъществи това, е необходимо да се прилага, в пълна степен: установения интегриран подход на четири нива, така че проверките да се извършват системно на всеки етап от пътуването на имигрантите до ЕС (в консулствата, при пристигане, на територията на ЕС и при заминаване); да заместят сегашните национални шенгенски визи с единни европейски шенгенски визи от всички държави членки, като позволят еднакво третиране на всички кандидати за виза и напълно хармонизирано прилагане на критериите за проверка на сигурността; да издават визи в общи консулски центрове, представящи няколко или всички държави членки, което ще позволи мащабни икономии, както и лесен достъп на кандидати за виза от всяка една трета държава; да стартира системата, изискваща от граждани на трети държави да получат електронно разрешение за пътуване, преди да се отправят към територията на ЕС и да продължат да изследват възможностите за улесняване на издаването на визи и за подобряване на координацията на визовите процедури, що се отнася и до дългосрочните визи.

Целостта на Шенгенското пространство, без контрол на лица по вътрешните граници, следва да се запази. Интегрираното управление на външните граници следва да се укрепи и политиките за граничен контрол следва да се развият в съответствие с политиките за митнически контрол и за предотвратяване на други заплахи за безопасността и свързаните със сигурността въпроси.

За да се осъществи това, е необходимо:

– да се засили оперативното управление на Европейската агенция за гранична и брегова охрана по външните граници на държавите членки на Европейския съюз – Фронтекс, включително чрез разширяване на нейните възможности по отношение на оперативното ръководство и на нейните пълномощия за започване на операции, съдържащи граничен контрол в зони, определени като високорискови и изложени на изключителен миграционен натиск;

– да се развие интегрирания подход за засилване на използването на нови технологии, включително съществуващи и планирани информационни инструменти, което да доведе до интеграция на индивидуалните функционалности на различните системи, съставляващи цялостната информационна архитектура; да осигурят използването на пълния потенциал на Седмата рамкова програма за научни изследвания;

– да се продължат усилията за изграждане на концепцията за Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)⁸, като се

⁸ За повече виж Регламент (ЕС) №1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur). *OB L 295, 06.11.2013г.*

подобри координацията вътре в държавите членки, между тях и между използваните средства и дейностите, осъществени от държавите членки за целите на съответните политики, свързани с наблюдението и поддържането на вътрешната сигурност;

– да развият координиран, стратегически подход за сътрудничество с трети страни на ниво ЕС, с целева подкрепа за създаване на устойчив, ефективен капацитет за управление на границите в най-важните партньорски държави на транзит и произход, които са ключови партньори, като главна роля в това ще играе Фронтекс, чрез мисии за гранична помощ в тези държави;

– да продължат да подкрепят създаването на технически издържан, единен, взаимнооперативен капацитет на държавите членки за граничен контрол, чрез увеличени средства на Европейската финансова солидарност и да развият нови механизми за ефективно, оперативно поделение на тежестта за подкрепа на държавите членки, изправени в момента или в бъдещето пред периодични и масивни притоци на нелегални имигранти, чрез съчетаване на европейски и обединени национални ресурси;

– да засилят сътрудничеството между органите на държавите членки за създаване на едно общо гише на сухопътните граници, където всеки пътник по правило е подложен само на една проверка от един орган.

Заклучение

Европейският съюз и държавите членки в това число и България следва да доразвият последователна политика за борба с незаконната имиграция и трафика на хора. Недекларираният труд и нелегалната заетост в техните различни форми следва да бъдат преодолени ефективно чрез превантивни мерки, прилагане на закона и санкции. Закрилата и подкрепата за жертвите на трафика на хора следва да се засилят. Това вероятно ще е възможно, ако се осигурят подходящите ресурси за разследване на случаите на прехвърляне през граница и трафик на хора, както и ресурси за повишаване на броя на проверките на работните места и качеството на контрола.

На следващо място следва да се включат активно и представителите на работниците и на работодателите в борбата срещу недекларирания труд и нелегалната заетост. Да се развият средства за анализ на риска и да засилят сътрудничеството и взаимните проверки от страна на различни администрации, за да се повиши степента на разкриване на недекларирания труд, като се включат както нелегално, така и легално пребиваващите граждани на трети страни.

От изключителна важност е и въвеждането в експлоатация на новите Общностни информационни системи като системата

„Влизане/излизане“, ETIAS, както и новите функционалности на ШИС, ВИС и оперативната им съвместимост.

Цитирания

1. Регламент (ЕО) № 810/2009 г. на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс). *Обн., L ОВ, бр. 243 от 15.09.2009 г.*

2. Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета от 29.05.1995г. относно определяне на единен формат на визи *Обн., ОВ L бр.164 от 14.07.1995 г.*

3. Закон за чужденците в Република България.

4. Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 година за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226. *Обн., L ОВ, бр. 236 от 19.09.2018 г.*

5. Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване. *Обн., L ОВ, бр. 303 от 28.11.2018 г.*

6. Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и Съвета от 9 юли 2008 година относно визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС). *Обн., L ОВ, бр. 218 от 13.8.2008 г.*

7. Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011. *Обн., L ОВ, бр. 327 от 09.12.2017 г.*

8. Регламент (ЕС) №1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur). *ОВ L 295, 06.11.2013 г.*

ЛИТЕРАТУРА:

1. Вучков, В., Грудева, Р. Новата стратегия на България в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011-2020) в контекста на националната и европейската сигурност.

2. Иванов, Вл. България в съвременните съюзи на Европа. С.: АМВР, 2011.

3. Лолев, Ив. Гранична контролно-пропускателна дейност в Република България. С., 2020.

4. Фердов, Ст. Правни основи на анализа на риска в контрола на държавната граница на РБ (Общ интегриран модел за анализ на риска на граничните служби на ЕС). С.: АМВР, 2012.

5. Хорозова, В. Индустриалните революции и информационните следствия за сигурността и киберразузнаването. С.: АМВР, 2020.