

TOWARDS REFORMING EU MIGRATION AND ASYLUM POLICY

Krasimir Kornazhev, PhD Student

Department of European Studies
and International Security
University of Ruse, Bulgaria
E-mail: kornazhev@mail.bg

Milena Dimitrova, PhD Student

Department of European Studies
and International Security
University of Ruse, Bulgaria
E-mail: milena_koleva@abv.bg

***Abstract:** The paper discusses migration as a phenomenon, related to Europe's colonial legacy, and to the ongoing process of integration. It focusses on events that have shaped European migration policy, i.e. free movement of people within the Schengen Agreement, EU Enlargement, EU neighbourhood policy and EU foreign and security policy. It explores September 2020 EU official documents and comments on the policy dilemmas in terms of their impact on migrants, member states, and migrant-sending countries. On the basis of the undertaken desk research, the paper concludes, that EU is becoming an important actor in defining problems and devising solutions in the realm of this increasingly prevalent global phenomenon.*

***Key words:** EU Migration Policy, EU asylum policy, EU border security governance*

***JEL Code:** F53*

УВОД

Тази разработка разглежда миграцията като феномен, свързан с мястото на Европа в света и с текущия процес на интеграция. Тя се фокусира върху събития, които са оформили миграционни политики: свободното движение на хора в рамките на Шенгенското споразумение, разширяването на ЕС, политиката на съседство на ЕС и външната политика и политиката на сигурност на ЕС. Изследват се официални документи на ЕС¹³, вкл. новия пакт относно миграцията и убежището от септември 2020 г. и се коментират политически дилеми и предизвикателства, съотносими с мигрантите, държавите-членки и изпращащите мигранти държави. Целта е да се очертае ролята на ЕС като международна организация, дефинираща проблеми и намираща решения относно това все по-разпространяващо се глобално явление.

Миграцията в европейски контекст

Миграциите и войните са определяли историческата съдба на Европа, а днес пораждат необходимост от преосмисляне на миграционните политики в рамките на интеграционния процес. В това проучване ще се ограничим с някои показателни примери.

През средните векове трайни следи оставя Великото преселение в периода от IV до VII век, когато народите от северните ширини се придвижват на юг, а източните народи – на запад. То е последица от войнстващата инвазия на хунските племена от изток.

След Великите географски открития от XV до XVII в. и модерния колониализъм започва масово преселване на хора от европейския континент към териториите на Северна и Южна Америка, Африка, Азия и Австралия.

Преселвания на големи групи в Европа се наблюдават между Гърция и Турция (и другаде) след Първата световна война предвид създадените нови граници.

¹³ Вж. Списък на проучени официални документи на ЕС в приложението към публикацията.

След Втората световна война милиони евреи се преместват да живеят в Израел, което от друга страна предизвиква преселение на палестинци в останалите арабски държави.

През петдесетте години на миналия век западноевропейски държави посрещат с отворени обятия имигранти от колониите си за целите на следвоенното възстановяване на инфраструктурата и икономиката в рамките на програми като Guest Worker System (GWS) от 1955 г. Граждани на Турция емигрират в Германия и стават доминираща част от общността на т. нар. гастарбайтери. Петролната криза от 1973 г. предизвиква стагфлация и безработица и слага край на програмата. Милиони араби (не само от Европа) тръгват да търсят препитание в богатите страни от Персийския залив.

През 21 век сме свидетели на миграция към Западна Европа от изток и от юг. След разширяването на Европейския съюз през 2004 - 2007 г. старите държави членки приеха емигранти от новите. „Полският водопроводчик“ стана метафора за това явление. По време на Арабската пролет (2010 – 2011 г.) и бежанската криза в резултат на гражданската война в Сирия след 2011 г. ЕС се изправи пред имиграционна криза.

Политика на ЕС в областта на миграцията

Европейският съюз провежда политика в областта на миграцията и това е регламентирано в правото на ЕС и в частност в Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).

В чл. 64 четем, че Съюзът „развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни“¹⁴. От чл. 78 е видно, че в областта на субсидиарната закрила и временната закрила ЕС цели да предоставя подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от нея¹⁵.

Втората глава в Договора се отнася до политиките в областта на граничния контрол, убежището и имиграцията. Там са описани основните мерки относно убежището¹⁶ и общата имиграционна политика¹⁷. Става ясно, че тези политики и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение.¹⁸

Европейската нормативна уредба в областта на миграцията и убежището е разположена в голям брой правни актове и политически инструменти. В редица регламенти, директиви и решения са формулирани общи стандарти, които трябва да се прилагат от институциите на държавите членки. ЕС развива тази политика в условията на споделена компетентност, но прилагането ѝ е отговорност най-вече на държавите членки в съзвучие с правото на Съюза и международното право. В контекста на многостепенното управление на европейската сигурност ЕС притежава компетенции в областта на законната миграция и особено в частта за трудовата миграция, изразяващи се в правото да определя условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни, ако са влезли законно и пребивават законно. От друга страна държавите членки имат компетентност да определят капацитета на приеманите лица от трети страни с цел търсене на работа. В прилагането на политиките за интеграция Съюзът притежава ограничена компетентност, изразяваща се в насърчаване и подпомагане на държавите членки, независимо от липсата на разпоредби за хармонизиране на законодателствата на държавите членки. По отношение на обратното приемане ЕС има компетенции да сключва споразумения с трети страни.

¹⁴ Вж. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, Част Трета: Вътрешни политики и дейности на Съюза, Дял V: Пространство на свобода, сигурност и правосъдие, Глава 1: Общи разпоредби, Член 67

¹⁵ Вж. пак там, Глава 2: Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията, Член 78

¹⁶ Вж. пактам

¹⁷ Вж. пак там, Член 79

¹⁸ Вж. пактам, Член 80

Европейските политики в областта на миграцията и убежището имат външно и вътрешно измерение.

Външното измерение включва дейности, основани на Общата европейска система за убежището (ОЕСУ), които са част от цялостната външна политика на ЕС, както и сътрудничеството с трети държави. До голяма степен външните действия относно имиграцията се определят от приетия през 2005 г. Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ)/Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). Той очертава рамката на европейската външна политика в областта на имиграцията и убежището и има четири приоритетни цели за постигане:

- По-добра организация на законната миграция и насърчаване на добре управляваната мобилност;
- Предотвратяване и борба с нередовната миграция и премахване на трафика на хора;
- Максимално въздействие върху миграцията и мобилността;
- Насърчаване на международната закрила и засилване на външното измерение на убежището.

Глобалният подход използва различни правни инструменти (споразумения за визови улеснения, спогодби за обратно приемане и др.), политически инструменти – двустранни и регионални преговори, планове за действия и др., подкрепа за програми и проекти за трети страни, изграждане на капацитет на институциите в тях с отношение към миграцията и др. Те са насочени само към трети страни с приоритет към тези от Средиземноморието и държавите от Сахел.¹⁹ Ефективна мярка за успешно овладяване на миграционните процеси е сключването на двустранни договори за партньорство с трети държави на произход и държави на транзитно преминаване. Миграционната външна политика на Съюза включва също и инструментите в областта на връщането и презаселването на имигранти.

Вътрешното измерение се отнася до дейностите по засилване и укрепване на охраната на външни граници, политиките за интеграция на имигрантите и бежанците, презаселване на лица, ползващите се с международна закрила от държавите на първа линия в други държави членки, ограничаване и контролиране на вторичните движения и др. при спазване на принципите на споделената отговорност и солидарността.

Контролът на миграцията в Европейския съюз приоритетно е формулиран в дейностите по охрана на външните граници и конкретно в прилагането на интегрираното управление на граничната сигурност. За първи път понятието „външна граница“ е дефинирано в Шенгенското споразумение, а в Конвенцията за прилагането му за първи път се залага политиката по въпросите на убежището и миграцията.

С Договора от Амстердам чрез Шенгенския протокол нормите на Споразумението от Шенген и Конвенцията за прилагането му са транспонирани в Договорите на ЕС. По този начин се създава законодателната и политическата рамка за управление на външните граници и миграционния контрол, както и институциите за прилагането им. Поставя се началото за създаване на Общата европейска система за убежището (ОЕСУ), но политиките за гранична сигурност все още не са тясно обвързани с политиките за контрол на незаконната миграция – това се реализира едва след началото на миграционната криза.

Европейските политики за миграцията и убежището получават стабилна основа с Програмата от Тампере през 1999 г. и се доработват с Хагската програма през 2004 г. и Стокхолмската програма от 2009 г. Регламентира се създаването на мрежа от служители за връзка по миграционните въпроси от държавите членки, от трети страни и от международни организации (2004 г.). През 2008 г. се приема Европейски пакт за имиграцията и предоставяне на убежище и се създава Европейска мрежа за миграция. Създава се Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ) с основна задача да подпомага прилагането на ОЕСУ.

Политики на ЕС в отговор на миграционната криза от 2015 г.

¹⁹ Вж. Съобщение на Комисията от 18 ноември 2011 г.

Миграционната криза от 2015 г. изненада с мащаба си повечето експерти, а институциите на ЕС се оказват неподготвени. Както се вижда от данните по-горе, до тогава европейските политики относно миграцията и убежището са били насочени към създаване на способности за справяне с големи потоци от хора, но не и за създаването на капацитет за прекъсването им.

Европейската комисия реагира бързо, като предприема редица конкретни действия – от спешни и неотложни мерки, предложени през 2015 г. с т. нар. План от десет точки, през предложението за създаване на Европейска програма за миграцията, морските операции за издирване и спасяване на животи и откриването на „горещи точки“ в Италия и Гърция, преместване на хиляди бежанци към вътрешността на континента, споразумението с Турция за бежанците на нейна територия.

Основният проблем се свежда до невъзможността на страните, поели първи миграционния натиск, да приложат европейските процедури. На практика на територията на Съюза влизат десетки хиляди лица без направено идентификационно проучване, без установяване на здравния им статус, без проверка за сигурност. Последващите вътрешни движения създават неочаквани проблеми на другите държави членки, което в повечето случаи води до негативно и дори враждебно отношение към мигрантите, засилва ксенофобските и националпопулистки настроения в обществото²⁰. Именно това е причина и за издигане на нови гранични стени от страна на държави членки. Отделно от това процедурите преди влизане на мигрантите не се прилагат с еднакви стандарти – лицата се третират по различни начини, допуска се смесване на потоците, което създава административни проблеми, напрежение и възможности за злоупотреба. Появилите се разногласия между държавите членки относно преместването и настаняването на бежанци оказаха негативен ефект върху прилагането на принципите на споделената отговорност и солидарността.

Миграционната криза се прояви най-силно в района на Източното Средиземноморие, а в следствие и в района на Централното Средиземноморие. След овладяване на първоначалния натиск и особено след ангажимента на Турция за съдържане на бежанците каналите за контрабанда на хора от Африка (основно по море) придобиха първостепенна важност в контекста на модернизирването на ОЕСУ. ЕС трябваше да намери адекватен отговор на мигрантите от Еритрея и от държавите от Сахел, които се концентрираха в Либия. За целта се реализираха европейски програми в Нигер и Либия, които паралелно с морските операции за издирване и спасяване на животи регулираха миграционните потоци в приемливи граници.

Дилемите, пред които беше изправен ЕС се свеждаха най-общо до: допускане смесването на потоците имигранти или вътрешна сигурност; управлението на сигурността на границата в условията на хуманитарна криза или управление на създадено от човека бедствие; спазване на процедурите преди влизане или безконтролно допускане на мигранти на територията на Съюза; използване на утвърдени световни правила за убежището или създаване на нови; противодействие на миграционния поток от Африка чрез партньорство с отделните държави или прилагане на общо споразумение с африкански страни.

Опит за реформиране на миграционната политика на ЕС

Всички тези проблеми, много от които не намираха задоволително решение през годините, принудиха ЕК да предприеме мерки за драстична промяна в политиките за миграцията и убежището чрез предложение за **Нов пакт за миграцията и убежището** от септември 2020 г.²¹

Пактът е структуриран в три основни направления:

- Изграждане на доверие чрез нов баланс между отговорност и солидарност;
- Ясни отговорности благодарение на по-добри и модернизирани процедури;

²⁰ Вж. по-подробно в Корнажева, М., 2015

²¹ Вж. Европейска комисия, Нов пакт за миграцията и убежището, 2020

— Нов механизъм за постоянна солидарност.

Предвижда се нова задължителна проверка преди влизане - интегриран скрининг, за установяване на самоличността, проверка на здравния статус, проверка за сигурност, снемане на пръстови отпечатачи и регистрация на данните в Евродак. Изграждане на интегрирана и модерна система за управление на границите и миграцията с усъвършенствана база данни Евродак, изразяваща се в насочване на вниманието към заявителите вместо заявленията с цел носене на отговорност; възпиране на неразрешеното движение до други държави членки; улесняване на преместването и по-добро наблюдение на връщаните лица и проследяване на подкрепата за доброволно връщане и реинтеграция.

Предоставят се гъвкави възможности за принос от държавите членки като: преместване на неотдавна пристигнали лица; спонсориране на връщането, при което дадена държава членка поема отговорността за връщане на лице, нямащо право на престой, от името на друга държава членка; незабавна оперативна подкрепа и подкрепа в дългосрочен план за изграждане на капацитет относно прилагането на процедури за убежище, приемане или връщане чрез сътрудничество с държави извън ЕС.

Специално внимание се обръща на предложените през 2016 г. мерки за усъвършенстване на ОЕСУ, много от които се изменят радикално, оттеглят се или се създават нови. Така, например, се оттеглят предложените изменения на Регламента „Дъблин“ и замяната му с Регламент относно управлението на убежището и миграцията; създава се нова Агенция на ЕС в областта на убежището; преработване на Директивата за връщането от 2018 г.; регламентиране на нови гаранции за защита на децата на мигрантите; въвеждане и прилагане на общ европейски подход при търсенето и спасяването по море.

Въз основа на допуснатите пропуски и направените изводи през 2015 г. се акцентира върху действия за солидарност при специфични сценарии като сваляне на брега след издирвателни и спасителни операции по море и при риск от натиск върху системата за управление на миграцията на отделна държава членка, както и при други кризисни ситуации. Неразделна част от пакта е приложената пътна карта, в която са разписани детайлни и конкретни мерки с крайни срокове за изпълнение.

Пактът има амбициозната задача да отстрани допуснатите пропуски и да подготви държавите членки за адекватни действия в бъдеще чрез съгласуване на националните политики в областта на миграцията и убежището. Целта е създаването на обща европейска рамка, осигуряваща справедливо споделяне на отговорността между държавите членки. Най-голямото предизвикателство са реформата на Регламента „Дъблин“ и Евродак, модернизиранието на Шенгенския кодекс и особено на бъдещото прилагане на Системата за влизане/излизане.

Ключов момент е предложението към държави, които отказват да приемат мигранти в процесите на тяхната релокация основно от Гърция и Италия като напр. Унгария, Полша и Австрия да поемат ангажимент относно връщания в страни по произход на мигранти, които не са придобили право на убежище. Така се търси баланс между солидарност и отговорност – тези държави, които отказват практики на солидарност трябва да се ангажират с практики на отговорност. Това означава още, че Брюксел ще трябва да го осигури инструменти за мотивиране на прояви на солидарност, защото съществува рискът по-голяма част от държавите да предпочетат отговорността. Но и още нещо. Брюксел ще трябва да осигури такова партньорство със страните по произход, което ще е в състояние да гарантира ефективност на процедурите по връщания.

Други предизвикателства за Брюксел ще са свързани с целта за ускоряване на проверките по външни граници и дейността на новосъздаваната Европейска гранична и брегова охрана от януари 2021 г. Предвиждат се 5 дни за проверка (вкл. на здравния статус) на мигранта и за вземане на решение към коя държава членка ще бъде насочен. Тук основният проблем ще бъдат потенциалните злоупотреби с правата на човека, тъй като ускорените процедури обикновено са за сметка на върховенство на правото.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Двадесет години след началото на процеса от Тампере Комисията лансира проект за нов пакт за миграция и убежище на ЕС.

Основна цел на документа е да реабилитира солидарността в ЕС, която беше накърнена след отказа на някои централноевропейски държави да приемат принцип за релокация на мигранти от държави на южните граници на ЕС като Италия и Гърция. Солидарността в новия пакт се разглежда като избор с две опции при решаване на проблема, избор между принос чрез приемане на мигранти или чрез връщане на мигранти (които не са квалифицирани с право на убежище) в страните по произход.

Това развитие на политиката относно миграцията и убежището представлява опит за прилагане на иновативен подход от страна на Комисията, но следва да се разглежда само като начало по пътя към възстановяване на доверието между държавите членки. Необходима е много работа за изясняване на дилемата европейско или национално законодателство, както и за ясно разграничаване на политиките относно законната и незаконна миграция.

Извън всякакво съмнение обаче, е позиционирането на ЕС като значим проактивен субект на международната сцена по една от най-значимите теми на 21 век – глобален ред за свободно/ограничено движение на хора в един все по-взаимосвързан свят, генериращ както многобройни възможности, така и присъщите им рискове.

REFERENCES

Kornazheva, M. *Migration Crisis, Nativist Attitudes and Securitization in EU Member States*, Proceedings of University of Ruse, 2015 (Оригинален източник: Корнажева, М. *Миграционна криза, нативистки нагласи и секюритизация в държави-членки на Европейския съюз*. // Научни трудове на Русенския университет, том 53, серия 5.2, Русе, 2015, с. 18-37, ISSN:1311-3321)

EU Official Documents

Asylum and Migration Management Regulation (AMR): Proposal for a Regulation on asylum and migration management. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Asylum Procedures Regulation (APR): Amended proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Commission Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Commission Recommendation on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways. // // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Commission Staff Working Document - New Pact on Migration and Asylum. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Communication on a New Pact on Migration and Asylum. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Crisis instrument: Proposal for a Regulation addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Eurodac: Amended proposal for a Regulation on the establishment of 'Eurodac' // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Treaty on the Functioning of the European Union of 13 December 2007 — consolidated version (OJ C 202, 7.6.2016, pp. 47-360)/

Migration Preparedness and Crisis Blueprint: Commission Recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint). // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Roadmap to implement the New Pact on Migration and Asylum. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

Съобщение на комисията, Глобален подход към миграцията и мобилността, 18 ноември 2011 г. // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

Screening Regulation: Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders. // https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en