

Група за Европейски Прогнози и Изследвания



4. Развитие на европейската имиграционна политика



Виолета Костадинова
Божана Стоева

ГРУПА ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОГНОЗИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

Г Е П И

Какво е ГЕПИ?

ГЕПИ е отворен аналитичнодискусионен форум, създаден към програмата „Европейска интеграция и регионална стабилност“ на фондация „Отворено общество“ – София, обединяващ усилията на представители на аналитичните центрове в страната (т. нар. Think-tanks) с цел идентифициране на дългосрочни проблеми в контекста на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз и НАТО и предлагане на възможни решения.

Какво прави ГЕПИ?

- Обсъжда вътрешната и международната политика на страната и дефинира проблемни области, изискващи промени на съществуващите политики
- Изработва периодични анализи на обстановката в страната и региона, аргументиращи необходимостта от промени на държавни политики и обществени практики, и формулира предложения за възможни решения
- Формира тематични работни групи, включващи представители на релевантните държавни институции, неправителствени организации и медии, и провежда обсъждания на възможните решения на идентифицираните проблеми.

Кой участва в ГЕПИ?

Ася Кавръкова – програмен директор, фондация „Отворено общество“ – София, координатор на ГЕПИ

Асенка Йонкова – директор по изследователската дейност, Институт за пазарна икономика

Божана Стоева – експерт, Център за икономическо развитие

Виолета Костадинова – юридически съветник, Американска асоциация на юристите, Правна инициатива за Централна и Източна Европа

Георги Ганев – програмен директор, Център за либерални стратегии

Елица Маркова – директор проекти, Институт за икономическа политика

Здравко Здравков – координатор, Европейски форум, Център за икономическо развитие

Лъчезар Богданов – експерт, Институт за пазарна икономика

Марин Лесенски – програмен директор, Институт за регионални и международни изследвания

Николай Младенов – Европейски институт; народен представител

Светлана Ломева – изпълнителен директор, Политическа академия за Централна и Източна Европа.

Развитие на европейската имиграционна политика



Виолета Костадинова
Божана Стоева

София, март 2003
ISBN 954-9828-15-8

ВЪВЕДЕНИЕ

Днес, когато България води преговори за присъединяване към Европейския съюз, а икономическата ситуация в страната принуждава голям брой български граждани да търсят по-добри възможности за работа в чужбина, познаването на европейската имиграционна политика става все по-актуално и необходимо.

Нелегалната имиграция е сериозен проблем, както за приемащите държави членки на Европейския съюз, така и за страните на произход на имигрантите. Не броят на имигрантите е толкова важен, колкото борбата с международната престъпност, свързана пряко или косвено с нелегалната имиграция и каналите за трафик на хора. Нелегално пребиваващите лица остават извън закона и поради това те са особено уязвими. Пространството на свобода, сигурност и справедливост налага зачитането и спазването на човешките права. С оглед на това, европейските държави провеждат обща имиграционна политика и си сътрудничат активно със страните на произход.

Настоящият материал няма претенции за изчерпателност. В него се разглеждат най-новите тенденции в европейската имиграционна политика, както и промените, които България трябва да направи в посока на хармонизиране на законодателство си с европейските и международни стандарти. Наред с прегледа на предстоящите законодателни промени в България и за да дадем по-ясна представа за емиграционните потоци от страната ни, сме ползвали данни от изследвания на Националния статистически институт и Агенцията за българите в чужбина. Позволихме си да включим и оригиналните мнения на български граждани, публикувани в Интернет форумите на страниците на в. „Дневник“ и в. „Сега“. По този начин се опитахме да покажем дискусията в българското общество относно миграцията, както на експертно, така и на чисто битово ниво.

Основната ни цел е да провокираме интереса на широката общественост към тези проблеми и да представим посоката на развитие на европейската миграционната политика. Трудно извоюваният безвизов режим за българите с държавите от Европейския съюз и година по-късно последвалите публикации в медиите за евентуално връщане на визите, предизвика бурна реакция и необходимостта от анализ за произхода на тези опасения. Обществото ни не е безразлично към това, какво трябва да се направи, за да се повиши имиджът на България и да се спрат зачестилите нарушения, с цел да не допуска ограничаване на правата на българските граждани. Крачка в тази посока би било по-доброто познаване и разбиране на европейската имиграционна политика.

I. ИМИГРАЦИОННА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Еволюция на имиграционната политика на Европейския съюз: от Шенгенските спогодби до Амстердамския договор

Водени от желанието и волята за по-голяма свобода на движение на хора в Европейската общност, Франция, Германия, Холандия, Белгия и Люксембург формират първата група от държави, които през 1985 г. в Шенген (Люксембург) подписват договор за отслабване на контрола по вътрешните граници и засилване на контрола по външните граници, и въвеждането на серия от общи мерки относно издаването на визи, предоставянето на убежище, изграждането на по-тясно политическо и правно сътрудничество. Така посредством едно междуправителствено споразумение, извън структурите на Общността, държавите от този регион започват да се приближават до една от основните цели на Европа – свободно пространство без вътрешни граници.

По-късно реалното въвеждане на свободното движение на хора накара държавите членки да осъзнаят необходимостта от институционализиране във вътрешността на Европа на допълнителни и задължителни политики за доброто функциониране на европейското пространство без граници. Договорът от Маастрихт от 1993 г. включва сътрудничеството между правителствата по правни и вътрешни въпроси, което се превръща в предмет на *третия стълб*, добавен към структурата на Европейския съюз. Това сътрудничество засяга серия от въпроси, представляващи общ интерес, между които **контролът на външните граници, имиграцията и предоставянето на убежище**.

Държавите членки взимат и решения относно политическото и митническото сътрудничество, както и в областта на предоставянето на убежище, съгласно изискванията на Дъблинската конвенция¹ от 15 юни 1990 г. От този период са и някои от предложенията, направени от Комисаря по имиграционните въпроси по това време, шведката Анита Градин. Сред тях са борбата срещу трафика на хора, както и предложението за Спогодба за хармонизиране на политиката за приемане и предоставяне статут на граждани на трети страни, които пристигат в Европейския съюз да работят за собствена или чужда сметка. Многобройните трудности на междуправителствения метод провалят някои от тези и други инициативи, независимо от опитите на Съвета да постигне компромис относно целите на третия стълб, който се превръща в изключително чувствителна тема за гражданите на Съюза, както се случи и с Плана за действие от Виена от 1998 г.

¹ Конвенция за определяне на държавата, която носи отговорността за разглеждане на молби за убежище, подадени в една от държавите членки на Европейските общности. Приета е от Европейския съвет в Страсбург на 8-9 декември 1989 г. с цел хармонизиране на политиките на държавите членки на Европейския съюз в областта на убежището и гарантиране на адекватна закрила на бежанците, в съответствие с условията на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и поправките, отразени в Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г. относно статута на бежанците.

Виенският план за действие на Европейския съвет и Европейската комисия относно по-добрия начин за прилагане на разпоредбите на Амстердамския договор, засягащи изграждането на пространство на свобода, сигурност и справедливост, създаде списък с конкретни цели, които трябва да се постигнат в краткосрочен (две години) и по-дългосрочен (пет години) план, както и списък с мерките, които трябва да се предприемат. По-съществените сред тях са изграждането на правно европейско пространство в областта на миграцията, подобряване на сътрудничеството между националните политически и законодателни администрации, засилване на Европол и определяне на глобалната стратегия относно миграционните явления и политиката за предоставяне на убежище и приемане на бежанци.

Австрийското правителство, по време на своето председателство на Европейския съюз през 1998 г., внася документ за обща стратегия относно миграционната политика и даване на убежище. Австрийското предложение, внесено за разглеждане в Европейския съвет на 1 юли 1998 г., засяга сферите на действие по въпросите на имиграцията и даване на убежище, и служи за основа на бъдещата ориентация на миграционната политика на Европейския съюз.

По това време, държавите членки вече осъзнават необходимостта от координация на имиграционните политики и предоставянето на убежище в пространството на свободно движение на хора. Повечето от тях преразгледаха и собствените си политики и действия в тази област.

При изграждането на националните си миграционни политики, всяка една от държавите членки изхожда от собствената си история и конкретната ситуация. Повечето са – особено в следвоенните години – „приемащи” страни на имигранти. Други, като Испания и Португалия, са „страни на произход” на тези имигранти. Първите затварят границите си за икономическите имигранти след кризата през 70-те години на XX век, разрешавайки единствено влизането на търсещите убежище и на членовете на семействата на законно пребиваващите граждани, които търсят правото си на събиране. Южните държави в Европа, заедно с вече влезлите в Европейския съюз Испания и Португалия, започват да се превръщат в привлекателни за имигранти от трети страни, благодарение на развитието си през последните десетилетия. Всички държави членки преразглеждат имиграционната си политика през последните години, след като политиката от седемдесетте години на XX век за поддържане на нулева имиграция се провали и настъпиха значителни промени в икономическата и демографската ситуация в Европа.

В страни като Германия и Великобритания започна открит дебат относно необходимостта от приемането и привличането на квалифицирани работници. Франция организира мащабен национален дебат по проблемите на имиграцията и направи важна реформа в своето законодателство. Същевременно новите приемащи държави се насочват към законодателство, изцяло ориентирано към регу-

лиране на миграционните потоци. Пример за такова законодателно уреждане е италианското имиграционно законодателство.

Европа, която сама по себе си представлява единен пазар без граници за свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора, вече не се възприема единствено от държавите, но и от гражданите като естествено пространство, в което трябва да се прилага нова имиграционна политика, чрез която да се разрешат проблемите, вълнуващи огромна част от обществеността, като незаконната имиграция и трафика на хора.

Трудностите за междуправителствено сътрудничество, предвидени в Маастрихтския договор и липсата на демократичен контрол над най-чувствителните политики, бяха отчетени от Европейския парламент, Европейската комисия и другите политически и социални партньори и мотивираха правителствените и държавните ръководители по време на **срещата на върха в Амстердам** през 1997 г. да вземат решения за промени в договорите на Общността и да внесат изменения в областта на имиграцията. Част от политиките на третия стълб като **контрола на външните граници, имиграцията и предоставянето на убежище, както и сътрудничеството по граждански въпроси преминават към първия стълб**. Това означава, че 5 години след ратификацията и влизането в сила на Амстердамския договор и с единодушното одобрение на Съвета на Европейския съюз тези политики ще се превърнат в политики на Общността.² От друга страна, сътрудничеството по наказателни въпроси се запазва в рамките на третия стълб. В Амстердамския договор се включва – години след въвеждането на свободното движение в Европейския съюз³ – т.нар. „наследство на Шенген“ или Шенгенските договори (1985 г.) и всички последващи законодателни актове относно пресичането на външните граници и достъпа до територията на Европейския съюз за граждани с краткосрочни визи.

2. Европейският съвет в Тампер

След подписването на Амстердамския договор държавните и правителствени ръководители вземат решение да се възползват от новите възможности. На 15 и 16 октомври 1999 г. се срещат в Тампер. Дневният ред е посветен изцяло на въпросите, засягащи правосъдието и вътрешните работи. Така Тампер, името на един финландски град, се превръща в нарицателно за държавите членки, когато става въпрос за европейската имиграционната политика.

Срещата на върха в Тампер създаде и наложи в много по-голяма степен познатото вече „пространство на свобода, сигурност и справедливост“. Тази цел се

² Междуправителственото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи преминава към първия стълб (Глава IV от Амстердамския договор)

³ Шенгенската информационна система се превръща в единна за държавите членки на Европейския съюз (база от данни за свободното движение на хора). Протокол 2 от Амстердамския договор, с което се въвеждат изцяло договорите (наследството) от Шенген в политиката на Европейския съюз.

възприема като приоритетна за Европейския съюз и започва изпълнението на поредица от инициативи, за да се приложат на практика взетите в Амстердам решения. Приетият текст в Тампер съдържа и напомня принципите, върху които се изгражда Европейският съюз и неговата основна цел – свободата, която включва правото на свободно движение по цялата територия на Европейския съюз, както и каквито и да било действия, подчинени на сигурността и справедливостта по цял свят. Тук възниква и въпросът какво означава „целият свят“. Отговорът се съдържа в текста, който посочва, че това са всички граждани на държавите членки на Европейския съюз.

Точка 3 от заключенията на Европейския съвет в Тампер гласи: *„тази свобода не трябва да се приема като изключително право само на гражданите на Съюза. Тя важи и за много други граждани от цял свят, които не могат да се възползват от свободата, дадена на гражданите на Европейския съюз. Същевременно ще противоречи на европейските традиции да се отрича тази свобода на онези лица, принудени от обстоятелствата да търсят достъп до нашата територия“*. По-нататък продължава *„поради това, Европейският съюз трябва да развие общи политики в областта на имиграцията и предоставянето на убежище, вземайки под внимание и необходимостта от въвеждането на подходящ контрол по външните граници, за да се сложи край на нелегалната имиграция и за да се борим срещу онези, които я организират и извършват международни престъпления“*. Посочва се, че принципите, върху които ще се изградят тези политики, трябва да са ясни и достъпни за самите граждани на държавите членки на Европейския съюз и да предвиждат гаранции за хората, търсещи защита в Европейския съюз и тези, които се опитват да влязат на територията на Съюза.

В заключенията от Тампер се разяснява и един важен елемент относно предоставянето на убежище. Европейският съюз обвързва действията си с Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и напомня, че трябва да се предприемат съвместни хуманитарни дейности и препоръчва общ дебат, гарантиращ интегрирането на гражданите на трети страни, които пребивават легално със статут на бежанци или имигранти. Определят се и елементите, които трябва да съдържат общите политики относно имиграцията и предоставянето на убежище:

- Сътрудничество със страните на произход
- Създаване на обща политика за предоставяне на убежище
- Справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи на територията на Европейския съюз
- Ефективно управление на миграционните потоци

Първият елемент, сътрудничеството със страните на произход, засяга глобалния подход относно имиграцията, като се взема под внимание ситуацията в тези държави. За целта е необходимо съгласуване между външните и вътрешните политики на Европейския съюз. Само по себе си, това предложение се опитва да въ-

веде идеята за съвместно развитие и общо управление на миграционните потоци, и може да се разглежда като много позитивно. На практика се обуславя изцяло от работата на групата на високо равнище „Убежище и миграция“. Тя представлява работна група към Европейския съвет, разработила т.нар. „**планове за действие**“ с някои страни на произход на имигрантите. В заключенията от Тампер се определят много ясно необходимостта от прилагането на единен статут спрямо лицата, търсещи убежище на територията на Европейския съюз.

В частта, засягаща другите два елемента (справедливо третиране на гражданите на трети страни и управление на миграционните потоци), Европейският съвет потвърждава необходимостта от сближаване на националните законодателства относно условията за приемане и престой на гражданите на трети държави, препоръчвайки „интеграционна политика, предоставяща им сходни права с тези на гражданите на Европейския съюз“. Съветът потвърждава необходимостта от сближаване на правния статут на гражданите на трети страни с този на гражданите на държавите членки, както и въвеждането на дългосрочно разрешение за пребиваване, което да им предоставя сбор от права от общ характер, възможно най-близки до тези на гражданите на Европейския съюз.

Накрая заключенията от Тампер засягат борбата срещу незаконната имиграция в сътрудничество със страните на произход и транзитно преминаване и борбата срещу трафика на хора и правата на жертвите на трафик. Разглеждат се позадълбочено формите на сътрудничество между държавите членки на Европейския съюз и трети страни, подобряване на контрола по границите, подписване и прилагане на споразумения за реадмисия със страните на произход, и приемане от държавите членки на Шенгенските договори, превърнали се вече в общ инструмент за контрол по външните граници и визова политика.

Решенията от Тампер водят до изграждането на истинска европейска политика за управление на имиграцията, включваща мерки за интеграция на имигрантите и бежанците. След срещата на върха в Тампер, държавите членки започват за променят и националните си законодателства и да прилагат по-строги мерки.

3. Приложение на Дневния ред от Тампер

Държавните и правителствените ръководители категорично заявяват в Тампер, че очертаните насоки и инициативи трябва да се приложат незабавно и наточват Европейския съвет и Европейската комисия с тяхното развитие. Европейският съвет заявява, че това трябва да се направи в условията на прозрачност, диалог с гражданското общество и демократичен контрол. Тук е мястото да напомним, че Европейският парламент е само консултативен орган по отношение на тези политики, а Съветът на Европейския съюз се нуждае от пълно единодушие, за да приеме законодателни актове в тази област, т.е. министърът на която и да е държава може да се противопостави на всяко едно законодателно предложение.

Европейската комисия подготви цялостна програма за изпълнение на решенията от Тампер. Комисарят Антонио Виторино, отговарящ за въпросите на правосъдието и вътрешните работи, представя пред Съвета един нов инструмент, т.нар. *scoreboard*, в който се съдържат законодателните предложения и политическите действия, даващи реални измерения и форми на дневния ред от Тампер, предвидените срокове за тяхното обсъждане, приемане и влизане в сила⁴.

Предложението на Комисията се приема добре от Съвета. То предлага единствено решение, засягащи Общността, а не решения, засягащи отделните държави членки. Този документ се актуализира периодично и определя пътищата и мерките за контрол, служейки на Европейския парламент за основа при разглеждането на имиграционните въпроси. Сам по себе си, документът има за цел да даде възможност на всички граждани да се запознаят и да следят законодателните решения и работата на институциите, натоварени с изпълнението на тази програма. Поради тази причина документът е публичен и може да бъде намерен в Интернет⁵.

Т.нар. *scoreboard* провъзгласява предложенията, представляващи част от работата на Европейската комисия. **Най-важните мерки за изграждането на единна имиграционна европейска политика са:**

- Директива относно условията за влизане и пребиваване с цел прилагане на правото за събиране на семействата⁶;
- Предложение за директива относно условията за влизане и пребиваване с цел обучение и квалификация, платена и неплатена работа, и трудещи се на свободна практика;
- Предложение за директива относно статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни;
- Познатият като „пакет от мерки срещу дискриминацията“, въведен с две Директиви: едната за прилагане на принципа за равенство на хората, независимо от техния произход, раса и/или религия, а другата за изграждането на система за равно третиране при наемане на работа; Пакетът от мерки включва и **Планът за действие и борба срещу дискриминацията 2001-2006**⁷.
- Предложение за Решение относно борбата срещу малтретирането на хора и борбата срещу сексуалното насилие над деца и детската порнография.

⁴ Първите мерки влизат в сила на 13 октомври 1999 г. (Документ COM (00) 167), а първата им актуализация – на 30 ноември 2000 г. (Документ COM (00) 782).

⁵ http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/pdf/com2000_782es.pdf

⁶ Последно предложение на Европейската комисия COM (00) 624 (10/10/2000) Позиция на Европейския парламент R5-362/2000 (6/9/2000). Приета от Съвета на министрите на 28.05.2001г.

⁷ Виж „Европейски програми за неправителствени организации“, Стоева, Б., Стоянова Л., „Отворено общество“ – София, 2002 г.

4. Комуникация относно имиграцията

В заключенията от Тампер се потвърждава необходимостта от нов подход, напълно различен от политиките, водени след 70-е години на XX век. Въпреки недоволството и отказа на държавите членки да отстъпят части от суверенитета си в един толкова деликатен сектор (Великобритания, Ирландия и Дания отказват да вземат участие в европейските инициативи или се включват към тях по собствена преценка), започна да се налага схващането за зависимости, които обединяват отделните страни срещу транснационалните предизвикателства, породени от масивните миграционни потоци и нарастващия брой бежанци.

Поради тази причина в политическите среди (Европейска комисия, Европейски съвет, държави членки) започна да се обсъжда дали политиките, които се основават на ограничения за влизането на определени категории лица, а в същото време предоставят убежище, поради хуманитарни причини, са все още съвместими с изискванията на Европа в началото на XXI век.

Много държави се намират в процес на бърз икономически растеж, който налага отварянето на легални канали за имиграция. Страни като Германия, Холандия, Ирландия, Италия, Испания и Великобритания вече подготвят различни програми за приемане на чуждестранни работници, които да покрият нуждите от работна ръка в определени отрасли.

Очевидно е, че най-чувствителната част от програмата на т.нар. *scoreboard* е изграждането на обща имиграционна политика. Давайки си сметка, Европейската комисия предлага, преди извършването на законодателните промени, **Комуникация относно имиграцията**, с цел провеждането на широк дебат в държавите членки и като цяло в Европейския съюз, който да засяга основата на бъдещите политики. Най-важната част от този дебат се проведе по време на Междунституционалната конференция в Брюксел на 16 и 17 октомври 2001 г., организирана от Белгийското председателство.

Имиграционната комуникация се съсредоточава главно върху определянето на нов глобален подход за имиграционните политики, породен от новите икономически, демографски и политически фактори. Обсъжда се, винаги в контекста на решенията на Европейския съвет в Тампер, изграждането на нова стратегия, която да позволява **управлението**, а не само контролирането на имиграцията чрез нови легални канали. Практически тази идея се отличава с изцяло революционния си характер в Европа. Тя подкопава основите на имиграционната политика на много от държавите, слагайки край на провежданите нефункционални политики през последните години. Анализира провала на тези политики, които по никакъв начин не са задържали имиграцията, а обратно, повлияли са негативно на системите за предоставяне на убежище и хуманитарна помощ – единствените възможни за законно влизане.

Политиката, определена от ЕК комисия, има цялостен подход и се състои от **5 основни идеи**, основани на заключенията от срещата на върха в Тампер:

- Отваряне на нови канали за легална имиграция;
- Борба срещу незаконната имиграция;
- Равно третиране на гражданите на трети страни и политики на интеграция;
- Сътрудничество със страните на произход;
- Предоставяне на убежище;

Нови канали за легална имиграция

Приемането на определена категория имигранти, представляващи квалифицирана работна ръка и способни да задоволят икономическото търсене, се прилага вече от много държави членки. Имайки предвид настоящото състояние на трудовия пазар и бързия икономически растеж, Европейската комисия смята, че е настъпил моментът да се преразгледат нуждите на Европейския съюз в дългосрочен план, да се направи оценка на възможностите за поглъщане на ресурсите и да се определи политика, която да позволява влизането на граждани от трети страни с улеснен достъп до работа, главно в отраслите, изпитващи нужда от работна ръка.

Същевременно Европейската комисията подкрепя съществуващите политики, които се борят срещу незаконните форми на работа съгласно нормите, регулиращи отношенията между трудещите се от трети страни и техните работодатели.

Многобройни и различни са мерките, които Комисията предлага да бъдат разгледани и приложени в европейски аспект. Сред тях са:

- Въвеждане на квоти или свободен режим за отделни отрасли и определяне на критерии за избор на работници. С определянето им се натоварват националните правителства;
- Определяне на статута, който трябва да се дава на имигрантите в зависимост от продължителността на техния престой. На различните периоди на престой съответства различен вид документ, за да се даде възможност на имигрантите да поддържат контактите си със страните на произход;
- Създаване на инструменти за предотвратяване на вредните ефекти за страните на произход (главно загубата на квалифицирана работна ръка) и гарантиране на ползите в дългосрочен аспект.

Борба срещу нелегалната имиграция

Европейската комисия смята, че отворената и прозрачна политика относно законната имиграция ще избегне злоупотребите с искането на убежище (понастоящем основният канал за легално влизане) и ще ограничи формите на незаконна имиграция като трафик на хора – „бели роби“, както и икономическа експлоатация на имигрантите.

Тясното сътрудничество между държавите членки и засиленият контрол по външните граници за Съюза, от една страна, а от друга – хармонизирането на наказателното законодателство и борбата срещу криминалните организации, ще съдействат за намаляване на незаконната имиграция.

Равно третиране на гражданите на трети страни и политики на интеграция

Основаващ се на заключенията от Тампер, принципът за равно третиране вече е намерил законодателен израз главно в член 13 от Договора на Европейския съюз и в някои законодателни актове (Директива 2000/43, въвеждаща принципа на равно третиране, Директива 2000/78, въвеждаща рамката за елиминиране на дискриминацията на трудовия пазар и Планът за действие срещу дискриминацията). Европейската комисия осъзнава, че взетите мерки са все още недостатъчни, а по въпросите на интеграцията не е направено много.

Сътрудничество със страните на произход

Европейският съвет в Тампер признава, че прилагането на цялостен подход по проблемите на имиграцията означава и зачитане на човешките права и развитие на сътрудничеството със страните на произход. До момента изследванията за пътищата за ограничаване на факторите, които подтикват хората към емиграция от страните на произход, се свеждат единствено до икономическото развитие на тези държави.

Предоставяне на убежище

Правото на искане на убежище трябва да бъде зачитано. Съгласно заключенията от Тампер, политиката за предоставяне на убежище трябва да е изцяло съобразена и да спазва Женевската конвенция, а в дългосрочен план – да се въведат единни норми и изисквания за предоставяне на статут на бежанец на цялата територия на Европейския съюз.

5. Приложение на Стратегията за комуникация „Имиграция“ и политически действия относно имиграцията в Европейския съюз

Стратегията за комуникация се прие позитивно от различните среди – правителства, икономически и социални организации, асоциации и изследователски центрове, които направиха конкретни допълнения и предложения.

Двата най-иноваторски елемента, съдържащи се в т.нар. Комуникация „Имиграция“, а именно приложението на стратегия в краткосрочен и дългосрочен план и краят на старото *табу* за „нулев избор“, са резултат от новата обстановка и изисквания. Същевременно отвореният характер на документа и ясно изразеното желание за широк обществен дебат през цялата 2001 г. до Конференцията през ноември 2001 г., организирана от Белгийското председателство, да доведе до държавите членки необходимите гаранции за прозрачност при формулирането на политиките.

В края на декември 2001 г. Стратегическият комитет по имиграцията и предоставянето на убежище към Европейския съвет изрази своето „много позитивно становище“ относно „анализа на явлението, което стратегията засяга и инструментите, които възнамерява да предложи за нейното приложение“. И

европейските мрежи от неправителствени организации, макар и неформално, също изразяват своето удовлетворение от новата стратегия.

В областта на имиграционната политика се обръща внимание на няколко елемента:

- **Необходимост от подход на интеграция в първоначалната фаза**

Засяга уникален, предварителен политически подход, от който зависи самото приложение на предположената стратегия и постигането на преследваните цели. Друг проблем се появява в необходимостта от нови форми на координация между секторите, които като цяло са под управлението на Европейския съюз. Със същите трудности се сблъсква и всяка държава членка, тъй като националните миграционни политики се конкурират, за да доведат до края приложението на интеграционния подход.

Важно средство за подкрепа на политическата воля да поддържа равновесие между управлението на миграционните потоци и интегрирането на имигрантите е сътрудничеството и въвличането на неправителствените организации на европейско, национално и регионално равнище.

- **Разпределение на правомощията и отговорностите между Европейския съюз и държавите членки**

Това е въпрос, по който дискусиата остава отворена, за да се предизвика непрекъснат процес на преразпределение на ролите между Европейския съюз и държавите членки. Налага се въвеждането на *европейска политика по въпросите на имиграцията и програми за действие на държавите членки*.

Европейските политики трябва ясно да определят сферите на действие и отговорностите на държавите членки, признавайки ролята на местните и регионалните власти, както и на самите емигранти. За решаването на проблема е целесъобразно да се приложи т.нар. *принцип на разпределения товар* (“*burden sharings*”).

- **Критерии и механизми на приемане**

Решението на Европейската комисия да остави и на държавите членки компетенции за вземане на решения е разумно, особено с цел въвеждането на механизъм на съгласувана политика и сътрудничество. Касае се за процедури, подобни на националните планове за заетост, въведени от Европейския съвет в Люксембург през 1998 г..

Относно определянето на обща правна рамка за приемането на имигранти, се настоява за изпълнение на задълженията от т. нар. *scoreboard* и приемането на директива относно условията за влизане и престой с цел работа, обучение или специализация.

- **Приемане поради икономически причини**

Независимо, че се признават историческите заслуги на икономическия растеж и трудовия пазар за отварянето на нови легални канали за имиграция, на

имигрантите не трябва да се гледа само като на допълнителна работна ръка. Не само защото съществуват други форми за влизане (хуманитарни причини и събиране на семейства), признати от Европейската комисия, но и поради риска пазарните закони да наложат принципа на избиращелното право, което ще е в противоречие с фундаменталните права. От друга страна, това ще доведе до намаляване на изискванията на имигрантите и на техните страни, подчинени на нуждите на европейския трудов пазар.

• Статут на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни и предоставяне на гражданство

Това е един от основните стълбове на новия интеграционен подход и на предложената политическа стратегия. Това е и едно от предизвикателствата, лансирани в Тампер въз основа на член 63.3. и член 63.4 от Договора на Европейския съюз.

В очакване Европейската комисия да предложи съответните директиви, бихме могли да посочим някои от основните елементи на този статут. Едновременно с равното третиране на гражданите на трети страни с европейските граждани относно някои фундаментални права (работа, сигурност и социална помощ, задължително обучение и право на сдружаване), е и правото на свободно движение и престой в друга държава членка.

Сред останалите мерки за интеграция се отличават формите на политическо участие и правото на гласуване на избори, вече признато от някои държави членки като Швеция, Дания, Ирландия, Холандия и Белгия чрез съответни промени в конституциите им. Постепенно се налага и концепцията за „европейска принадлежност“.

• Схващането за съвместно развитие

Възникнало съвсем наскоро и породено от нарастващото явление „мобилност“ в едно транснационално пространство, схващането за съвместно развитие потвърждава, че към традиционните политики на интеграция, основаващи се на прогресивното придобиване на права, спешно трябва да се прибавят и инициативи, които да облагодетелстват *циркулярната интеграция* и да оценят потенциала на имигрантите.

Интересно в тази връзка е едно изказване на председателя на Европейската комисия Романо Проди относно миграционните политики и транссредиземноморските миграции:

“Имиграцията трябва да се превърне в средство за ускоряване на развитието. През следващите години европейската нужда от нови работници е обречена да нараства едновременно с миграционните потоци. Само посредством общи усилия от двете страни на Средиземно море, ще може да се управлява това положение и да се радваме на ползите от него. Политиките в областта на имиграцията не трябва да са просто противодействащи, а да се ориентират

рат в дългосрочен план и с цел да създадат през следващите 30 години интегрирано пространство с приблизително 90 милиона души“.

Романо Проди споменава само Средиземноморския регион, но тук се изразява цялото отношение на Европейската комисия към миграционните процеси, които засягат и страните от Централна и Източна Европа. Все пак техните граждани ще бъдат част от „интегрираното пространство“ и от неговите 380 милиона обитатели, а с решението от Копенхаген да се присъединят нови 10 държави, тази цифра ще се увеличи значително.

• Общественото безпокойство

При въвеждането на европейска политика за нови легални канали за имиграция (поради икономически причини, събиране на семейства, хуманитарни причини), трябва да се вземат под внимание и трудностите, които може да породят общественото мнение. Едно сравнително ново изследване, проведено през декември 2000 г. и януари 2001 г. от италианска фондация в пет от най-големите държави членки на Европейския съюз (Италия, Германия, Испания, Франция и Великобритания), показва нарастващо безпокойство от предполагаема „инвазия“. Повече от 53% от запитаните европейски граждани твърдят, че „тяхната страна вече не е в състояние да приема повече имигранти, дори те да са легални“, като от тях – 60% в Италия и 58% във Великобритания. Малко по-различно е положението в Испания, където само 43% от запитаните са на същото мнение. Това поведение, със съответните различия в отделните държави, се свързва със „страха за културата, идентичността, работата и сигурността на хората“.

Същевременно в изследването се съдържат и аргументи, които изцяло са в подкрепа на предложената от Европейската комисия стратегия:

- Изследването посочва, като една от причините за нарастването на *страха*, факта, че всяка отделна държава действа за своя сметка, без общи политики и правила, и поради това се наблюдава силна тенденция от страна на политическите партии и особено на десните политически сили „да използват темата за имиграцията като терен, върху който да изградят консенсус и обръкване сред електората, че се касае за противопоставяне на реален проблем“.
- Борбата срещу нелегалния достъп, работата „на черно“ и сивата икономика трябва да залегнат в основата на правилата на глобалната икономика. Общата европейска политика би могла да послужи за основа при изграждането на тези правила и норми.
- Положително се приемат и противоречията в отделните държави между *страха* и обществената подкрепа за признаване правото на събиране на семействата, противопоставяне на дискриминациите и защита на правото на гласуване, признато на законно и дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни.

Резултатите от изследването показват, че по-голямата част от европейските граждани подкрепят инициативите и мерките в областта на интеграцията на имигрантите, което трябва да стимулира националните правителства и законо-

дателни органи да внесат промени в законодателствата си и да предприемат още по-конкретни мерки в борбата с ксенофобията.

Интересно е да се проследи и общественото мнение от гледна точка на разширяването на Европейския съюз и въпросите на миграцията от трети страни. През 2002 г. Евростат направи изследване, озаглавено „Социална ситуация в Европейския съюз“. В него специално място се отделя на миграцията и разширяването. Според резултатите от проучването, разширяването на Европейския съюз през първоначалната фаза ще повиши трансграничната мобилност на населението. Размерът на миграцията ще зависи предимно от различията в доходите и състоянието на трудовите пазари в настоящите и новите държави членки. Заслужава да се отбележи, че предишните разширявания с Гърция, Испания и Португалия, не доведоха до съществено увеличаване на миграционните потоци от тези страни към другите държави членки, нещо повече, бързото икономическо и социално развитие ги превърна в държави, приемащи голям брой емигранти от трети страни.

Мобилността в Европейския съюз е предимно за сметка на имигрантите от трети страни. Неравномерно нарастване на нетната миграция се наблюдава през последните десетилетия. Броят и произходът на имигрантите се променя в зависимост от политическата и икономическата ситуация в различните райони на света. Нарастване се наблюдава в средата на 80-е години, когато има голям приток на имигранти от Източна Европа. По-късно войната в бивша Югославия и нестабилната обстановка на Балканите стават причина за нова голяма вълна от имигранти, идващи главно от бившите Югославски републики и Албания.

През 1998 г., 13 милиона⁸ или 3.5% от населението на Европейския съюз са граждани на трети страни и те са с 50% повече отколкото през 1985 г. Делът им е много по-голям в държавите членки от Централна Европа (Австрия – 9.3%, Германия – 6.7%) и много по-нисък в държави като Испания и Италия⁹. Имиграционните потоци са съсредоточени главно в икономически по-силно развитите райони. По-големите урбанистични области стават все по-мултинационални и са принудени да развиват адекватни стратегии за социално и икономическо интегриране на новодошлите и техните семейства. Въпреки че в Европа пристигат голям брой професионалисти и специалисти в различни области, голям дял от броя на имигрантите са млади хора без образование.

Заетостта на пазара на труд е различна за отделните миграционни групи. Европейски граждани, работещи в друга държава членка или работници, идващи от страните кандидатки от Централна и Източна Европа, имат ръст на заетост равен или по-висок от средния за Европейския съюз. При другите миграционни групи заетостта е относително по-ниска, особено сред жените, идващи от Северна Африка и Турция.

⁸ Цитираните данни на Евростат се отнасят за 1998 г. (само за Франция са за 1990 г).

⁹ Данните не включват чуждите лица, които са придобили европейско гражданство, но обхващат децата на гражданите на трети страни, родени в Европа, ако не са получили европейско гражданство.

Имиграцията често се разглежда като фактор за увеличаване на мобилността на трудовите пазари. По-голямата част от гражданите на трети страни упражняват ниско квалифициран или ниско платен труд. Жените имигранти обикновено работят в хотелския и ресторантьорския сектор, или като домашни прислужници. Работниците от Централна и Източна Европа обичайно извършват труд, много по-нисък от техните квалификации. Дискриминацията, експлоатацията и злоупотребите се дължат не на незнанието на езика, а на непознаването на местната култура и социални мрежи и незнанието на основните права и местното законодателство.

6. Европейският съвет в Севиля

На 21 и 22 юни 2002 г. Европейският съвет се събра в Севиля. Основна тема на срещата беше имиграционната политика и борбата срещу незаконната имиграция. Държавните и правителствени ръководители на държавите-членки на ЕС решиха да ускорят приложението на програмата, приета в Тампер, във всичките ѝ аспекти за създаването на пространство на свобода, сигурност и справедливост в Европейския съюз. Европейският съвет подчерта необходимостта от развитието на обща политика на Европейския съюз относно отделни, но тясно свързани въпроси на имиграцията и предоставянето на убежище.

В заключенията от Европейския съвет в Севиля се посочва: *„От съдбоносно значение за Европейския съюз и държавите членки е регулирането на миграционните потоци съгласно законовите разпоредби в сътрудничество със страните на произход и транзит на тези потоци. Европейският съвет приветства постигнатите резултати през последните шест месеца, в частност всеобхватния план за борба срещу незаконната имиграция, плана за контрол на външните граници и Директивата, въвеждаща минимум стандарти за приемане на бежанци в държавите членки, и призовава следващите председателства да продължат да отделят специално внимание на миграционните политики в дневния си ред“.*

Действията на Европейския съюз в областта на имиграцията трябва да се основават на следните принципи:

- Законният стремеж за по-добър живот трябва да бъде съвместим с възможностите за приемане в Европейския съюз и държавите членки, а миграционните потоци да преминават през законно създадените за това канали;
- Интеграцията на законно представляваните имигранти включва права и задължения съгласно основните права, признати от Европейския съюз;
- Борбата срещу расизма и ксенофобията е от съществено значение;
- Съгласно Женевската конвенция от 1951 г., на бежанците трябва да се предоставя незабавно убежище, като се вземат мерки за предотвратяване на злоупотре-

бите и се създадат гаранции, че бежанците, на които им е отказано убежище, ще бъдат незабавно връщани в страните на произход;

Относно борбата срещу незаконната имиграция, Европейският съвет призовава Съвета и Европейската комисия, съгласно техните правомощия и отговорности, да дадат приоритет на следните мерки:

- Преглед, преди края на 2002 г., на списъка на страните, чиито граждани се нуждаят от визи или не подлежат на такива изисквания;
- Въвеждане, възможно най-бързо, на единна идентификационна система за визова информация;
- Ускоряване приемането на споразумения за реадмисия (спогодби за обратно приемане на лица, влезли без разрешение на територията на друга държава) и започване на преговори за подписване на нови споразумения с посочени от Съвета страни;
- Относно политиките на репатриране, приемане до края на 2002 г. на елементите на програмата за екстрадиране, основаваща се на Зелената книга на Европейската комисия;
- Формално приемане от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на законова-та рамка за борба срещу трафика на хора, законовата рамка за засилване на наказанията с цел предотвратяване на незаконното влизане, транзита и пребиваването на територията на държавите членки, както и Директива, регламентираща незаконното влизане, транзита и пребиваването.

Европейският съвет в Севиля обръща съществено внимание и на **координацията и контрола по външните граници на Съюза**. Съветът приветства различните инициативи в тази насока и в частност комуникационната програма на Европейската комисия, озаглавена „Към единно управление на външните граници на държавите членки на Европейския съюз“, изследването, проведено под ръководството на Италия, за създаването на европейска гранична полиция и изследването относно полицията и граничната сигурност, разработено от три държави членки като част от Програмата OISIN¹⁰.

Европейският съвет приветства одобрението на плана за управление на външните граници на държавите членки, разработен въз основа на тези три инициативи, който трябва да доведат до по-добър контрол на миграционните потоци.

В заключенията от Севиля се посочва, че Европейският съвет, Европейската комисия и държавите членки трябва да предприемат до края на 2002 г. съвмест-

¹⁰ OISIN е програма на Европейския съюз за обмен, обучение и сътрудничество между законодателните органи и изпълнителната власт в държавите-членки. Първата фаза на програмата обхваща периода от 1997г. до 2000 г.. Втората фаза, OISIN II покрива периода 2001г.-2002 г.. Повече информация за програмата може да бъде намерена в Интернет на следните адреси:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33066.htm>;

http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/oisin_en.htm

ни действия по външните граници и незабавно да разработят пилотни проекти, от които да се възползват всички държави членки, както и да създадат мрежа за контакти на имиграционните власти. Преди юни 2003 г. трябва да подготвят аналитичен рисков модел с цел създаване на единна система за оценка на риска, изграждане на единна система за обучение на граничната полиция и засилване на охранителните мерки по границите, провеждане на изследване относно общите проблеми на държавите членки и Европейския съюз за управление на външните граници.

Друго важно решение от срещата в Севиля засяга **интеграцията на имиграционната политика на Европейския съюз в отношенията с трети страни**. Европейският съвет смята, че борбата срещу незаконната имиграция изисква огромни усилия от страна на Европейския съюз и целеви подход към проблема, като се използват всички подходящи средства в контекста на външните отношения. За тази цел и в съответствие с решенията от Тампер, всеобхватният и балансиранят подход за борба срещу незаконната имиграция трябва да се превърне в дългосрочен приоритет на Европейския съюз.

Изхождайки от поставените си задачи, Европейският съвет подчертава, че по-тясното икономическо сътрудничество, търговските отношения, подпомагане развитието и предотвратяването на конфликти, са необходимите средства за насърчаване на икономическия растеж в страните на произход, което от своя страна ще намали миграционните потоци. **Всякакви бъдещи споразумения за сътрудничество, асоцииране или други подобни договори между Европейския съюз и трети страни трябва да съдържат клауза за съвместно управление на миграционните потоци и за задължително/принудително репатриране в случай на незаконна имиграция.**

От изключително значение е сътрудничеството със страните на произход или транзитно преминаване с оглед на съвместното управление на миграционните потоци, граничния контрол и репатрирането. Репатрирането от трети страни се отнася както за техните граждани, незаконно пребиваващи в държавите членки, така и за преминаващите и пребиваващите на техните територии лица. Сътрудничеството трябва да даде краткосрочни и дългосрочни резултати. Европейският съюз има готовност да окаже за целта техническа и финансова помощ.

В заключенията от Севиля се посочва, че ще бъдат преразгледани отношенията с трети страни, които отказват да сътрудничат в борбата срещу незаконната имиграция. Отказът на трета страна да сътрудничи може да навреди на отношенията между нея и Европейския съюз.

Европейският съвет в Севиля отделя особено внимание и на **ускоряване приемането на законодателна рамка за обща политика относно предоставянето на убежище и имиграцията**. Успоредно с тясното сътрудничество в борбата срещу незаконната имиграция, трябва да се ускори приемането на предложения, намиращи се в процес на обсъждане. Европейският съвет настоява да бъдат приети:

- До декември 2002 г. Дъблинските регламенти¹¹;
- До юни 2003 г. минимумът от стандарти и изисквания за предоставяне статут на бежанци, условията за събиране на семейства и статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни;
- До края на 2003 г. общите стандарти за предоставяне на убежище.

Предвижда се през юни 2003 г. Европейският съвет, съвместно с Европейската комисия, да представят доклад за практическото приложение на взетите решения в Севиля относно имиграционната политика.

¹¹ Виж Заключенията на Европейския съвет от 27 май 1997 г. относно практическото прилагане на Дъблинската конвенция (97/С 191/04); Решение No 1/97 от 9 септември 1997 г. на Комитета, създаден с чл.18 на Дъблинската конвенция от 15 юни 1990 относно някои разпоредби за приложението на Конвенцията /97/662/КМС/; Решение No 2/97 от 9 септември 1997 на Комитета, създаден с чл.18 на Дъблинската конвенция от 15 юни 1990, уреждащо процедурните правила на Комитета /97/663/КМС/; Решение No 1/98 от 30 юни 1998 г. на Комитета, създаден с чл.18 на Дъблинската конвенция от 15 юни 1990 г., относно някои разпоредби за приложението на Конвенцията/98/451/КМС/.

II. ПОЛИТИКА НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ОТНОСНО МИГРАЦИЯТА

Стратегия за управление на миграционните потоци

Наред с изложените по-горе инициативи и стратегии на институциите на Европейския съюз, Съветът на Европа също изучава и анализира миграционните потоци на континента и формулира насоки в развитието на политиката на управление и контрол върху миграцията. В рамките на *Управителния комитет по миграцията към Съвета на Европа* е създадена работна група от водещи експерти, която неотдавна подготви „*Стратегия за управлението на миграционните потоци*“¹², представена през септември 2002 г. на Конференция на министрите на държавите членки на Съвета на Европа във Финландия. Целта на стратегията е да се помогне на отделните държави да усъвършенстват националните си политики по отношение на миграцията, да ги хармонизират с тези на другите европейски страни и да намерят адекватни решения на отделните групи въпроси, свързани с пресичането на граници, а именно граничен контрол, права на човека, интеграция, предоставяне на убежище, трафик на хора, право на събиране на семействата, репатриране в държавите на произход и т.н.

Идеята за изграждане на цялостна стратегия за управление на миграцията е обстоятелството, че нито една държава, дори и посредством въвеждането на най-строги правила, не би могла да спре изцяло нелегалния приток на чужденци. В тази ситуация, единственото, което правителствата могат да направят, е да се опитат да контролират в свой интерес миграционните потоци, сътрудничейки си с други държави. Крайната цел е съществуването на такава миграция, която се осъществява при спазване на човешките права и създава най-благоприятни социални и икономически условия както за имигрантите, така и за приемащите държави. С оглед на това, основните принципи, залегнали в Стратегията за управлението на миграционните потоци на Съвета на Европа са **законност, защита, интеграция и сътрудничество**. Авторите на стратегията признават, че основна роля в развитието на миграционната политика продължават да играят правителствата, но формулирането на политиките става при засилено сътрудничество със социалните партньори и неправителствените организации. Отчита се, че неуспехите при разработването на миграционната политика в миналото се дължат основно на липсата на диалог между тях. Нелегалната миграция, освен това, изисква все повече ресурси от страна на правителствата в борбата с трафика на хора и засилено полицейско и съдебно сътрудничество на междудържавно ниво.

¹² „Towards a migration management strategy”, European Committee on Migration (CDMG), Council of Europe; http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/

Стратегията за управление на миграционните потоци формулира **четири основни цели**, към които правителствата на държавите членки на Съвета на Европа, между които е и България, следва да се стремят:

- Разработване на систематични правила и мерки за контрол върху миграцията, които да създадат повече възможности за отделните имигранти и съответно полза за приемащите държави от една страна и да пресекат в максимална степен нелегалните канали и трафика на хора от друга;
- Предоставяне на адекватна защита в случаите на масови и внезапни миграционни потоци;
- Създаване на благоприятна среда за интеграция на имигрантите;
- Установяване на по-тесен диалог и сътрудничество с държавите на произход и транзитните държави и разглеждане на миграционната политика в контекста на външната политика.

Мерките и правилата за контрол върху миграцията е първата от посочените по-горе цели и се изразява в стремежа на държавите членки на Съвета на Европа да разработят и прилагат такава миграционна политика, която да създаде условия за постигане на следното:

- **Създаване на усъвършенствани информационни системи**

Предоставянето на пълна, навременна, надеждна и адекватна информация е предпоставка за доброто управление на миграцията. Такава информация е необходима не само на имигрантите, но и на правителствата и неправителствените организации;

- **Мобилността като основно човешко право**

Европейските държави трябва да се стремят към прогресивно премахване на всички граници помежду им и осигуряване на пълна свобода на движение не само на техните граждани, но и на гражданите на трети страни, които пребивават легално на територията им. Свободното движение е основен елемент в изграждането на социална и политически обединена Европа. За постигането на тези цели държавите трябва да хармонизират изцяло политиките си относно издаването на визи, борбата с нелегалната имиграция, предоставянето на убежище, както и да изработят ясни условия, при които се разрешава на чужденците да останат в приемащите държави, което да предотврати търсенето на по-удобни и благоприятни юрисдикции.

- **Политика по отношение на трудовата миграция**

Трудовата миграция обхваща миграция както от високо образовани специалисти, така и от ниско квалифицирана работна ръка. Напливът и атрактивността на отделните държави зависи от развитието на икономиката им и трудовите пазари, а тенденцията към сливане на трудовите пазари на отделните държави в един общ изисква отчитане на редица времеви, икономически и географски фактори. Общите тенденции на пазара на труда показват, че нуждата в икономиките

от ниско квалифицирана работна ръка се запълва много бързо, но по друг начин стоят нещата при търсене на високо квалифицирани специалисти. Независимо от търсенето на ниско или високо квалифицирана работна ръка, правителствата следва да подписват **двустранни и многостранни конвенции** за временен обмен на работници. Тъй като наемането на работа зависи в най-голяма степен от работодателите, за да могат да управляват миграционните потоци, правителствата следва да водят много тесен диалог със социалните партньори и организациите на работодателите. Диалогът е особено важен от гледна точка на това, че правителствата трябва да намерят най-добрия баланс между интересите на своите граждани за запазване на по-големи възможности за работа и интересите на работодателите да използват наличната имигрантска работна сила на възможно най-ниска цена. Следователно, контролът и управлението на трудовата миграция се разглежда като съвместна политика, постигната чрез преговори с бизнеса и социалните партньори.

• **Превенция и борба с нелегалната имиграция**

Този въпрос се превърна в основен проблем за държавите и често, когато се говори за миграция, се разглежда само този ѝ аспект. Управлението на нелегалната имиграция е следствие и част от цялостната стратегия за управление и контрол на миграцията. Наличието на висока нелегална имиграция показва, че миграционната политика на държавата не е добра. Проявите ѝ са най-различни. Много често става въпрос за хора, влезли в страната по легален начин, но просрочили престоя си, такива които работят, без да имат разрешение за това или лица, на които е отказано убежище, но не са напуснали страната. Решаването на тези въпроси е постижимо само при наличието на засилено сътрудничество между т. нар. „приемащи държави“ и „държави на произход“ на имигрантите. Само единна паневропейска политика може да улесни свободата на пътуване и едновременно с това да контролира миграцията. За постигането на тази цел много важно е приемането на единен подход и правила за връщане на нелегално пребиваващите в държавите им, изграждането на информационни системи за обмен на данни по повод нелегалната миграция и хармонизация на законодателство за борба с нелегалния трафик на хора.

Защитата в случаите на масови и внезапни миграционни потоци засяга предимно бежанците и имигрантите, напуснали страната си в случаи на големи хуманитарни кризи. Правителствата на отделните държави се призовават да не нарушават правата на човека и да спазват принципите на международната солидарност. Бежанците следва да се връщат в държавите си при промяна на политическата обстановка и когато отпадне нуждата от защита. От голямо значение в тази насока е сътрудничеството между отделните държави по отношение на политиката на връщане и прием на тези лица. Държавите, които връщат имигранти, отделят определени средства за това, но от друга страна и държавите на произход на имигрантите са длъжни да предвидят средства, с които да подпомогнат

завърналите се граждани да намерят работа или да започнат свой бизнес и по този начин да им създадат добри условия за живот.

Създаване на благоприятна среда за интеграция на имигрантите е третата цел, към която следва да се стремят държавите членки на Съвета на Европа. Основните елементи, които биха осигурили на имигрантите такава среда и съответно биха довели до максимален принос от страна на имигрантите в икономиките на приемащите държави, са следните:

- Уеднаквяване на системите и условията за предоставяне на разрешения за работа и престой;
- Предоставяне на еднакви социално-икономически, политически и граждански права с местните жители;
- Лесен и справедлив процес на натурализация и получаване на гражданство, съответно ясна политика по отношение на двойното гражданство;
- Законодателство за борба с расовата и етническата дискриминация.

Диалогът и сътрудничеството с държавите на произход и транзитните държави също са изведени като основни моменти при изграждането на миграционната политика на отделните държави членки на Съвета на Европа. Миграцията обикновено се разглежда като проблем на полицията и министерствата на вътрешните работи, но това е едностранчив подход. Миграцията от една държава в друга, независимо дали става въпрос за временна или постоянна, е в голяма степен проблем на външната политика и отношенията между отделните държави. Следователно, миграцията следва да бъде част от политическия диалог между държавите на произход, транзитните държави и приемащите държави, като се отчитат причините за нея, защитата на правата на човека, техническото между-държавно сътрудничество и евентуалните пречки пред имигрантите да се върнат в държавите си на произход. Националните политики на отделните държави по тези въпроси следва да бъдат координирани с цел да се осигури възможно най-висока степен на хармонизация.

В **България** основното ведомство, натоварено с координацията на страната ни в междуправителствените дейности на Съвета на Европа в областта на миграцията, е **Министерството на труда и социалната политика**. Български делегации от експерти на МТСП участват в конференции и в заседанията на Управителния комитет по миграцията, както и в отделни работни групи по интеграция на имигрантите и малцинствата. В тази връзка следва да се отбележи, че в края на 2002 г. в България се проведе регионална Кръгла маса за всички държави членки на Съвета на Европа през 2002 г. на тема „*Регулиране на трудовата миграция като алтернатива на незаконната миграция*“¹³, на която бяха обсъ-

¹³ Информация за Кръглата маса, проведена в София на 24 и 25 октомври 2002 г. е предоставена на страницата на Министерството на труда и социалната политика: <http://www.mlsp.government.bg/bg/integration/relations/council/CoEo.doc>

дени основните въпроси, свързани с управлението на миграционните потоци, като превенцията и борбата с незаконната трудова миграция, механизмите за планиране и регулиране на трудовата миграция, интеграцията на имигрантите и т.н. Един от изводите на Конференцията бе, че трудовата миграция не е единственото разрешение на проблема с незаконната миграция, но тя би могла да изиграе важна роля в укрепването на мерките за борба с проявите на незаконната миграция. Сред основните мерки за регулиране на трудовата миграция, превенцията и борбата с незаконната заетост бяха посочени информираността на гражданите на изпращащите държави за условията и реда за влизане, пребиваване и работа в приемащите държави, сключване на двустранни спогодби за обмен на работна сила, както и засилване на контрола върху фирмите, които изпращат работници в чужбина.

* * *

Изложеното по-горе показва, че мерките и инициативите на Европейския съюз и на Съвета на Европа се припокриват изцяло. Основните насоки в работата са поставени върху контрола и управлението на миграционните потоци и развитието на тясно сътрудничеството между държавите в областта на миграцията.

Като държава членка на Съвета на Европа, както и с оглед подготовката ѝ за присъединяване към Европейския съюз, България трябва да отговори на поетите международни ангажименти чрез развитие на законодателството си в областта на миграцията и предоставянето на убежище. Същевременно след присъединяването си към Европейския съюз, България ще представлява и външна граница, което налага засилване на граничния контрол, уеднаквени изисквания за издаване на визи за граждани на трети страни, адекватни мерки за борба с трафика на хора и т.н. В следващия раздел са разгледани усилията на България да следва последните тенденции в развитието на европейската миграционна политика и законодателство и някои конкретните мерки, предприети от страната ни в тази насока.

III. РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКОТО МИГРАЦИОННО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И СОЦИАЛНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ВЪНШНАТА МИГРАЦИЯ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА БЪЛГАРИЯ

1. Развитие на българското миграционно законодателство

Както бе разгледано в първите две части на материала, европейското законодателството в областта на миграцията се развива изключително динамично през последните няколко години и въпреки огромната законодателна работа, която все още предстои да бъде извършена в България, законодателството ни следва да отговори на тази динамика и в областта на миграцията. През изминалата 2002 г. България положи редица усилия в тази насока. Участие в процеса взеха редица министерства и агенции, сред които Министерството на труда и социалната политика, Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Агенцията за бежанците, Агенция по заетостта и др. Бяха подготвени редица законопроекта, сред които Законопроектът за борба с незаконния трафик на хора, Законопроектът за предотвратяване на дискриминацията и Законопроектът за граничната охрана, както и изменения във вече действащи закони като Закона за чужденците в Република България, Наказателния кодекс и др.

Изброените по-долу настъпили или предстоящи промени в българското законодателство по повод миграцията не претендират за изчерпателност, а представляват само един опит за очертаване на последните тенденции в развитието на тази материя в България. Голяма част от информацията е взета от *Националния план за действие за приемане на шенгенското законодателство*, изготвен съвместно от Министерството на вътрешните работи, Министерството на външните работи, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на развитието и благоустройството и Върховна касационна прокуратура¹⁴, както и от страницата на Парламентарния информационен център в Интернет.

• *Законопроект за борба с незаконния трафик на хора*

Законопроектът, изготвен от правосъдното министерство в сътрудничество с редица заинтересовани институции и неправителствени организации, е предложение за въвеждане в българското законодателство на европейските, американските и международните стандарти в борбата с незаконния трафик на хора. Зако-

¹⁴ Националният план за действие за приемане на Шенгенското законодателство, който може да бъде намерен на Интернет страницата на Министерството на вътрешните работи на Република България <http://www.mvr.bg/> предоставя подробна информация за законодателните мерки в областта на миграцията, както и конкретни срокове за изпълнение на предвидените инициативи;

нопроектът урежда цялостно дейността по предотвратяването и противодействието на незаконния трафик на хора с цел осигуряване на защита и помощ на жертвите на този трафик и взаимодействието между държавните и общинските органи и неправителствени организации за формиране на национална политика в тази област. Проектът предвижда създаване на **Национална комисия за борба с незаконния трафик** на хора към Министерски съвет и местни комисии към общините. Предвижда се и разкриване на специализирани заведения за временно настаняване на жертвите на незаконен трафик и специална закрила за тези, които се съгласяят да сътрудничат на разследващите органи, както и редица мерки за помощ и ресоциализация на жертвите на трафик. Законопроектът е приет на първо четене от Народното събрание през октомври 2002 г. и в най-скоро време се очаква да бъде приключена законодателната процедура по приемането му.

Много важно в тази връзка е да се отбележи, че трафикът на хора бе криминализиран с последните изменения на Наказателния кодекс. В Наказателния кодекс¹⁵ се въведе нов раздел IX, озаглавен „Трафик на хора“ в глава втора на особения раздел, където са регламентирани престъпленията против личността. Наказателното ни законодателство за първи път даде легална дефиниция на деянието „трафик на хора“, изразяващ се в „набиране, транспортиране, укриване или приемане на отделни лица или групи от хора с цел да бъдат използвани за развратни действия, за принудителен труд, за отнемане на телесни органи или за да бъдат държани в принудително подчинение независимо от съгласието им“ (Чл. 159а, НК).

С приемането на Законопроекта за борбата с незаконния трафик на хора и с вече приетите изменения в наказателното ни законодателство България, считана от експертите както за транзитна държава, така и за страна на произход на жертви на трафик, ще отговори на международните ангажименти, насочени към борбата с „робството на XXI век“, което несъмнено ще се отрази положително върху хода на преговорите за членство в Европейския съюз.

• **Законопроект за граничната охрана**

Националният план за действие за приемане на шенгенското законодателство предвижда изготвяне и приемане на Закон за граничната охрана и подзаконовни нормативни актове по неговото прилагане. Написването на законопроекта бе възложено на Министерството на вътрешните работи съвместно с немски експерти в рамките на проект от Националната програма ФАР. Целта на законопроекта е да бъдат уредени обществените отношения, свързани с контрола и охраната на държавната граница на Република България, както и специфичната дейност, осъществявана от Граничната охрана по отношение противодействието на трансграничната престъпност, контрабандата и трафика на хора и нелегалната миграция от и през Република България. В края на 2002 г. законопроектът бе

¹⁵ ДВ, бр. 92 от 27.09.2002 г.

изпратен за съгласуване между отделните ведомства и се очаква да бъде приет от Народното събрание към средата на 2003 г.

• **Законопроект за миграционната служба**

Министерството на вътрешните работи е натоварено също така и с изготвянето на **Проект на закон за миграционната служба**, в който ще се регламентира създаването на Национална миграционна служба, осъществяваща разрешителен режим и контрол по пребиваването на чужденците в Република България и издаването на документи за самоличност на чужденци. Създаването на такава служба е в съответствие с практиката на държавите от Шенгенското споразумение. Очаква се проектът да бъде приключен през първата половина на 2003 г., а институционалното изграждане на Националната миграционна служба да приключи към края на същата година. Планирано е и създаването на специални домове за временно настаняване на чужденци, незаконно пребиваващи на територията на Република България в София, Варна, Хасково, Русе и Благоевград, както и изграждането на **Централизиран регистър за адресна регистрация на чужденците**, пребиваващи на територията на Република България. Съгласно законодателната програма на българското правителство законопроектът ще се обсъжда през юли 2003 г.

• **Законопроект за предотвратяване на дискриминацията**

Законодателната програма на Министерски съвет предвиждаше до края на юли 2002 г. да бъде изработен проект на **Закон за предотвратяване на дискриминацията**, който да транспонира директивите относно равните възможности на жените и мъжете (75/117/ЕО¹⁶, 76/207/ЕО¹⁷, 97/80/ЕО¹⁸), както и по-новото европейско законодателство за равното третиране независимо от расовия или етнически произход (Директива 2000/43/ЕО¹⁹) и Директива 2000/78/ЕО²⁰ за равното третиране в заетостта и професията. С приемането на тези директиви в българското зако-

¹⁶ Директива 75/117/ЕИО относно прилагането на принципа за равенство в заплащането на труда на мъжете и жените (Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women);

¹⁷ Директива 76/207/ЕИО за прилагането на принципа за равенство в третирането на мъжете и жените по отношение на заетостта, професионалното обучение и развитие и условията на труд (Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions);

¹⁸ Директива 97/80/ЕО, регламентираща тежестта на доказване в случаите на дискриминация, основана на пол (Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex);

¹⁹ Директива 43/2000 на ЕС, въвеждаща принципа за еднакво отношение между хората, независимо от техния расов или етнически произход (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin);

²⁰ Директива 78/2000 на ЕС, създаваща основна рамка за равно третиране при заетостта и професията (Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation);

нодателство ще се създаде законова основа за приложение и наблюдение на принципа за равното третиране²¹, дефинирано въз основа на различни признаци като пол, раса, цвят на кожата, етническа принадлежност, гражданство, политически или други убеждения, религия или вяра, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение или произход.

Към края на 2002 г., въпреки усилията от страна на неправителствените организации, такъв закон все още не беше приет, но трябва да се отбележи, че през септември 2002 г. Законопроектът за предотвратяване на дискриминацията е постъпил в парламента и е в процес на обсъждане. Водеща е парламентарната комисията по правата на човека и вероизповеданията. Законопроектът предвижда и изграждането на институционална структура чрез създаването на **Комисия за защита от дискриминация**, като независим специализиран държавен орган, който да прилага закона и да санкционира проявите на дискриминация.

През ноември 2002 г. в българския парламент постъпва и друг законопроект, свързан с антидискриминационните мерки и поетите ангажименти на България към Европейския съюз – Законопроектът за ратифициране на **Меморандума за разбирателство между Европейската общност и Република България за участие на Република България в програмата на Общността „Програма за действие на Европейската общност за борба с дискриминацията“**.

• **Закон за убежището и бежанците**

През декември 2002 г. в сила влезе Законът за убежището и бежанците, с което България направи значителен напредък в посока на установяване и усъвършенстване на българското бежанско право. С оглед постигането на по-пълна хармонизация със съответните международните и европейски правни инструменти, съществуващият преди това Закон за бежанците бе подменен с този нормативен акт. В мотивите, с които Законът е внесен за обсъждане в Народното събрание, е записано, че той цели „постигане на баланс между интересите на българските граждани, държавните интереси и приоритетите във връзка с фискалната политика на страната и поетите международни задължения“, както и строго дефиниране на правомощията и координация между Държавната агенция за бежанците и Президента и други държавни органи, ангажирани със защита на основните права и свободи на търсещите закрила чужденци. Законът за бежанците регламентира видовете закрила на чужденци, правата и задълженията на чужденците, търсещи или получили закрила, включително правото им на документи за самоличност, както и структурата и дейността на **Държавната агенция за бежанците**, процедурата относно предоставянето, спирането, прекратяването и отнемането на закрила и съдебният контрол на административното производство по предоставянето на статут.

²¹ В момента в българското законодателство съществуват отделни антидискриминационни разпоредби в Кодекса на труда, в Закона за насърчаване на заетостта (забраната за дискриминация на пазара на труда, основаваща се на сексуална ориентация), Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, Закона за държавния служител и др.

• **Закон за чужденците в Република България** (предложение за промени)

Съгласно Закона за чужденците, чужденец може да влезе в Република България, ако притежава редовен документ за задгранично пътуване или друг заместващ го документ, както и виза за влизане, пребиваване или транзитно преминаване през страната, когато такава се изисква. За пребиваване в Република България над 3 месеца чужденците следва да получат разрешение от службите за административен контрол към дирекция Национална служба „Полиция”. Редът, условията и необходимите документи за издаване на разрешение са регламентирани в Закона за чужденците и Правилника за неговото прилагане.

В Закона за чужденците е регламентирана процедурата и основанията за **експулсиране**²² на чужденци като административна мярка за принудително извеждане в кратък срок на чужденец извън границите на страната, когато присъствието му създава сериозна заплаха за националната сигурност или за обществения ред. Правната регламентация на експулсирането и ефективното ѝ прилагане са от особена важност, тъй като това е важна мярка за противодействие на нелегалната миграция.

Предложените изменения в Закона за чужденците отново са продиктувани от необходимостта от постигане на по-висока степен на съответствие на българското законодателство с европейското право. Те целят въвеждане и поддържане на **Единен регистър на чужденците**, пребиваващи дългосрочно на територията на Република България. С оглед подобряване на работата по пресичане на незаконната миграция се допълват хипотезите за отказ за издаване на виза за чужденци. Предлага се въвеждането на комплекс от задължения за превозвачите, превозили чужденци по въздух, вода или суша. По силата на действащото законодателство те са длъжни да проверят редовността на документа за задгранично пътуване на чужденца и наличието на останалите изисквания по този закон, а сега се предлага да се приеме и задължението им да осигурят за своя сметка връщането на чужденците, на които е отказано влизане в Република България. Предлага се правна уредба на създаването на специални места за настаняване на чужденци, на които е издадена заповед за експулсиране.

• **Закон за българските документи за самоличност** (предложение за промени)

Със Закона за българските документи за самоличност са въведени образци, които отговарят на изискванията на Европейския съюз: карта на продължително пребиваващ в Република България, карта на постоянно пребиваващ в Република България, карта на бежанец, временна карта на бежанец, удостоверение за пътуване зад граница на бежанец, удостоверение за пътуване зад граница на лице без гражданство, временно удостоверение за напускане на Република България,

²² „Експулсиране” е принудително извеждане в кратък срок на чужденец извън границите на страната поради извършени нарушения или поради липса на основания за пребиваване в нея

временна карта на чужденец, удостоверение за завръщане в Република България на чужденец.

През декември 2002 г. Министерски съвет внася в парламента предложение за промени в Закона за българските документи за самоличност, което цели издаването от МВР и на служебни паспорти за определен кръг лица за пътуване в чужбина, както и на карта на чужденец, акредитиран като служител в дипломатическо или консулско представителство или в международна организация със седалище на територията на Република България за периода на акредитация на служителя.

• **Спогодби за реадмисия между Република България и други държави**

България е сключила спогодби за обратно приемане на лица, влезли без разрешение на територията на следните държави от Европейския съюз – Австрия, Гърция, Дания, Испания, Италия, Норвегия, Португалия, Германия, Финландия, Швеция и Бенелюкс (Белгия, Холандия, Люксембург). По-голяма част от спогодбите са сключени през 1999 г. Освен това, страната ни е сключила спогодби за реадмисия и с редица от централно европейските държави, като Полша, Словакия, Словения, Унгария, Чехия, Румъния. В тези спогодби е определен редът, условията и процедурите за обратно връщане на граждани на едната договаряща се страна, незаконно пребиваващи на територията на другата договаряща се страна, т.е. обратно приемане на собствени граждани. Освен това, споразуменията за реадмисия регламентират транзитно преминаване на граждани на трети държави, на които е отказано влизане или спрямо които е приложена мярка за експулсиране, предприета от молещата договаряща страна.

Изложените по-горе насоки в развитието на българското миграционно законодателство показват усилията на България да следва законодателните тенденции на европейско и международно ниво. Законодателната рамка следва да отразява съществуващите обществени отношения и следователно намирането на адекватни законодателни решения зависи в най-голяма степен от познаването на практическите проблеми и познаването на кръга от субекти, които ще бъдат засегнати от законовите разпоредби. С оглед на това, на базата на данни на Националния статистически институт и на Агенцията за българите в чужбина, сме се опитали да направим социална и демографска характеристика на емиграция от България.

2. Социална характеристика на външната миграция на населението в България и отношението на българите към нелегалната емиграция

• **Данни на НСИ за външната миграция на населението в България**

По данни на *Националния статистически институт*²³ след преброяването на населението²⁴, през последните 8 години от България са емигрирали приб-

²³ Източник на информация: Национален статистически институт (www.nsi.bg).

лизително 196 хиляди души. Завърнали са се само 19 хиляди души. Всяка година страната ни напускат средно по 22 хиляди души.

За целта на изследването емигрантите са разделени в три групи – групата на преселниците, на трудовите емигранти и на краткосрочните емигранти. Получените резултати, изложени по-долу, са опит за съставяне на социална и демографска характеристика на потенциалната емиграция от България.

Цели на емиграцията: Определяйки конкретната цел на заминаването си в чужбина, отделните групи емигранти я свързват с решаването на различни проблеми. В групата на т.нар. „преселници“, 54% считат за основна причина за напускането на страната „да живеят и работят в условията на по-висок жизнен стандарт“. За всеки пети от тях (20%), емиграцията е свързана с решаването на собствени и на семейството материални проблеми. Над 9% от групата на „преселниците“ заявяват, че не желаят да живеят повече в България. По-различна е структурата на целите в групата на *потенциалните трудови емигранти*. За близо половината от тях (47%), заминаването им за чужбина е свързано с решаването на материални проблеми. Условията на по-висок стандарт на живот и работа са привлекателни за 35%. Близо 5% от двете групи имат за цел придобиване на определено образование – за тях или за децата им. И в групата на *краткосрочните емигранти* преобладаващ е делът на тези, които свързват своето пребиваване в чужбина с решаването на материални проблеми (42%). По-високият жизнен стандарт в другите страни е привлекателен за 33%, за 5% целта е да се реализират професионално, а за 4% да получат добра образователната подготовка.

Дейност: Независимо, че всички потенциални емигранти имат определени цели, които се надяват да осъществят чрез емиграция, много значителна част от тях не са наясно как да ги постигнат. Смушаващ е фактът, че относно бъдещата си заетост и работа в чужбина 42% от дългосрочните емигранти и 39% от краткосрочните емигранти нямат никаква представа. От групата на „преселниците“ най-голям е делът на тези, които възнамеряват да се занимават със занаяти – 12%. С хотелиерство и търговията възнамеряват да се занимават 7%, а 6% да продължават образованието си. Трудовите емигранти (15%) също разчитат да се занимават с различни занаяти по време на своето пребиваване в чужбина. Към селскостопанска дейност са се ориентирали 9%, а 5% смятат да работят в областта на търговията и хотелиерството. И тук 6% възнамеряват да използват престоя си в чужбина, за да продължат образованието си или подобрят своята квалификация. Краткосрочните емигранти също смятат да се занимават със занаяти – 14%. Със селскостопанска работа ще бъдат заети 9%, а с търговия и хотелиерство – 7%. Промислените дейности ще осигуряват трудовата заетост на 5% от всички категории емигранти.

²⁴ По данни от извършената обработка на 2.5% извадка от преброяното население към 01.03.2001г.. Изследването е осъществено на базата на извадка от 25 542 лица на възраст 15-60 години.

Предпочитани дестинации: През последните няколко години българската емиграция се насочва главно към: Германия – 23%, САЩ – 19%, Гърция – 8%, Испания – 8%, Великобритания – 6%, Италия – 6%, Канада 5%, Франция – 4% и други. Сред отделните категории потенциални емигранти предпочитаните държави са както следва: за преселниците – най-много искат да отидат в САЩ – 25%, следвани от Германия – 20%, Испания, Канада и Великобритания – около 6–7%; за трудовите емигранти (независимо от продължителността) – Германия – 25%, САЩ – 15%, Гърция – 11%, Испания – 9%, Великобритания – 8%, Италия – 5% и други.

За организирането и осъществяването на емиграцията 25% заявяват, че ще направят това самостоятелно, 22% по линия на фирми и организации, имащи договори в други страни, 12% като използват покани от роднини и приятели, 10% ще кандидатстват за „зелена карта“. На сключване на индивидуален трудов договор и помощта на туристически агенции ще разчитат 9%.

Възраст: Основната част от бъдещите емигранти е на възраст 20–39 години. Желанието за преселване е по-често срещано сред 20–29 годишните – 37%, 15% за 40–49 годишните и 8% за хората над 50 години. Сред трудовите и краткосрочните емигранти по-малък е дялът на младите (20–29 г.): съответно 35% и 30%. При тези категории обхватът на външната емиграция се разширява сред по-възрастните: 19–22 % за 40–49 годишните, и 8–10 % за тези над 50 години.

Пол: Мъжете са преобладаващата част от емиграционни поток. От желаещите да се преселят 57% са мъже, а 43% са жени. Много по-голям е относителният дял на мъжете в групата на трудовите емигранти – 65%, а от краткосрочните емигранти те съставляват 60%.

Образование: От всички емигранти 18% имат висше образование, средните съставляват 56%, а с под средно образование са 26%. Най-голям е относителният дял на висшистите в групата на краткосрочните емигранти – 21%, а най-малък е сред трудовите емигранти – 14%. Потенциалните емигранти със средно образование са около 55% във всички групи. С по-ниско от средно образование са лицата в групата на трудовите емигранти – 28%, докато в останалите две техният относителен дял е 24%. От желаещите да емигрират (за различен период от време), 60% имат придобита специалност в средните и висшите училища. И в трите категории емигранти най-голям е относителният дял на тези, които имат технически специалности – 42%, следвани от специалистите в областта на производството на продукция и преработка на суровини – 10% и в областта на стопанското управление и администрация – също 10 %. Най-висок е обаче интензитетът на потенциалната емиграция (желанието за емиграция) сред специалистите по физика (18%), хуманитарните науки (17%) и информатиката (16%).

Етническата структура на емигрантите, в голяма степен съответства на етническата структура на населението в страната. Съставът на потенциалната емиграция от страната включва: българи – 80%; турци 12%; роми – 6%, други – 2%. Сред тези, които желаят да се преселят да живеят в друга страна, 81% са българи, 13% са турци

и 2% са роми. Трудовата емиграция ще се формира от: 77% българи, 12% турци и 8% роми. За краткосрочната миграция тези относителни дялове са съответно: 83% българи, 10 % турци и 4% роми. От данните може да се резюмира, че преселванията имат по-широк обхват сред турците, докато ромите предпочитат трудовата емиграция, а българите – краткосрочната емиграция.

От потенциалните емигранти 60% живеят в **градовете**, 28% в **селата** и 12% в **столицата**.

• **Данни на Агенцията за българите в чужбина**

Не по-малко интересни са данните и на **Агенцията за българите в чужбина**²⁵. Към края на 2001 г. българите зад граница наброяват около 4 милиона. Трудно е да се каже колко от тях са напуснали България само през 2001 г., тъй като статистиката се разделя между Министерството на вътрешните работи и Министерство на външните работи. По приблизителни данни в чужбина за по-дълго време през 2001г. са били между 200 000 и 300 000 души. Неизвестно е каква част от тях не са се върнали обратно.

Липсата на точна информация за броя на българите извън страната пречи и за съставянето на пълна социална характеристика на емигрантите. Но е сигурно, че емиграцията не е хомогенна. В Европа постоянно живеещите българи се делят на две групи – **нова и стара емиграция**.

Представителите на *старата емиграция* са се установили в приемащите ги държави в годините преди и около Втората световна война и по времето на комунизма. Затова се разделят още и на икономически и политически емигранти. Общата им отличителна черта е, че са добре интегрирани, а много от тях имат вече добро обществено положение и печеливш бизнес.

Младата българска емиграция съставляват лицата, заминали в годините след разпадането на комунистическата система. Съставена предимно от млади специалисти и студенти, тази група все още търси мястото си в западното общество. Тя се характеризира с голяма мобилност. След отпадането на визовия режим за Шенгенските държави сред тази група българи се наблюдава колебание дали да се върнат в България или да останат зад граница, като все по-често те прибягват до комбинация от двете.

Групите на старата и новата емиграция са неравномерно разпределени в европейските държави. Германия си остава най-привлекателна и особено популярна сред младите българи. Мотивиращо е и обстоятелството, че Германия допуска чуждестранните студенти без приеман изпит и без такси, като им разрешава да работят по два месеца в годината, за да подпомагат издръжката си. Там живеят и български специалисти от всички области на икономиката, науката и

²⁵ Източник на информация: Агенция за българите в чужбина и материали, отпечатани във вестник „Дневник”

изкуството. Български компютърни специалисти участваха в кампанията за получаване на „зелена карта“ за работа в Германия.

Мнозина от младата емиграция се насочват към Швеция, Финландия, Норвегия, Дания, Холандия и Белгия. Те се възползват от търсенето на специалисти за бързо развиващите им се икономики.

От западните държави на Стария континент най-много българи в момента има във Франция. Голяма част от тях са т.нар. „стара емиграция“, намерили убежище след края на Втората световна война. Те са като цяло утвърдени специалисти – лекари, инженери, музиканти, художници, учени, журналисти. Към Австрия са се насочили специалисти, предимно с висше техническо образование. Във Великобритания близо една четвърт от българите са от емиграционните вълни на 90-те години. В Италия и Испания разграничението между емигрантите сякаш е най-силно. От една страна е малката и елитарна българска общност, предимно от хора на изкуството или смесени бракове, която живее сравнително затворено и се опитва да се разграничи от вълната гастарбайтери, заляла тези държави в последните години.

Нелегално работещите или т.нар. „гастарбайтери“ не се вписват в нито една от гореизброените групи. Те пребивават нелегално на територията на приемащите държави и не се включват в статистиките нито на местните власти, нито на българските посолства. По приблизителни данни най-малко 20 000 българи живеят и работят нелегално в чужбина, но броят им със сигурност е няколко пъти по-голям. Предполага се, че най-много нелегално пребиваващи българи има в Гърция, Испания, Португалия и Германия.

Цитираните изследвания дават представа за нагласите и склонността на различните възрастови и социални групи към емиграция. Те дават и обяснение на някои от основните причини, каращи българите да напуснат страната, за да потърсят по-добри възможности за реализация и живот в чужбина. Познаването им е от съществено значение при формирането на законовите разпоредби и имиграционната политика на страната.

МНЕНИЯ НА ОТДЕЛНИ ГРАЖДАНИ

Изнесените по-горе статистически данни са показателни и дават представа за социалната характеристика на българските емигранти, но също така красноречиви са и мненията на българските граждани, които се чувстват съпричастни към темата за емиграцията и имат отношение към проблемите, свързани с част от българската емиграция, а именно тази на нелегално пребиваващите зад граница българи. Тук си позволяваме да цитираме мнения, публикувани в гражданските форуми по повод различни статии за нелегалната емиграция в Интернет страниците на два всекидневника – „Дневник“ и „Сега“. Далеч сме от мисълта, че тези мнения да репрезентативни, но дават представа за нагласите на хората и причините за лошата слава на България.

Тъй като тези мнения не са представителни, трудно е да се правят общи заключения. Но по-важното в случая е, че въз основа на тях могат да се направят няколко извода:

- Българите нямат самочувствие;
- През последните години зад граница нелегално пребивава голяма част от най-непредставителните слоеве на българското общество;
- Ясно изразена е липсата на толерантност на българите към ромското население;
- Българските граждани осъзнават причините, породили необходимостта от строги имиграционни мерки в държавите членки на Европейския съюз.

ВЕСТНИК „СЕГА“²⁶

„Повечето европейци не ни искат в Европейския съюз“, 23.10.2002

„Ами как да ни искат като в страните на ЕО думата „българин“ стана синоним на джебчия, сутеньор или, в най-добрия случай, проститутка. Как да ни искат?????? Как????“

„Че това изненадва ли го някой? Много ясно, че няма да ни искат при положение, че всякакви цигани, крадци, мародери и какви ли не долни тъпаци от нашенски произход ги наводняват. Съвсем естествено е да не ни искат.“

„Всичко е заради нелегалните емигранти“

„...така ще е, докато повечето българи, които виждат, не са студенти и прочее културни хорица, а крадци, проститутки и просяци.“

„Всичко е заради мръсните кирливи мангали, дето им позволяваме да излизат от циганските си вонящи квартали зад граница. Щото ни мислят всички българи, че сме цигани, затова не ни искат!“

„Напълно ги разбирам европейците, дето не ни искат. И мангалите са проблем, но българите, които се държат като мангали, са още по-голям проблем. Членството в ЕС е привилегия, която трябва да се заслужи, а не право, което се полага на всички, които са се родили на Запад от Урал“

²⁶ Източник на информация: www.segabg.com

„За западняците българинът е чер циганин, дошъл в страната им да работи нелегално по строежите (по-добрия случай) или сводник/крадец/проститутка (по-лошия случай). В двата случая предпочитат да си нямат работа с такива „европейци“. Представете си какъв ужас обзема западняшката душа при мисълта, че такъв един „българин“ може би седи пред бутоните в АЕЦ“

„...За Европа и света ние сме едни жалки мангасари, тъпи, подли и гадни, но които се мислят за най-умните и най-красивите в тази галактика“

„Нормално, бе, братя българи! Кой иска бедняци да живеят в къщата му?“

„МВР закъсня с мерките срещу нелегалната емиграция“, 23.10.2002

„Пак станахме заложници на няколко мангала. Досега бяхме в собствената си държава, плащахме им тока, водата, данъците, помощите, а сега и в чужбина плащаме заради тях. ДОКОГА??? Европейците, които много ги обичат. Видяхте ли как ни ги върнаха, бързо, бързо, да си ги гледкаме тука“

ВЕСТНИК „ДНЕВНИК“²⁷

„Португалия ще приема българи на общо основание“, 27.02.2002

„Португалците ще станат още по-мургави. Въпрос на едно поколение е. ☺“

„Циганьори, под конвой ви искам до един месец да сте се изнесли в Portugal!“

„Мда... Не е зле някои хорица да се информират за икономическата ситуация ТАМ – колко е, например, размерът на чуждите инвестиции и безработицата – една от **НАЙ-НИСКИТЕ** в ЕС. Тази държава за разлика от византийците е пример за успешно влизане в ЕС, доказателство как принадлежността може да помогне след години работа (и не крадене!)“

„Горките португалци! Жал ми е за тях!“

„Великобритания се отваря за строители от Източна Европа“, 26.06.2002

„Кво си мислите, бре, че ще ви носят на ръчички зад граница...хе-хе!!! Ами я им вижте стандарта на тези и после ще си говорим... 15 000 на месец: ей-й-й-й, как само звучи. Ама туй чакаме ние (в Булгаристан), всичко наготово и с медац намазано... после политиките ни били виновни? Вечно търсиме виновния другаде, а не гледаме в нашия си двор. Ама така е лесно. И вече 120 години. Докога, бре, фенове на бг-политиката – ДОКОГА?“

„Върнати емигранти заминават отново с променено име и ЕГН“, 21.10.2002

„Историята ще докаже на късогледия ни народ, че единственото хубаво нещо, дето някой политик го направи след 89-та, беше падането на визите. Малко разбраха колко е важно и още по-малко успяхме да го усетим“

„Над 6 500 българи са върнати от Европа и САЩ“, 22.10.2002

„Купон, дами и господа. Проблемът си има просто, но както се убедиха тук доста скъпичко разрешение – data base с пръстови отпечатъци. Не ме питайте как се прави data base с милиони пръстови отпечатъци (и колко бързо се проверява), но друг начин няма. Сама с този проблем, вече е ясно, че никоя страна не може да се справи“

„Така е. От много хитрост българските данъкоплатци ще плащат за нови бази данни и нови мерки за ограничаване на измамите. Нашенските хитреци все си мислят, че лъжат някого, а всъщност бъркат и в собствения си джоб и в тоя на роднините си, и на всички нас. Ганьовска работа...“

²⁷ Източник на информация: www.dnevnik.bg

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С ратификацията на Договора от Амстердам се създава правната основа за разработването и приемането на миграционната политика на Европейския съюз, борбата с незаконната имиграция, контролът върху пресичането на външните граници и предоставянето на убежище. В стремежа си да създаде пространство на свобода, сигурност и справедливост, Амстердамският договор съсредоточава вниманието и усилията на всички европейски институции върху решаването на тези проблеми.

Няколко са основните причини, довели до изграждането на обща европейска политика в областта на имиграцията и предоставянето на убежище:

Първо, добре дефинирани политики, които се основават на международните споразумения за спазване на правата на човека и разграничават „убежището“ от „имиграцията“, които са тясно свързани с визовата политика, граничния контрол, събирането на семейства и равното третиране.

Второ, ясно регламентираните политики относно имиграцията и предоставянето на убежище улесняват успешното интегриране на имигрантите и бежанците в приемащите страни. Визовите политики трябва да позволяват на имигрантите и бежанците да бъдат посещавани от семействата си в приемащата държава. Необходимо е разрешенията за престой да позволяват на имигрантите редовно да пътуват до родината си, независимо от това дали остават за по-кратък или по-дълъг срок. Тези и други мерки ще дадат на имигрантите равни с тези на европейските граждани права, спазвайки принципите за равно третиране и анти-дискриминация.

Трето, налице са редица демографски фактори за разработване и прилагане на обща имиграционна политика. За да поддържат икономическия и социален растеж при постоянно застаряващо си население, икономиките на държавите членки се нуждаят от все повече имигранти. При наличието на единен пазар и пространство без вътрешни граници, единствено общата политика относно имиграцията и предоставянето на убежище може да бъде ефективна и да даде положителни резултати.

Четвърто, изграждането на единен пазар премахва бариерите пред свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора в Европейския съюз. Законно пребиваващите граждани на трети страни трябва да притежават правото на свободно движение, така както и европейските граждани. Те трябва да се възползват от възможностите за трудова мобилност, студентски обмен и предприемачество, каквито имат гражданите на Европейския съюз. Свободното движение на гражданите на трети страни ще се осъществи само при наличието на единна политика в областта на имиграцията и предоставянето на убежище.

През последните няколко години институциите на Европейския съюз очертават основните направления в развитието на европейската имиграционна политика,

които се изразяват в отваряне на нови канали за емиграция, борба срещу незаконната имиграция и трафика на хора, засилено сътрудничество със страните на произход, равно третиране на гражданите на трети страни и създаване на по-големи възможности за интеграция, прилагане на обща политика за предоставяне на убежище, и разработване на стратегии за ефективно управление на миграционните потоци. Аналогичен подход при решаването на тези проблеми има и Съветът на Европа. България, като страна членка на Съвета на Европа и страна, която води преговори за членство в Европейския съюз, прави усилия да хармонизира законодателството си и да го съобрази с най-новите международни тенденции. Но освен усилията по изработване на законодателна рамка на миграцията, страната ни е изправена пред предизвикателството да се справи с нарастващия брой нелегални емигранти от България, което също така предполага обсъждането и решаването на широк кръг от проблеми на нашето общество от икономически и социален характер. Повече усилия и ресурси, както от страна на приемащите държави, така и от страна на държавите на произход, трябва да се насочат в борбата с нелегалната емиграция и трафика на хора.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА И ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

- Philippe de Bruycker, *Regularización y política migratoria en Europa*, 2002
- Rinaldo Bontempi, *Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo*, 2001
- Anna Terrón, *El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general.*, 2001
- Javier de Lucas, *Hacia una ciudadanía europea inclusiva*, 2001
- Ricard Zapata – Barrero, *Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración*, 2001
- Carles Campuzano, *El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?*, 2001
- Lode Van Outrive, *Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen*, 2001
- Giorgio Napolitano, *La ley inmigratoria italiana. La experiencia con Túnez*, 2001
- Giovanna Zincone, *ITALY – Main features of Italian Immigration Flows*, 2001
- The Amsterdams Proposals, *The European Policy Agenda*
- Presidency Conclusions, Seville European Council, June 21-22, 2002
- Marco Martinelli, *Belgium Immigration Policy*, 2001
- Humberto Melotti, *Italian Immigration Policy and the Italian Political Culture*, The International Scope Review, Volume 2, 2000

www.europa.eu.int

http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/

www.parliament.bg

www.government.bg

<http://www.mlsp.government.bg/bg/index.asp>

<http://www.mvr.bg/>

<http://www.mfa.government.bg/>

<http://www.dnevnik.bg>

<http://www.segabg.com>

<http://nsi.bg>

ИЗДАНИЯ НА ГЕПИ

- Интеграционният проект на следващото десетилетие: европейската политика за сигурност и отбрана – 2002 г.
- Предварителна оценка на регламентите в България досегашни практики и възможни решения в процеса на европейската интеграция – 2002 г.
- Свободното движение на хора според европейските изисквания и българските представи – 2002 г.
- „Войната срещу тероризма“ и европейската интеграция – 2003 г.
- Развитие на европейската имиграционна политика – 2003 г.
- Предварителна оценка на въздействието на законодателството. Наръчник – 2003 г.



**Група за европейски прогнози и изследвания
2003**