

<https://doi.org/10.70265/VACQ5139>

ПАКТЪТ ЗА МИГРАЦИЯ КАТО ОСНОВЕН ИНСТРУМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ЗАКРИЛА

Станимир Илиев

THE MIGRATION PACT AS THE MAIN TOOL OF THE EUROPEAN UNION IN MIGRATION MANAGEMENT AND PROVIDING PROTECTION

Stanimir Iliev

Резюме: Настоящата статия изследва новите правила за управление на миграцията и предоставянето на закрила на чужди граждани въведени с пакта за миграция от пролетта на 2024 година. С пакта се въведоха нови процедури и механизми, с които се цели да се повиши доверието между държавите членки, и принципа за споделяне на отговорностите между държавите да придобие по-голяма тежест. С новите правила се доразвива общата европейска система за предоставяне на убежище като се налагат нови „по-строги“ правила за постоянен контрол на чужденците и осъществяване на заложените процедури без забавяне.

Ключови думи: Пакт за миграция, общоевропейска система за предоставяне на закрила на чужди граждани

Summary: This article explores the new rules governing migration and the provision of protection to foreign nationals introduced by the Spring 2024 Migration Pact. The pact introduced new procedures and mechanisms aimed at increasing trust between member states and giving greater weight to the principle of responsibility-sharing between states. With the new rules, the common European asylum system is further developed by imposing new "stricter" rules for constant control of foreigners and implementation of the set procedures without delay.

Key words: Pact on migration, a common European system for granting protection to foreign nationals

УВОД

Миграцията като едно от най-естествените явления извършвани от човека представлява интерес от редица изследователи, политици, държавни и недържавни международни организации. Тя може да има добавена стойност, но също е и предизвикателство пред опита да бъде контролирана и управлявана. Спонтанните и непрогнозируеми миграционни потоци могат да окажат негативно влияние и натиск върху цели държави и общности.

Проблемите свързани с миграцията ще продължат да се задълбочават в световен мащаб, а търсенето на решения за справянето ѝ стават все по-трудни. Европа е територия приемаща чужденци и като такава управлението на миграцията и предоставянето на закрила е от първостепенно значение.

Отчитайки геополитическата обстановка в Света и региона, както и климатичните изменения, миграционните потоци към Европа няма да спрат, нито пък ще намалееят. От друга страна, очаквания прираст на населението на държавите, които основно са донор на мигранти до 2050 г. ще достигнат до стойности над 70 процента. С най-голям очакван прираст на населението от Африка са Демократична Република Конго със стойности от 127 % и Мали с 117 %. От Азиатските страни това са: Афганистан с прираст от 85 %, Сирия – 80 % и Ирак със стойности от 71 %. Като контрапункт на посочените данни, трябва да подчертаем, че Европа има отрицателна демография (Joint Research Centre, 2023).

Ако условията на живот в тези страни не се променят към по-добро, и Европа е все още добро място за живеене, то заплахата от миграционна вълна към Европа след малко повече от две десетилетия ще се повиши значително. По данни на Международна организация по миграция (МОМ) близо 87 милиона мигранти са живели в Европа към края на 2020 г, което е увеличение от близо 16 % в сравнение с данните от 2015 г., когато около 75 милиона мигранти са пребивавали на „стария“ континент. Малко над половината от тях (44 милиона) са родени в Европа, но живеят другаде извън Европа, предимно в страни от Западния Свят. Този брой се е увеличил от 2015 г. насам, нараствайки от 38 милиона. През 2020 г. населението от неевропейски мигранти в Европа е достигнал стойности над 40 милиона (McAuliffe & Ouchó, 2024).

Календарната 2022 г. отбеляза най-големия брой нелегални имигранти от 2016 г. насам, с повече от 189 000 пристигания в Европа по суша и море. Пристигащите мигранти са предимно от Египет (почти 21 800), Сирия (близо 21 000), Тунис (над 18 000) и Афганистан (над 18 000). Емпиричните данни показват, че тенденцията е към завишаване на миграцията към Европа и в двете ѝ форми – легална и нелегална (McAuliffe & Ouchó, 2024).

Основната отговорност на пристигащите в Европа мигранти се поемаше от страните членки на Европейския съюз (ЕС). Но през последните години някои държави, извън Съюза, насърчаваха и дори предприемаха действия за улесняване на незаконната миграция към страните от ЕС, използвайки мигрантите като инструмент за политически цели. В отговор Европейската комисия (ЕК) представи предложение за справяне със ситуации, при които се използва нелегалната миграция за политически цели от тези държави, за да дестабилизируют Съюза. Това предизвиква някои от държавите членки да се отклоняват от техните отговорности съгласно законодателството на ЕС в областта на убежището в ситуации на инструментализация на миграцията и даде възможност на държавите членки да избират и да се отказват от Общата европейска система за убежище.

Опитът на Съюза през последното десетилетие доведе до убеждението, че националните системи за управление на миграцията и предоставянето на закрила на чужденците следва да бъдат адаптирани към новите реалности. Това наложи създаването на редица нови механизми и правила, които през 2024 г. бяха официализирани с приемането на Пакта за миграция на Общностно ниво.

С настоящата статия се цели да се изследват правните инструменти от Пакта за миграция и въведените с тях нови механизми и правила относно ефективността им в противодействието на незаконната миграция и процедурите за предоставяне на закрила на чужденци. Приложено е систематично и структурирано изследване за откриване на тези механизми и правила или потвърждаване на вече съществуващи такива или тяхното развитие. За целта са използвани различни методи за идентифициране и подбор на правните инструменти от Пакта и свързаните с тях други правни актове на ЕС в областта на миграцията и убежището и за критична оценка на проучванията.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Обикновено наименованието „пакт“ се използва при договори с широк предметен обхват и с политическо съдържание. Пактът представлява международен договор. Страната ни участва в редица подобни международни договори, напр. Северноатлантическия пакт (НАТО), Международния пакт за граждански и политически свободи и др. Следва обаче да правим разграничение с понятието „пакт“ съгласно римското право, където се включва в по-общото понятие за съглашение (*лат. conventio*). Той не е нито договор (*лат. contractus*), уреден в преторския едикт (*лат. edictum*), нито ненаименован договор (*лат. conventiones sine nomi-ne*), а е неформално съглашение между страните, породено от тяхното общо намерение за създаване на облигационно

отношение. Пактът не поражда иск (*лат. actio*), ако не е свързан (добавен) към някой контракт (*лат. pactum adiectum*) – в тези случаи той променя неговите правни последици (Дюнан и Пишона, 2007).

В законодателството на Съюза, пакта за миграция поражда задължение за изпълнение в своята цялост към всички държави членки без Ирландия.

Пакта за управление на миграцията и убежището беше приет месец преди изборите за Европейски парламент. Години наред въпросът за управлението на миграцията беше приоритет на няколко Европейски парламента. Този дискуссионен и много спорен въпрос раздели държавите членки на ЕС. Обединението беше нарушено. Някои държави гласуваха против приемането на пакта, а други се въздържаха. Полша, Унгария и Словакия гласуваха против приемането на пакта, а Чехия, Австрия и Малта гласуваха въздържал се. Друга страна като Ирландия не участва в приемането му и не е обвързана с неговото прилагане.

Някои от Европейските лидери определиха пакта като „крайъгълен камък в отговор на ЕС за управление на миграцията и реформиране на системата“¹, като „историческо споразумение“², а други като недостатъчен в борбата с незаконната миграция³. Критики не бяха спестени и от други международни организации, изразяващи всеобщото мнение, че се отнемат права на чужденците. Това даде повод на правозащитната международна неправителствена организация „Амнести интернешънъл“ да заяви, че пакта за миграция „ще доведе до още по-голямо човешко страдание“.

Въпреки всичко пакта беше приет с редица компромиси през пролетта на 2024 г. Европейската комисия имаше най-голям интерес от приемането на пакта, особено нейният председател и кандидат към онзи момент за нов мандат, Урсула фон дер Лайен.

Макар и с компромиси пакта е развитие напред за Общностната система за предоставяне на закрила като представлява основен правен инструмент в борбата с незаконната миграция и предоставянето на убежище. Той е естествено продължение на водените политики от ЕС през последното десетилетие, особено след безпрецедентния миграционен натиск към Европа през 2015 година. Дъблинската система приета през 2013 г. се оказа неефективна, а Общата система за убежище не издържа на подложения бежански натиск, което наложи спешни мерки за предотвратяване на незаконната миграция. Така по естествен начин се стигна до приемането на новите правила.

¹ Шарл Мишел – председател на Европейския съвет

² Олаф Шолц – канцлер на Германия

³ Петър Фиала – министър-председател на Чехия

Пактът съдържа 10 броя (9 бр. регламенти и 1 бр. директива) законодателни актове на ЕС, които са част от вторичното законодателство от правото на ЕС. До някъде можем да го определим като революционен от една страна поради огромния обем от правила, от които някой съвсем нови, а от друга страна поради отмяната на някои стари правила. Освен нови правила се създават и съвсем нови участници, служби и се въвеждат други административни и технически изисквания.

Въпреки тези законодателни промени общата европейска система за предоставяне на закрила не се променя съществено, а само се доразвиват и легализират вече използвани механизми и инструменти, прилагани и до сега. Официално те се въвеждат с регламентите и директивата от пакта и пораждаат задължение към всички държави членки. Основното, което може да бъде посочено е, че се налага по-голям контрол и наблюдение върху нелегалните имигранти на външните граници, а така също и при вторичните движения.

Нов по-съществен елемент в пакта представлява създаването на механизма за солидарност (Регламент (ЕС) 2024/1351), който всъщност доразвива политиката на Съюза за идеята за споделената отговорност между държавите членки. Създават се още и други механизми, които са част от общоевропейската система за предоставяне на закрила, с които се променят отделни срокове за осъществяване на различни процедури и налагат по „твърди“ мерки от вече съществуващите. Впечатление прави, че някои срокове са променени в полза на предпочитаните от мигрантите страни предимно от Западна Европа. В Регламент (ЕС) 2024/1351 с който се установява общата рамка за управление на убежището и миграцията, като при определяне на компетентността за разглеждане на молбите за закрила, съществуващата клауза в регламента постановява, че една страна вече не е компетентна, ако чужденец търсещ закрила, за който се предполага, че е напуснал т.нар. дъблинско пространство (територията на държавите членки) за най-малко девет месеца. Тоест ако е в неизвестност, то компетентната държава е тази на чиято територия е открит след този срок, дори и да е регистриран в друга държава по-рано. Този срок в Регламент (ЕС) 604/2013 (регламента Дъблин) беше три месеца.

Чужденците, които бяха регистрирани на външна граница, продължаваха пътя си до други държави – желани дестинации. Установявайки се там те се криеха в рамките на три месеца, след което се предаваха на миграционните власти на тази държава. По този начин, в условията на неизвестност, компетентността се прехвърляше на последната държава. Този срок беше червена линия, която разделяше държавите членки. От едната страна бяха държавите на чийто външни

граници се извършваше първа регистрация на чужденците и бяха определяни като транзитни страни, каквато е и България, а от другата – държавите, които бяха предпочитани от чужденците за установяване.

Сега тази несправедливост придобива по-големи стойности, въпреки създаването на механизма за солидарност. Изначално регламента Дъблин беше несправедлив, като тази несправедливост се засилва с новия регламент. Императивно всяка молба за международна закрила следва да се подава и регистрира в държавите на първо влизане, т.е. само на външна граница, предимно Югоизточна Европа. Изключва се възможността за разглеждане на молба на територията на Съюза, освен ако притежава документ за пребиваване или виза. Външните граници, които и преди са били подложени на засилен миграционен натиск и сега ще бъдат основен филтър на имигранти. Въпреки това, установявайки по-ясни правила за споделяне на отговорността между държавите членки за приемане на пристигащите мигранти, създаденият нов механизъм за солидарност ще допринесе за повишаването на доверието между държавите членки.

С въвеждането на механизма за скрининг⁴, въвеждането на процедурата на границата за връщане⁵ и процедурата на границата за предоставяне на убежище⁶ на тези граници ще се изисква да бъдат съсредоточени огромни ресурси. Външните граници на ЕС, които са подложени на миграционен натиск, ще се превърнат в бежански лагери на Съюза. Такива модели за справяне с миграцията вече съществуват: на границата между САЩ и Мексико, бежанските лагери предназначени за приемането на търсещите убежище лица в Какума и Дадааб в Кения, селището Накивале в Уганда и др.

Това предопределя необходимостта от повече финансови, административни и технически ресурси, които да бъдат съсредоточени на границата или в близост до нея. В допълнение, редица закони уреждащи въпросите за управление на миграцията в България и другите държави членки следва да бъдат променени в съответствие с новите регламенти, а службите им адаптирани за тяхното приложение.

Навсякъде във всички правни актове от пакта доминират разпоредбите за спазването на предоставените права на чужденците и съблюдаване на същите с разписани правила на мониторинг, включително неправителствени международни организации. Достъпът до чужденците е постоянно отворен, дори в центровете за задържане, където служителите от центровете следва да предоставят такъв достъп и на представители на тези неправителствени организации. Задълженията за спазването правата на човека се разширяват и

⁴ Виж Регламент (ЕС) 2024/1356

⁵ Виж Регламент (ЕС) 2024/1349

⁶ Виж Регламент (ЕС) 2024/1348

развиват в пакта, като се въвеждат и нови форми на проявление на човешките права и дори надминават заложените вече като такива в редица международни конвенции и хартата на основните права на ЕС. Освен основните права на човека са разписани още следните права:

- право на ефективни правни средства за защита;
- правото на здравни грижи;
- право за бърза процедура за събиране на членове на семейството и роднини, намиращи се в различни държави членки;
- зачитане на правото на убежище;
- правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на забраната за връщане;
- идентифициране на жертвите на трафик на хора или малтретиране;
- идентифициране на лицата без гражданство и гарантиране на тяхната закрила;
- правото на назначаване на представител и защитник в случай на непридружен ненавършил пълнолетие;
- правото на защита на личните данни и свободата на изразяване;
- правото за гарантиране, че жалбите ще се разглеждат бързо;
- други.

Спазването на правата на човека е въпрос от първостепенно значение в пакта, а заложените цели в него следва стриктно да се спазват. За постигане на ефективно управление на потока от мигранти към Европа и противодействието на миграцията се изгражда нова общоевропейска система за предоставяне на убежище на територията на ЕС и Шенген. Тези и други права предоставени на чужденците имат пряко отношение към сигурността на държавите членки на ЕС.

Всеобщо е мнението на редица изследователи в тази област, че колкото нивото на предоставени права е по-високо толкова е по-ниско нивото на сигурност. С нарушаването на някои от предоставените права на чужденците, пакта за миграция няма да постигне заложените цели и политиките на ЕС в областта на нелегалната миграция ще бъдат провалени. Не става дума за отнемане на общочовешките права, а би могло да се преразгледат някои от заложените основни принципи в правото на ЕС като например: правото на събиране на семейството. С пакта този принцип дава възможност за събиране на роднини. Опитът до момента показва, че уповавайки се на този принцип много мигранти пристигаха на външната граница и заявяваха желанието си да отидат в държавата, където имат роднини. Установените вече там роднини в по-голямата си част бяха предимно млади мъже на възраст между 20-40 г., които използваха различни подходи и маршрути, като се укриваха, за да достигнат желаната от тях дестинация. Веднъж установени в

определена държава членка те се превръщаха в гарант за свой роднини да тръгнат към Европа.

Запазвайки прилагането на този принцип, трябва да бъде отчетен факта, че на територията на Европа вече се намират милиони мигранти, което ще допринесе за нови бежански вълни от роднини към ЕС. По този начин ще се формира нова категория чужденци, а именно чужденци търсещи закрила при свои роднини. Тази категория чужденци ще имат предимства в процедурата за предоставяне на статут пред всички останали чужденци. Ще продължат опитите на млади мигранти, като се укриват, да се установяват на територията на желани от тях дестинации. Тези чужденци са силно мотивирани и са готови да платят висока цена само да постигнат целите си. Понякога техния успех или неуспех е свързан с живота на техни близки.

От друга страна, въвеждането на принципа за събиране на семейства и роднини ще изиграе по-скоро положителна роля за страните от Западна Европа и по-скоро негативна за страните от Източния блок. Прилагането му ще допринесе за приемане на чужденци, които попадат в категорията на „желани чужденци“. Това са лица, които вече са филтрирани и проверени посредством техните роднини намиращи се в тези страни, като предварително ще бъдат установени възможностите и способностите на тези роднини да се грижат и издържат кандидатите за придобиване на статут на бежанец. Тази категория чужденци е желана от всички държави членки. Обикновено това са лица с възможности, които ще се интегрират бързо и ще имат добавена стойност към икономиката и пазара на труда на приемащите ги държави. Повече от десетилетие страните от Западна Европа даваха „зелена светлина“ на образованите и интелигентни мигранти търсещи закрила, въпреки че компетентните държави за разглеждането на техните молби за закрила бяха други съгласно правилата на дъблинската система.

Дъблинската система не се прилагаше еднакво за различните категории чужденци. За „желаните чужденци“ процедурите бяха съкращавани и се осъществяваха без забавяне, комуникациите с приемащите държави бяха активни, а подкрепата от тях видима. Ето защо считам, че запазването на този принцип в пакта за миграция ще изиграе положителна роля за посочените вече страни. Търсещите закрила чужденци ще се възползват от събирането на семейство и роднини. Броят на тези чужденци ще повлияе и върху общия брой на приетите в държавите от Западна Европа, като в отделни случаи може да се стигне до ситуация на запълване капацитета на приемане в тези държави. Възниква въпроса, къде ще отидат останалите търсещи закрила? Те могат да бъдат определени като категория от „нежелани чужденци“. Лица, които са ниско образовани, без придобити

квалификации и без наличие на възможности и способности. Няма как тези лица да имат добавена стойност към приемащите ги държави. Това са лица, които ще бъдат в тежест на социалната система и бремене за тези общества.

Друг принцип, който може да бъде преразгледан, е относно правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила по отношение на забраната за връщане. Принципът „забрана за връщане (refoulement) на бежанци“ е въведен с Женевската конвенция от 1951 г. във връзка със събития случили се преди тази година, вследствие последиците от Втората световна война.

Повече от седем десетилетия този принцип продължава да се прилага в онази му форма и обхват от годината на създаването му. С въвеждането му и сега в пакта за миграция, все повече чужденци ще продължат да се възползват от него, за да достигнат предпочитани дестинации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нежеланието да се преразгледат тези, а и други принципи в пакта за миграция както и предоставените права на чужденците търсещи закрила, скрито детерминират водените политики на ЕС при управлението на миграцията. А именно, че Европа е солидарна и отворена.

Европа има силна нужда от работна ръка и миграцията е решение на тази потребност. За привличането на работна ръка с пакта се създава Рамка на Съюза за презаселване и хуманитарен прием (Регламент (ЕС) 2024/1350).

Според тази рамка чужденци ще бъдат приемани на територията на ЕС и от трети държави, където са били разселени. Обаче не всички страни биха поканили чужденците и не споделят общата политика на ЕС в тази област. Шест държави не подкрепиха пакта, а в някои други държави имаше разногласия. Отново виждаме Европа на две, а може би и на повече скорости, а Европейското братство според Виктор Юго и обединението, споменато в Декларацията на Робер Шуман, изглеждат все по-далечни.

ЛИТЕРАТУРА:

Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството, *ОВ L 251, 3.10.2003 г.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&qid=1721189816667>

Дюнан, Ж.Ф. и Пишона, П. (2007). *Римско право: Речник на основните термини*. Сиела.

- Регламент (ЕС) 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, *ОВ L 180 от 26.06.2013 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>
- Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС, *ОВ L, 22.05.2024 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1348>
- Регламент (ЕС) 2024/1349 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148, *ОВ L, 22.05.2024 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32024R1349>
- Регламент (ЕС) 2024/1350 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за създаване на рамка на Съюза за презаселване и хуманитарен прием и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, *ОВ L, 22.05.2024 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1350>
- Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013, *ОВ L, 22.05.2024 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>
- Регламент (ЕС) 2024/1356 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817, *ОВ L, 22.05.2024 г.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1356>
- Joint Research Centre (European Commission). (2023). *Atlas of migration 2023*. Bongiardo, D., Crespi, I., Sofos, I. (Eds.), Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/17123>
- McAuliffe, M. and Oucho, L.A. (Eds.). (2024). *World Migration Report 2024*. International Organization for Migration (IOM). https://mena.iom.int/sites/g/files/tmzbd1686/files/documents/2024-05/pub2023-047-1-world-migration-report-2024_1.pdf