

Миграция и вътрешна сигурност

Предизвикателства пред миграционните политики
на Европейския съюз и България

Денислава Симеонова



Тази публикация се издава с подкрепата на
Делегацията на Европейската комисия в България

Традиционно миграцията е разглеждана в контекста на хуманитарните кризи, трудовия пазар и социалната интеграция. Настоящата публикация разкрива нови измерения на миграционните процеси, които все повече се обвързват с невоенните рискове за сигурността. Представени са основните етапи на формиране на обща имиграционна политика на Европейския съюз и препятствията пред изграждане на зона на свобода, сигурност и правосъдие. Разгледани са тенденциите в миграцията на български граждани в страните-членки на Съюза, както и политиката на България за противодействие на нелегалната имиграция.

За автора

Денислава Симеонова е магистър по международни отношения (Софийски университет "Св. Климент Охридски", 1998 г.) и европейска интеграция (Нов български университет, 2003 г.). От 2000 г. е координатор на проекти в Европейската програма на Центъра за изследване на демокрацията (www.csd.bg).

© Д. Симеонова, 2004

© БПК ООД, дизайн на корицата

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
1. Типология на миграцията	7
1.1. Видове миграция	8
1.2. Нелегална имиграция	10
2. Имиграцията в Европейския съюз	16
2.1. Особенности на миграционните потоци в ЕС	16
2.2. Имиграцията като проблем за сигурността в ЕС	17
2.3. Процесът на изграждане на обща европейска политика в областта на миграцията	26
2.3.1. Имиграционните процеси в Западна Европа от 1957 до 1990 г.	26
2.3.2. Формиране на политическа и правна рамка на обща политика в областта на имиграцията (1990-2000)	29
2.3.3. Развитие на имиграционната политика на ЕС след 2000 г.	35
2.3.4. Нови предизвикателства и възможни решения на проблемите с имиграцията след източното разширяване на Европейския съюз	42
3. Миграционни процеси в България в контекста на присъединяването ѝ към Европейския съюз	47
3.1. Източното разширяване като фактор за засилване на миграцията в посока изток-запад	47
3.2. Миграционна обстановка в България в периода след 1990 г.	50
3.3. Процесът на миграция на български граждани в страните от Европейския съюз	57
3.4. Хармонизиране на българското законодателство и практика с нормите на ЕС в областта на миграционната политика	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	83
ИЗТОЧНИЦИ	85

ВЪВЕДЕНИЕ

Промените в световната система на международните отношения в началото на 90-те години на 20 век - края на биполярния свят и зараждането на нова стратегическа обстановка - засилват необходимостта от различна дефиниция на концепцията за сигурност в глобален мащаб. Постепенно надделяват аргументите, че икономическите и социалните дисбаланси, замърсяването на околната среда и хуманитарните катастрофи създават по-големи рискове за сигурността на гражданите от заплахата от военна инвазия.

С разпадането на Варшавския договор главната заплaha за западноевропейската сигурност и отбрана след края на Втората световна война престава да съществува. Фокусът е изместен от защита на територията на отделната държава от военно нападение към т. нар. нетериториални заплахы за сигурността – тероризъм, трафик на хора и наркотици, организирана престъпност. Наред със сигурността в икономиката и политиката и социалната сигурност, разширената концепция за сигурността в границите на Европейския съюз (ЕС) включва нетрадиционни области като нелегалната имиграция, считана за препятствие пред изграждането на зона на свобода, сигурност и правосъдие. В началото на 21 век нелегалната имиграция в Общността е разглеждана и в контекста на източното разширяване, съпътствано от нарастващата необходимост от работна ръка за единния вътрешен пазар и демографските проблеми в страните-членки.

Целта на настоящото изследване е да проследи развитието на политиката на Европейския съюз в областта на имиграцията и противодействието на нелегалната имиграция в контекста на променената концепция за сигурността. Първият раздел дефинира миграцията и разграничава видовете нелегална имиграция. Втората част представя етапите на изграждане на обща европейска политика в сферата на имиграцията. В последния раздел са разгледани причините, обуславящи нелегалната имиграция на български граждани в ЕС, както и мерките, предприети от

българското правителство за предотвратяване на нелегалната имиграция и трафик на българи към Западна Европа в контекста на присъединяването на България към Съюза.

1. Типология на миграцията

През последните десетилетия международната миграция нараства прогресивно – през 1965 г. общо около 75 милиона души са емигрирали в други страни, докато в края на 20 век броят на международните имигранти достига 135-140 милиона души. Според годишния доклад на Отдела по икономически и социални въпроси на ООН през 2002 г. около 175 милиона души са живели извън страната, в която са родени, като най-голяма част от тях – 56 милиона - са пребивавали в Европа (за сравнение - броят на имигрантите в САЩ през този период е бил 41 милиона души).

Причините за световната миграция не са непознати, но съществуват много нови предизвикателства и възможности. Глобалните икономически и демографски дисбаланси и засилващата се бедност, безработица и екологични проблеми, в комбинация с липсата на сигурност, лошото управление и незачитане на човешките права са ключови фактори, обуславящи увеличаването на миграцията в международен план. Особено важна предпоставка за масовото движение на населението е бързото развитие на технологиите, осигуряващо лесна комуникация и достъп до информация за различните страни и възможности, по-евтин транспорт и наличието на фирми, осигуряващи професионална помощ при уреждане на пътуване и документация.

Имиграцията може да влияе както положително, така и отрицателно върху социалния, икономическия, политическия и културния живот в една държава. За да не се нарушава социалния мир имиграцията трябва да бъде придружена от успешна интеграция в приемащите общества, които от своя страна трябва да са достатъчно толерантни, за да допускат присъствието на други етноси и култури. Висококвалифицираните имигранти допринасят за развитието на специфични отрасли в съвременната икономика, а нископлатените работници запълват сектори, нежелани от местните граждани, но в същото време и двете категории имигранти могат да се окажат в тежест на един претоварен трудов пазар. Безработицата сред имигрантите без

съмнение има отрицателни последици, тъй като поражда социални проблеми и застрашава вътрешната сигурност.

Когато имиграцията заеме място в политическите дебати резултатът обикновено е изграждане на национални стратегии и по-ефективни действия в регулирането на миграционните потоци. Имиграцията, издигната като расов или религиозен проблем от крайнодесни партии, обаче поставя под въпрос демокрацията и нарушава установеното междудържавно политическо сътрудничество. Хуманитарният аспект на имиграцията също е изключително важен, тъй като спазването на човешките права е един от основните белези на действащата демокрация и универсален принцип на международното право.

1.1. Видове миграция

Обект на изследване на настоящата публикация е международната миграция, която се осъществява при пресичане на държавни граници, по-специално миграцията на лица от трети страни към страни-членки на Европейския съюз.

Според стандартите на ООН и Международната организация по труда¹ за имигрант се счита **лице, което пристига в страната с намерение да остане в нея повече от една година**. Според Върховния комисариат на ООН за бежанците² имигранти са чужди граждани, които се делят на:

1. Постоянно пребиваващи – лица, които емигрират в друга страна, за да живеят там постоянно, често придружени от членове на семейството си.

2. Гостуващи работници – лица, които сключват краткосрочни договори за работа (често сезонни), мотивирани най-вече

¹ Калчев, Й. “Външната миграция на населението в България”, С., 2001

² ‘Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective’, Discussion paper, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, Oct. 2000

от разликата в трудовете възнаграждения между отделните страни. Често тези работници са нискоквалифицирани.

3. Висококвалифицирани временни посетители – професионалисти, които се преместват от страна в страна, обикновено чрез организирани трансфери в рамките на мултинационални компании. В тази категория се включват и служителите в международни организации, военен персонал и умиротворителни мисии, духовници, научни работници и студенти.

4. Емигранти с цел съединяване със семейството – чужди граждани, допуснати в дадена страна поради близките си роднински връзки с легално пребиваващи имигранти в същата страна. Към тази категория се отнасят и емигриращите с цел брак.

5. Нелегални имигранти – лица, които пребивават на територията на друга държава без да са спазили законните изисквания за преминаване на границите на тази държава, както и за пребиваване или упражняване на икономическа или друга дейност.

Посочената класификация обхваща и обобщава предимно категорията “икономически имигранти”. В отделна категория са поставени лицата, принудени да емигрират в друга страна:

- Бежанци, чийто статут се определя от международни и регионални нормативни документи, и други лица, които се нуждаят от международна защита.
- Жертви на природни или технологични катастрофи (суша, глад, наводнения, земетресения и др.)

Според друг анализ - на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа³ - най-общо имигрантите се делят на:

1. Граждани на други държави, които пребивават в страната с легална виза.

³ ‘Institution/Capacity Building and Legislative Reform in the Fields of Migration and Asylum in the Countries of SEE’, Stability Pact for SEE Working Paper, 2002

2. Икономически имигранти, повечето от които пребивават нелегално.

3. Лица (предимно жени и деца), които са жертви на незаконен трафик с цел сексуална и икономическа експлоатация.

4. Лица, които търсят международна защита.

Класификацията на Пакта за стабилност, макар и да се отнася за страните от Югоизточна Европа, дава ясна представа за основните проблеми в сферата на регулиране на миграционните потоци на целия континент. Разделянето на нелегалните имигранти на икономически и жертви на трафик позволява да се разграничат два проблема – от една страна е нелегалната имиграция, която е доброволен акт и обикновено се осъществява поради икономически причини, а от друга е незаконният трафик на хора, който е престъпна дейност. И двете явления са заплаха за сигурността на страните в ЕС поради факта, че и икономическите имигранти, и трафицираните лица използват или са жертва на организирани мрежи и канали, създадени и развивани от престъпни групировки. В отделна категория са поставени търсещите международна закрила и, въпреки че политиките за имиграцията и предоставянето на убежище вървят “ръка за ръка” дори в нормативните документи, двете са внимателно разграничавани в Общността.

1.2. Нелегална имиграция

Дефиниция и видове

За да се изследват икономическите и политически последици от нелегалната миграция, като предпоставка за нарушаване на обществения ред и сигурността в страните-членки на Европейския съюз, е необходимо да се направи разграничение между легална и нелегална миграция. Докато легалната имиграция се осъществява според законите на гадена държава и е предимно въпрос на вътрешна политика, то нелегалната имиграция остава извън националното право. Правото на всеки човек да напусне своята страна е фун-

гаментално човешко право, което е защитено от международните правни актове, докато правото на влизане в дадена държава е въпрос единствено от сферата на нейния национален суверенитет, т.е. тя определя как и колко лица с друга националност могат да влизат, пребивават и работят на нейна територия. В този смисъл, самото понятие “нелегална имиграция” може да бъде дефинирано като *установените законови правила, които позволяват легално влизане, престой и работа на чужди граждани и условията, при които техните действия ще бъдат считани за нелегални.*

Граждани на други държави се считат за нелегални имигранти при следните обстоятелства⁴ (вж. фигура 1):

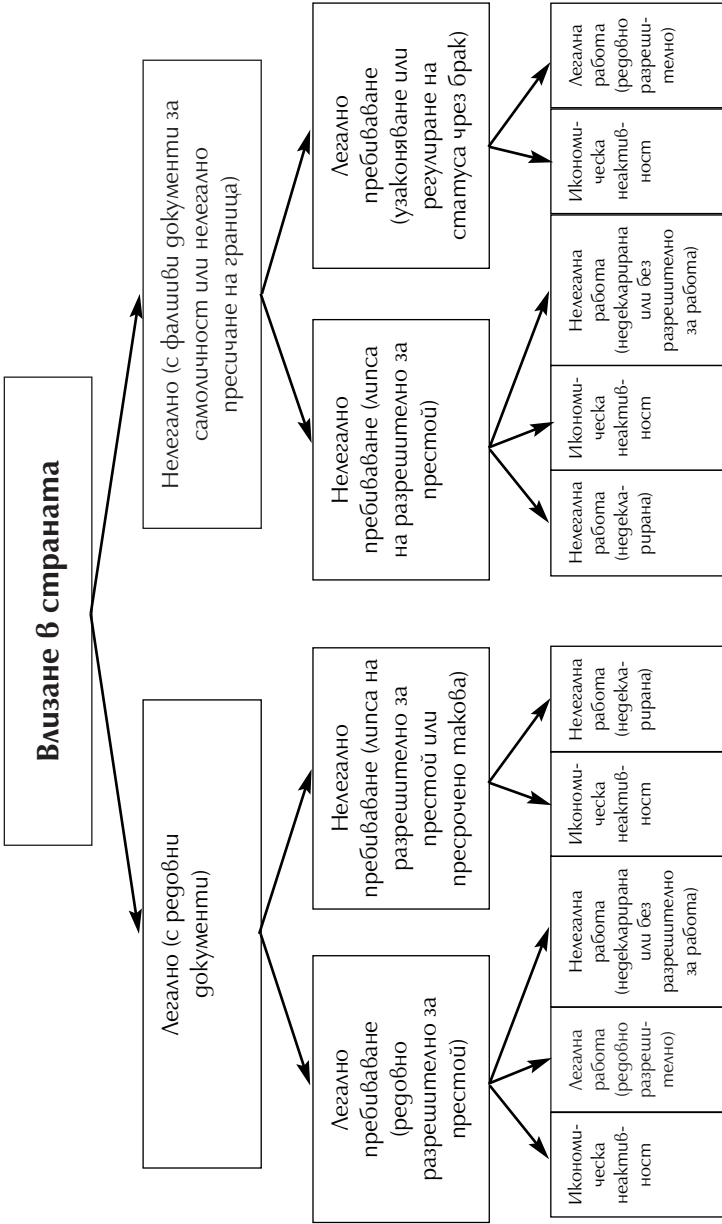
- Чужденците *влизат* в дадена страна *нелегално*. Те могат да пресекат границата като избегнат граничния контрол (понякога с помощта на контрабандисти или трафиканти) или като използват фалшиви документи за самоличност.
- Чужди граждани може да са влезли в страната по законен начин, но да *пребивават нелегално* в нея. Лицата пресичат границите с туристическа виза, която изтича, но въпреки това не напускат страната. Друга възможност е да влязат като търсещи убежище според законодателството и процедурите за даване на убежище в съответната държава, но да останат в нея дори след като е отхвърлена молбата им за такова.
- Чужденците може да са влезли по легален начин и да пребивават легално, но биха могли да *изгубят легалния си статут* в резултат на административни или политически промени при предоставяне на разрешение за постоянно пребиваване. Ако не напуснат страната след тези промени, те се превръщат в незаконно пребиваващи лица. Възможно е поради влошаване на икономическото състояние в страната чужденците да

⁴ Jahn A., Straubhaar T., ‘A Survey on the Economics of Illegal Migration, Center for International and European Law on Immigration and Asylum’, Feb. 1998

бъдат “изключени” от пазара на работна ръка поради чисто икономически причини. Това може да бъде закрепено в административен акт. При други обстоятелства, бежанците могат да загубят статута си, тъй като в собствената им страна е възстановен мирът и не съществува опасност за живота им. След като бъде отнето разрешението им за престой те се превръщат в нелегално пребиваващи.

- Граждани на чужда държава влизат и пребивават легално в гадена страна, но *работят нелегално* в нея. Нелегалната работа не засяга само и единствено чужденците. Много от гражданите на същата страна работят в сивия сектор на икономиката и не декларират доходите си, за да не плащат дължимите данъци. Тук нелегалната имиграция се преплита със сивата икономика въобще.

Фигура 1. Ситуации, в които се озобават имигрантите в приемащата страна



Последици от нелегалната имиграция в приемащата държава

Нелегалната имиграция има негативно влияние върху редица области от общественото развитие. От една страна тя създава несигурност сред местните граждани, а това подкопава и политиката за легално допускане на чужди граждани. От друга страна, миграцията, осъществявана по незаконен път, застрашава сигурността и живота на самите имигранти. Последиците за тях и за местните граждани са най-сериозни в следните случаи:

- Когато нелегалните имигранти пресичат границата с помощта на контрабандисти или чрез фиктивни фирми, които предлагат намиране на работа, имигрантите поемат голям риск, защото е възможно да станат жертви на измама и насилие. Голям е броят на жени, подмамани с фалшиви обещания за работа, които впоследствие се оказват в положение на робство, подложени са на експлоатация и против волята си биват въввлечени в дейността на организирани престъпни групи.
- В повечето случаи нелегалните имигранти са заети в сенчестата икономика. Техните права не са защитени и те не могат да преговарят за добри условия на работа и заплащане, което често води до експлоатация на труда им.
- На територията на приемащата страна нелегалните имигранти не внасят и съответно не получават социални осигуровки. Въпреки това много често те се възползват от програмите за обществено подпомагане, образование или медицинска помощ. По този начин засилват данъчната тежест върху местните граждани и легално пребиваващите имигранти⁵. Създава се ситуация, при която на легалните имигранти е необходимо много повече

⁵ Jahn A., Straubhaar T., 'A Survey on the Economics of Illegal Migration, Center for International and European Law on Immigration and Asylum', Feb. 1998

време, за да получат право на пребиваване и работа в страната, което създава у тях впечатлението, че нелегалният начин е по-удобен.

Негативните последици от нелегалното пребиваване на чужденци в развитите държави обясняват стремежа на последните да предприемат стриктни мерки за ограничаване на броя на нелегалните имигранти от по-слабо развитите страни. През последните години и особено след терористичните актове от 11 септември 2001 г. в САЩ имиграцията в страните-членки от ЕС е разглеждана в по-широк контекст като един от новите рискове за вътрешната сигурност.

2. Имиграцията в Европейския съюз

2.1. Особенности на миграционните потоци в ЕС

Съществуват много фактори, които възпрепятстват определянето на броя на нелегалните имигранти в Европейския съюз. Тъй като те не се идентифицират пред властите, оценки могат да се правят само върху основата на индикатори като броя на отказани влизания в страната, заловени лица на границата или във вътрешността на страната, отхвърлени молби за убежище или друга форма на международна закрила или молби за национални процедури по легализация. Към тях трябва да се прибави и значителният брой имигранти, които не търсят международна закрила, защото са влезли нелегално или е изтекло разрешението им за престой.

Въпреки че не може да бъде изразен с точни цифри, мащабът на миграционните движения определя проблема като значителен и го превръща в политически приоритет на национално и европейско ниво. Ефективната политика изисква добро познаване и разбиране за това кои са нелегалните имигранти и защо се насочват към страните-членки на Съюза.

Задълбочени анализи за *профила на нелегалните имигранти* в Общността почти няма. Според изследване на Европейската комисия за връзките между легална и нелегална миграция⁶ най-висок процент нелегално пребиваващи са мъже на възраст между 20 и 30 години, които са млади, мобилни и готови да поемат рискове. През последните години се наблюдава и леко повишаване на броя на младите жени и съвсем малко увеличение на възрастните нелегални и от двата пола. Повечето от нелегалните имигранти са неквалифицирани, поради което невинаги запълват свободните работни места на трудовия пазар. В същото време все повече са високообразованите имигранти, които търсят по-добра перспектива.

⁶ "Study on the links between legal and illegal migration" - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 4 June 2004, Brussels

Съществува и широк спектър от *подбуди* за миграция, като икономическият мотив далеч не е единствен. Решението за мигриране е основано на индивидуалната преценка на разнообразни фактори като безработица или постоянни нива на ниски доходи, природни бедствия или екологични катастрофи или, от друга страна, фактори, които имат притегателна сила, като висок стандарт, политическа стабилност, господството на закона и ефективна защита на правата на човека. Нелегалните мигранти взимат решението си независимо от високата цена за транспортиране до страната, риска от преследване от граничните власти и др.⁷

След като достигнат своята крайна дестинация много от нелегалните имигранти намират работа в скритата икономика, която е между 7 и 16% от БВП на Европейския съюз⁸. Те заемат непривлекателни за местните граждани работни места най-вече в строителството, селското стопанство, кетъринг или почистване и помощ в домакинствата. В много от случаите висококвалифицирани работници заемат подобни места, тъй като не притежават необходимите разрешения и документи, удостоверяващи квалификацията им.

2.2. Имиграцията като проблем за сигурността в ЕС

Имиграцията не е ново явление за Общността, но през последните две десетилетия се забелязва политизиране на въпроса, който все по-често е разглеждан като проблем на сигурността. Нарастващият брой на граждани на трети страни, живеещи в границите на Съюза, поражда опасения сред европейските граждани, които възприемат този феномен като заплаха за културната идентичност и икономическата стабилност наред с трафика на наркотици, организираната престъпност и тероризма.

⁷ Пак там

⁸ Пак там

Концепцията за включването на имиграцията към проблемите на сигурността е свързана с по-широката дефиниция за сигурността след края на Студената война. В новите условия тя се свързва с оцеляване при наличие на непосредствена заплаха пред даден обект, независимо дали това е държавата, суверенитета или нацията.⁹

Европейската общност е създадена с един от аргументите, че обединени, западноевропейските държави ще гарантират по-добре сигурността на своите граждани в следвоенна Европа. Успоредно с процеса на задълбочаване на европейската интеграция, в които страните-членки споделят своя суверенитет във все повече области на развитието, се лансира и идеята, че засилената интеграция намалява механизмите за адекватна защита на обществата в Западна Европа. Така например, свободното движение на хора във вътрешния пазар е една от характеристиките на общото икономическо пространство в ЕС, но премахването на вътрешните граници позволява и безпрепятствено движение на легално и нелегално пребиваващи чужди граждани.

В периода след края на Студената война нагласите на западноевропейците към имигрантите варират в зависимост от непосредствената заплаха и проблеми, с които последните биват асоциирани.

• **“Европейски” и “неевропейски” имигранти**

През първата половина на 90-те години на 20 век, противно на очакванията, че източноевропейците ще “залеят” Западна Европа, 2/3 от имигрантите в Европейския съюз са мюсюлмани. Предизвикателството е демографско – имигрантите-мюсюлмани осигуряват 10% от раждаемостта в Западна Европа – както и културно. Нагледяват мненията, че поради нежеланието на имигрантите да се интегрират в западноевропейските общества, значително се повишават недоверието и

⁹ Weaver, O. и Buzan B., цитирани в Ibrayanova, N., “Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union”, The Jean Monnet Chair, University of Miami, Florida, August 2002

несигурността. С други думи, все повече граждани се чувстват заплашени от имигрантите, възприемани като хора, които нямат законно право на социалните блага, предназначени за европейските граждани.

През 90-те години общият брой легални имигранти от страните-кандидатки за членство към ЕС е приблизително 830 000 или 15 % от общия брой легално пребиваващи граждани на трети страни и 0,2 % от общия брой граждани на Съюза. Т.е., очевидно страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ) не са основен източник на имиграция и очакванията за "потоци" от имигранти след демократичните промени не се оправдават.¹⁰

Реалният проблем, пред който са изправени западноевропейските общества в началото на 90-те години са имигрантите от Азия и Африка. През 1990 г. турските имигранти в Германия са около 1 675 000 души. Основните източници на имигранти към Италия са Мароко, Тунис и Филипините. В средата на 90-те години във Франция пребивават около 4 милиона мюсюлмани, а в цяла Европа числеността им възлиза на 13 милиона. Демографският растеж в ЕС е минимален, а имигрантите имат висока раждаемост и се очаква те да предизвикат бъдещото нарастване на населението в западните общества¹¹. Увеличават се мненията, според които гражданите на Съюза се боят "не от нашествието на армии и танкове, а на мигранти, които говорят други езици, почитат други богове, принадлежат към друга култура и се страхуват, че те ще им отнемат работата, ще се настаят на земите им, ще се издържат от социалните им помощи и ще бъдат заплаха за техния начин на живот"¹². Мюсюлманските общности, били

¹⁰ Ibrayanova, N., "Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union", The Jean Monnet Chair, University of Miami, Florida, August 2002

¹¹ Имиграцията е основния компонент на растежа на населението в ЕС, съставлявайки около 70% от общия растеж – вж. Eurostat, News Release: Population of the EU in 2000. No.86/2001 – 10 Aug 2001; Eurostat. News Release: As a Result of Net Migration EU Population Slightly Up in 1999. No.96/2000. 11 Aug 2000; Eurostat. News Release: Faster Growth of EU Population in 2000. No. 4/2001 – 8 Jan 2001.

¹² Weiner, M., 'Global Migration Crisis', цитиран в "Сблъсъкът на цивилизациите и преобразуването на световния ред", в Хънтингтън, Самюъл, С., 2000

те турски в Германия или алжирски във Франция, не се интегрират към местните култури и не показват, че това ще се случи. "Из цяла Европа нараства страхът – отбелязва през 1991 г. Жан Мари Домнаш – от мюсюлманска общност, която не признава граници, нещо като тринайсема нация в Европейската общност"¹³.

Доколкото демографският натиск стимулира имиграцията, прогнозите са че влиянието на този фактор постепенно ще намалява. В следващите 25 години мюсюлманската демографска инвазия ще отслабне, тъй като демографският растеж в северноафриканските и близоизточните общества ще достигне върхната си точка (което вече е факт за някои от тях), след което ще започне да намалява.¹⁴

- **Проблемът с имиграцията - залог за изборния успех на крайнодесни партии**

Въпреки че в средата на 90-те години броят на чуждите граждани, допуснати в ЕС, значително намалява в резултат на рестриктивната политика по предоставяне на убежище и програмите за легализиране на работници, социалното напрежение породено от противоречията между "местни" и "чужди" води до открити сблъсъци и до засилване на влиянието на крайнодесни партии.

Редица анализатори отбелязват, че даден проблем се превръща във въпрос на сигурността, когато е представен за такъв, а не непременно когато той наистина съществува като проблем. В разглеждания случай, елитите (политическите водачи или други обществени лидери) играят ключова роля за превръщане на имиграцията в проблем за сигурността, представяйки я като "екзистенциална заплаха, изискваща спешни мерки и оправдаваща действия извън нормалните граници на политическата процедура"¹⁵. Политическата или икономическа нестабилност, или още по-важно - усилията на

¹³ Хънтингтън, С. "Сблъсъкът на цивилизациите и преобразуването на световния ред", С., 2000

¹⁴ Пак там

политиците да “съставят” дневния ред на сигурността - улесняват прехода от политизиране на въпроса към дефинирането му като заплаха за сигурността.

Тази теория се потвърждава от събитията в страни-членки на Съюза в началото на 90-те години на миналия век, когато враждебността срещу имигрантите се проявява в екстремната си форма в актовете на насилие срещу чужди общности и отделни лица. Забележимо става нарастването на гласовете в подкрепа на десни, националистически и антиимиграционни партии в Германия, Австрия, Франция, Италия и Белгия.

Може би най-известният пример за представяне на имиграцията като заплаха на обществата в ЕС е политиката на Йорг Хайдер в Австрия. Неговата Партия на свободата получава 10% на парламентарните избори през 1986 г., през 1990 г. гласовете нарастват до повече от 15%, а през 1994 г. достигат 23%. Хайдер заявява, че “Австрия не се нуждае от изкуствено създадено многонационално общество” и че “всеки има право на достойно съществуване, но в собствената си държава”¹⁶. Неговата често изразявана антиимиграционна позиция, в която той афишира опасенията си за съхраняването на австрийската идентичност и ограничените работни места, допринесе за нарастването на популярността му и води до победа на водената от него партия на изборите през 1999 г.

Австрия не е единствената страна-членка, в която се наблюдават подобни процеси. След депортирането на 1300 нелегални имигранти – граждани на страни от Източна Европа и Северна Африка – през февруари 2002 г. италианският премиер Силвио Берлускони заявява, че “сигурността на гражданите е приоритет на правителството” и че “да не изпитваш страх е основно право на всеки

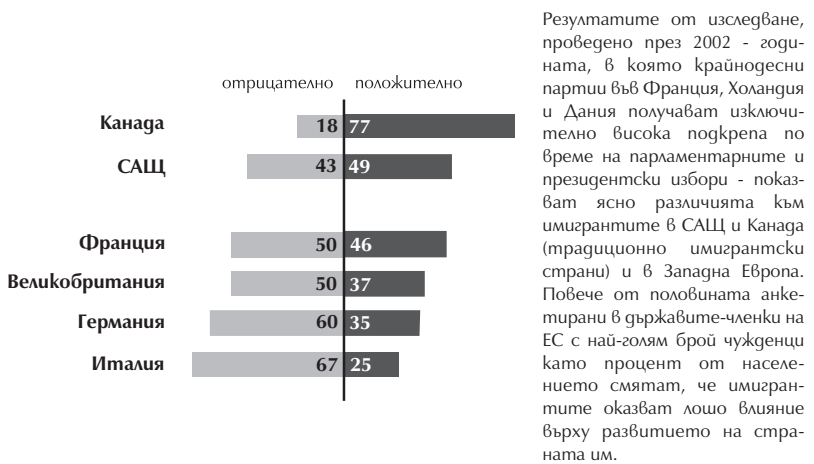
¹⁵ Wæver, O. и Buzan, B. цитирани в Ibramova, N., ‘Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union’, The Jean Monnet Chair, University of Miami, Florida, August 2002

¹⁶ “No Place for Mr. Haider”, The Guardian, 8 Nov. 2000; and “Haider Rouses Italy Against Immigrants”, The Guardian, 18 Dec. 2000

гражданин и задачата на правителството е да противодейства на организираната престъпност”¹⁷. Италия е типичен пример за това как една страна, характеризираща се с висок процент емигранти в средата на миналия век, сега е желана крайна дестинация за имигрантите, които се насочват към ЕС: между 1986 г. и 2000 г. броят на чужденците на територията ѝ е нараснал около 4 пъти и половина – от 327 037 на 1 464 589 души.

Политическите и икономическите обстоятелства, пораждащи антиимиграционна риторика, я преместват към центъра на обществения дебат дори в страни като Дания и Холандия, където се смята, че съществуват най-малко антиимигрантски и ксенофобски настроения (вж. графика 1).

Графика 1. Влияние на имигрантите в моята страна



Източник: 2002 Pew Global Attitudes Project

- **Връзка между нелегалната имиграция и организираната престъпност**
След атенататите от 11 септември 2001 г. в САЩ въпросът за повишаване на външната и вътрешната

¹⁷ "Italy Reports 1300 Immigrants", The Guardian, 20 Feb. 2000

сигурност в ЕС отново е поставен на първо място в дневния ред. Освен като заплахата за ограничените работни места, нелегалните имигранти все повече са възприемани като потенциални участници в престъпни организирани мрежи и като заплахата за обществената сигурност.

Докато през първата половина на 90-те години големият брой имигранти извън Европа се приема като заплахата за националната и културна идентичност, в началото на 21 век фокусът на общественото внимание се измества върху престъпленията, извършени от нелегални имигранти под натиска и принудата на организирани престъпни групи. Въпреки че тези престъпления сами по себе си представляват опасност за отделния индивид, а не за обществото като цяло, повишената престъпност се смята за дестабилизация на вътрешния обществен ред¹⁸.

Нелегалната имиграция в Общността до голяма степен е организирана от престъпни групировки, специализирани в контрабанда и трафик на хора. Тези структури се ориентират към трафик на хора поради нарасналото търсене на помощ за нелегално пресичане на границите вследствие на стриктния режим за влизане в Европейския съюз. Поради спецификата на явлението не може да бъде определен точният брой на лицата, преведени през границата по този начин, но според някои оценки от 10 до 50% от нелегалната имиграция е организирана от престъпни групи в зависимост от различните политически и географски региони¹⁹. Част от нелегалните имигранти се оказват измамани за целта на пътуването и след пристигането или в страната на крайната дестинация са подложени на експлоатация. Елементът на експлоатация и обвързване на жертвата с криминални структури отличава трафика от контрабандата на хора (при която "каналджиите" просто транспортират

¹⁸ Отделни случаи на престъпни действия на нелегални имигранти в Италия поражат призива на ясно ориентирани движения за по-стриктни закони за имиграцията – вж. "A Few Bad Apples", *The Economist*, 13-19 Jan.2001

¹⁹ 'The relationship between organized crime and trafficking in aliens', International Center for Migration Policy Development, June 1999, Vienna

лицето през границата, след което прекратяват взаимоотношенията си), като в същото време изгражда връзка между трафика на хора и други форми на организирана престъпност. Най-често имигрантите се оказват зависими от трафикантите вследствие на предоставените от тях скъпи услуги. За да изплатят “дълга” си жертвите на трафика са принуждавани да работят нелегално, да крадат, проституират и търгуват с наркотици. Те се превръщат в престъпници против волята си и дори са разменени и препродавани на престъпни групи в съседни страни.

Страхът от този вид престъпност се подхранва от предположенията, че новите демократични страни, преминаващи през сериозни икономически кризи и без да разполагат с ефективна съдебна система, са добра среда за процъфтяване на организирана престъпност, която лесно може да бъде “експортирана” в Съюза, особено след преместването на външната му граница на изток.

- **Очаквания за засилена имиграция от страните-кандидатки за членство в ЕС**

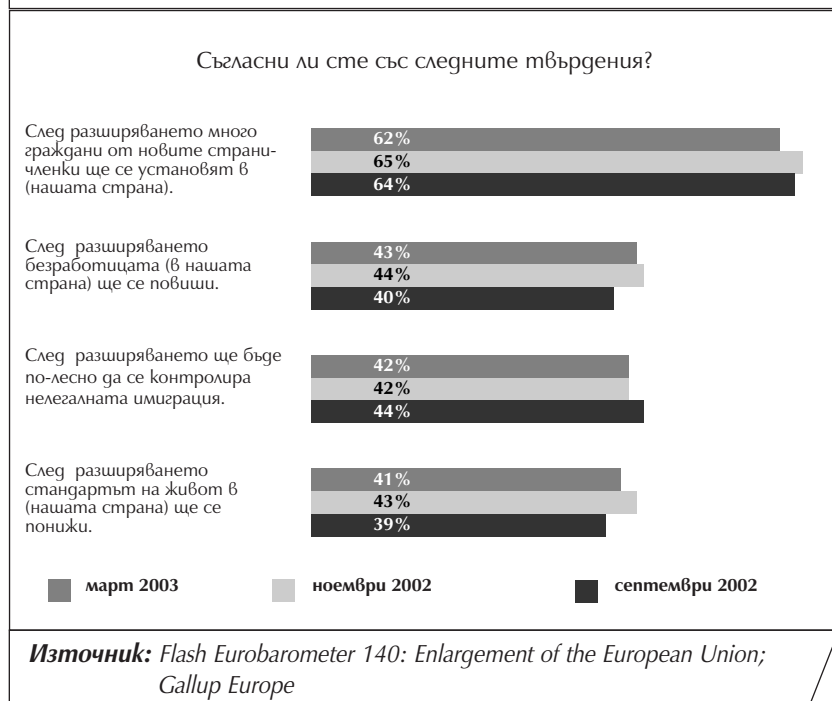
Високата безработица в условията на рецесия в Западна Европа в края на 90-те години повишава страха от “нахлуване” на евтина работна ръка от страните-кандидатки.

Въпреки по-интензивните контакти между Западна и Източна Европа след началото на демократичните промени в страните от бившия източен блок и свободата на пътуване на източноевропейците, подкрепата за разширяването на ЕС в страните-членки не е висока. Според изследване, проведено от Gallup Europe²⁰ през септември и ноември 2002 г., 65% от запитаните са били на мнение, че след разширяването много източноевропейци ще се установят в страните от Западна Европа. Няколко месеца по-късно - през март 2003 г. – се наблюдава положителна промяна в обществените нагласи и споделящите това мнение са с 3% по-малко. С 1-2% по-малко са и мненията, според които след разширяването ще се

²⁰ Flash Eurobarometer 132/2 Enlargement of the European Union – Gallup Europe

увеличи безработицата и ще се влоши стандартът на живот. В същото време се запазва тенденцията, при която едва 42% от запитаните смятат, че контролът върху нелегалната имиграция ще се осъществява по-лесно след разширяването (вж. графика 2).

Графика 2. Европейските граждани за разширяването на ЕС



Опасенията на западноевропейските граждани не са без основание: въпреки значителния прогрес в държавите в преход, разликите в заплащането между най-проспериращите СЦИЕ и най-бедните страни-членки все още са значителни. С изключение на Кипър и Малта средният БВП на човек от населението в новите десет страни-членки е бил едва 23% от европейския през 2001 г. и съответно 18% ако се включат България и Румъния.

Една от причините за изразеното недоверие е страхът от прекалено голям брой имигранти от СЦИЕ, които, като евтина работна ръка, ще изместят местните граждани от работните им места и ще предизвикат икономически и социални сътресения. Този страх е подхранван от крайнодесни политици като Йорг Хайдер, който се противопоставя на източното разширяване с аргумента, че “от момента, в който отворим границите си 200 000 души ще дойдат тук, ще се установят и ще търсят работа”²¹ и че “разширяването е обявяване на война на всички трудолюбиви и усърдно работещи австрийци”²².

Динамичните промени в миграционните процеси на континента в края на миналия век и обвързването на миграцията с обществения ред и сигурност засилват необходимостта от създаване на система от правила за допускането на граждани на трети страни на територията на Европейския съюз.

2.3. Процесът на изграждане на обща европейска политика в областта на миграцията

2.3.1. Имиграционните процеси в Западна Европа от 1957 до 1990 г.

За разлика от САЩ, Канада и Австралия, които приемат, че един добре регулиран поток от имигранти стимулира икономическото развитие, за Западна Европа имигрантите са сравнително нов феномен, чието изследване изисква поглед към историческото и политическо развитие на континента през 20 век.

Най-напред трябва да се отбележи, че в началото на миналото столетие Европа е предимно “износител” на имигранти – между 1821 г. и 1925 г. около 55 милиона европейци напускат континента, като 34 милиона се отправят към САЩ. Това е една от причините, поради която до 70-те години западноевропейските общества са

²¹ Jörg Haider, “Austria’s (and Europe’s) Border Guard”, *The Economist*, 11 July, 1998

²² Jörg Haider, цитиран от Lykke Friis в “Eastern Enlargement, Schengen, JHA and All That”

благоразположени към имигрантите и в някои случаи дори насърчават имиграцията, за да компенсират липсата на работна ръка. В края на века обаче се наблюдава нова, мощна вълна на имиграция, която се дължи до голяма степен на модернизацията и техническото развитие. Подобренията в сферата на транспорта улесняват миграцията, ускоряват я и я поевтиняват, усъвършенстването на комуникациите стимулира търсенето на нови икономически шансове и помага да се съхрани връзката между емигрантите и останалите в родината семейства.

Още в средата на 20-ти век западноевропейските страни започват да провеждат целенасочена политика за регулиране на имиграцията, която е продиктувана от следните процеси:

В началото на **50-те** години на страните в Западна Европа предприемат бързо възстановяване на икономиките си от пораженията на Втората световна война и изпитват недостиг на работна ръка. Икономическият бум, в комбинация с целите за изграждане на икономически съюз, заложи в Римския договор от 1957 г., става причина страните-членки на Европейската икономическа общност да либерализират законодателствата си по начин, позволяващ свободно движение на работници. Тази мярка се оказва недостатъчна, за да задоволи нарасналите нужди на европейския пазар, поради което през **60-те** години страни като Германия, Холандия и Франция въвеждат правила за организирано набиране на работници от Гърция, Югославия, Турция, Испания, Португалия и Северна Африка на базата на двустранни спогодби. Към края на 60-те години около 1 милион души от средиземноморските страни са привлечени като работници в страните от Северна и Западна Европа всяка година. Легалният статут на тези имигранти тогава не е политически чувствителен въпрос. Във Франция дори специално създадената през 1945 г. агенция - Office Nationale d'Immigration (Национална имиграционна служба) – набира имигранти директно от страната по произход без непременно да легализира работниците в приемащата страна.

През **1970-71 г.** е достигнато ниво на насищане и европейските страни, приемащи работници, започват да въвеждат ограничения, особено поради нарасналия брой членове на семействата на работниците, които пристигат заедно с тях. Петролната криза от 1974 г. и последвалата икономическа рецесия е причина за по-стриктни мерки срещу имигрантите, но когато в края на 70-те години повечето западноевропейски страни въвеждат ограничения срещу пребиваване на членове на семействата на работниците, се наблюдава рязко увеличаване на нелегалните имигранти.

В началото на **80-те** години се появява нов канал за имигранти, наречен "врата към убежището". Мнозинството от хората, които използват този начин, за да проникнат в Западна Европа през периода 1983-1993 г., са се опитвали да влязат по-рано през т.нар. "врата към пазара на труд". При новата възможност се злоупотребява със системите за предоставяне на убежище²³, като в действителност малък брой от имигрантите имат основания да получат статут на бежанци, а дори те не подават молби за предоставяне на убежище от страх да не бъдат задържани и депортирани.

През този период се поставя началото на обща европейска миграционна политика. Координацията и развитието на тази политика са институционализирани в европейско междудържавно сътрудничество в рамките на Европейската общност (ЕО), както и чрез трансгранично сътрудничество между полицейските служби на държавите-членки. Миграцията е включена в дискусиите на междуправителствени инициативи като групата Треви²⁴, Шенгенската група (1985 г.) и ad hoc Група по имиграционните

²³ По време на студената война при изключително строгия контрол по границите на страните-членки на Варшавския договор повечето от мигриращите към Западна Европа са считани за бежанци според Женевската конвенция от 1951 г. Всъщност конвенцията поначало е визирала именно случаи с отделни граждани, успели да избягат от Източна Европа, а не масови миграции в международен мащаб.

²⁴ Групата Треви е създадена през 1975 г. на европейско ниво (но извън рамките на ЕО) с цел засилване на сътрудничеството между правоприлагащите агенции в областта на вътрешната сигурност, предимно в борбата срещу тероризма. През 1985 г. към областите на сътрудничество са прибавени нелегалната имиграция и организираната престъпност.

въпроси (1986 г.). Основните механизми по отношение на миграционната политика са междуправителствени консултации и хармонизация на законодателството чрез конвенции, приети в рамките на ЕО.

Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение от 14 юни 1985 г. е един от примерите за включване на имиграцията към проблемите на сигурността, тъй като документът обединява миграцията и предоставянето на убежище с тероризма, трансграничната престъпност и граничния контрол и ги поставя в рамките, регулиращи сигурността на вътрешния пазар. Споразумението създава пространство на свободно движение в границите на седем страни-членки на ЕС – Белгия, Холандия, Люксембург, Франция, Германия, Португалия и Испания – към които по-късно се присъединяват Австрия, Гърция, Финландия, Дания и Швеция, както и Норвегия и Исландия, въпреки че не са членки на ЕС. Целта на споразумението, което влиза в сила на 26 март 1995 г. и по-късно е инкорпорирано в Договора от Амстердам през 1997 г., е да премахне граничния контрол между подписалите го страни. За да се запази вътрешната сигурност в ЕС са предвидени следните мерки: укрепване на външните граници, хармонизиране на визовите политики, сътрудничество между полициите, правна помощ в наказателните дела, екстрадиция, борба с нелегалния трафик на наркотици, контрол на огнестрелните оръжия и мунициите. През следващото десетилетие Шенгенското пространство търпи промени, предизвикани от събитията в Източна Европа.

2.3.2. Формиране на политическа и правна рамка на обща политика в областта на имиграцията (1990-2000)

След края на Студената война Европа е свидетел на исторически събития, които повишават безпокойството относно проблема с миграцията. Отварянето на източния блок заедно с растящата икономическа нестабилност в страните от Централна и Източна Европа предизвикват масово движение на хора от изток на запад в търсене на по-

добър живот. Общността посреща потоци от хора от победните страни на континента. Събитията в бивша Югославия през 90-те – войните и етническото прочистване – водят до засилена миграция от Балканите към Централна и Южна Европа²⁵. Нарастването на нелегалната имиграция от страни в Северна Африка засилва чувството за “опасност от юг”.

В началото на **90-те** години става ясно, че е било много по-лесно да се “отвори” вратата за бежанци от бившия комунистически блок, отколкото да се прекрати потока от имигранти впоследствие. През този период броят на имигрантите към ЕС достига 1,5 милиона души годишно (за сравнение - в средата на 80-те те са били 500 000 души). Необходимостта от промяна в политиката на предоставяне на убежище налага конституционни промени в Германия и Франция през 1993 г., което води до рязко намаляване на броя на получените убежище – от 700 000 през 1992 г. до 200 000 души през 1997 г.²⁶ Общо легалната имиграция към Западна Европа също намалява и през 1994 г. се установява на около 1 милион души годишно, като остава на същото ниво и днес (вж. графика 3).

В същото време нелегалната имиграция към ЕС нараства, за да достигне около 500 000 души годишно²⁷. Въпреки въвеждането на по-строг контрол по външните граници, броят на нелегалните имигранти във Великобритания например нараства от 7 500 през 1994 г. на 14 300 през 1997 г.²⁸

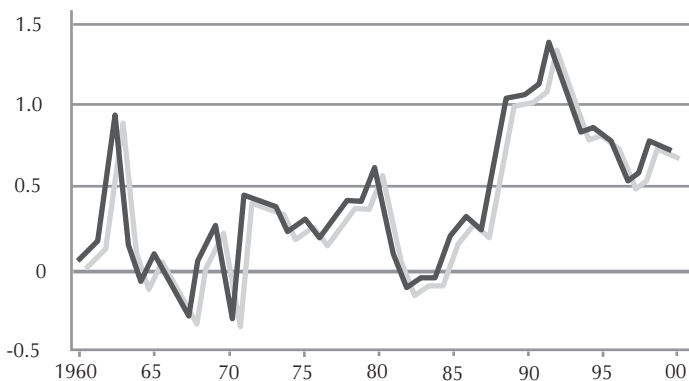
²⁵ Броят на имигрантите от Балканите към Западна Европа вследствие на войните в бивша Югославия достига 10 млн души, от които 2,2 млн са се върнали в родните си места след по-малко от година престой в европейска страна, 4,3 млн са емигрирали в други европейски страни, а 3,6 млн са били в ситуация на “изчакване” в друга страна в региона – вж. Widgren J., ‘South-East Europe as a Key Area for Illegal Migration’, statement at a symposium in Pullach (Germany) on 28 October 1999

²⁶ Плак там

²⁷ По данни на Международния център за развитие на миграционната политика и Европол

²⁸ Brucker H., Epstein G., McCormick B., Saint-Paul G., Venturini D. and Zimmermann K., ‘Managing Migration in the European Welfare State’, June 2001

Графика 3. Нетна миграция в ЕС — 1960-2000 г. Пристигащи (млн.)



Източник: Евростат

В отговор на масовата миграция след промените в Източна Европа политическият дебат в ЕС постепенно се измества от насърчаване на трудовата миграция към ограничаване на нелегалната имиграция. Договорът за Европейски съюз, подписан в Маастрихт през 1992 г. е първата стъпка в изграждането на правна рамка на миграционната политика. Въведен е нов член - 100с - според който Съветът на ЕС "ще определя третите държави, чиито граждани трябва да притежават виза при пресичане на външните граници на страните-членки". Първият член от новосъздадения трети "стълб", регулиращ междуправителственото сътрудничество в областта на вътрешните работи и правосъдието, изрежда по-подробно областите, които страните-членки "ще считат за въпрос от общ интерес", включително правила, уреждащи пресичането на външните граници на ЕС, както и имиграционната политика по отношение на граждани на трети държави (влизане и движение, пребиваване, събиране със семейството и достъп до работа, нелегална имиграция). Вторият стълб, регулиращ външните работи и сигурността не съдържа изрични разпоредби по въпроса за миграцията, въпреки че

свободното движение на хора все повече е обвързано с политически причини и въпроси на сигурността (напр. потокът от имигранти вследствие на конфликтите в бивша Югославия).

Повечето от въпросите в третия стълб се решават с единодушие от страните-членки, Комисията и Парламента имат много ограничена роля, а правните инструменти са резолюции, препоръки и решения. На практика, страните-членки прилагат собствените си политики, които стават все по-рестриктивни и пораждат опасения за изграждане на “крепост Европа”.

Незадоволителните резултати от междуправителствения подход в третия стълб и увеличаването на случаи на нелегална имиграция, като следствие от ограничаване на начините за легално влизане и пребиваване в ЕС водят до включването на имиграцията в Договора от Амстердам (1997), който поставя законовата рамка за развитие на обща политика в областта на имиграцията. В него изграждането на обща политика за имиграцията става отговорност на институциите на Съюза, т.е политиката е “прехвърлена” от третия в първия стълб, обединяващ въпросите, които се решават на ниво ЕС, като решенията са директно приложими във всички страни-членки. За период от 5 години след влизане в сила на Договора (1999-2004 г.) Съветът на министрите ще определя мерките в областта на имиграцията на основата на предложения на Комисията и страните-членки. Решенията се взимат с единодушие. Съветът може да пристъпи и към т. нар. процедура “co-decision”, при която решенията се взимат с квалифицирано мнозинство. Засилено е и участието на Европейския парламент.

Целите, които са поставени в Договора (чл. 62 и 63) са:

- премахването на проверка и контрол за граждани от трети държави при пресичане на вътрешните граници на ЕС;

- установяване на стандарти и процедура за проверка на граждани от трети държави, които пресичат външните граници на ЕС;
- въвеждане на правила, регулиращи предоставянето на виза за не повече от 3 месеца и правото за свободно пътуване в границите на ЕС;
- условия за влизане и престой, както и стандарти за процедура за издаване на дългосрочни визии и разрешителни за престой, включително с цел събиране на членове на семейство;
- мерки срещу незаконното пребиваване, вкл. репатриране;
- дефиниция на правата и условията за престой на граждани на трети държави, пребиваващи легално в някоя от страните-членки.

По време на ратификационния процес и след влизане в сила на Договора от Амстердам са приети още няколко важни мерки. Европейският съвет във Виена през 1998 г. одобрява План за действие за прилагане на разпоредбите на Договора от Амстердам за изграждане на зона на свобода, сигурност и правосъдие²⁹. Следващата стъпка са заключенията от среща на Европейския съвет, посветен на правосъдието и вътрешните работи в Тампере, Финландия, през октомври 1999 г. В заключенията от Тампере се казва, че е изградена зона на мир и просперитет за европейските граждани, а с Договора от Амстердам е създадена възможност за свободното им движение в границите на ЕС при условия на сигурност и справедливост за всички. Въпреки това, тази свобода не трябва да се счита за изключително право на европейските граждани и поради това ЕС трябва да създаде “обща политика в областта на предоставянето на убежище и имиграцията” с постоянен контрол на външните граници с цел спиране на нелегалната имиграция и противодействие на

²⁹ ОJ C 19, 23.01.1999

онези, които организират и извършват свързаните с имиграцията трансгранични престъпления. Европейският съвет призовава за по-тясно сътрудничество между страните-членки и потвърждава изискването страните-кандидатки да възприемат изцяло достиженията на правото на Общността в тази област, включително в рамките на Шенгенското споразумение.

В Тампере е разискван и въпросът за справедливото отношение към граждани на трети страни. Европейският съвет се ангажира със засилване на мерките за борба с ксенофобията и расизма и призовава Съвета на министрите да вземе “бързи решения” за сближаване на националните законодателства за условията за допускане на граждани на трети страни на основата на “оценка на икономическото и демографското развитие в ЕС и ситуацията в страните на произход”. В допълнение на мерките от Амстердам са предложени общи критерии за определяне на броя и произхода на граждани на трети страни, които да бъдат приемани като имигранти в ЕС. Предвидени са и мерки за легалния статус на дългосрочно пребиваващите чужденци, на които да се предоставят “права, които да са възможно най-близки до правата на европейските граждани”.

В заключенията намира място едно съвсем ново предложение, отнасящо се до необходимостта от използване на инструменти на външната политика на ЕС за решаване на въпроси в сферата на правосъдието и вътрешния ред. Това предложение по-късно е закрепено като принцип в Европейската стратегия за сигурност, която отчита, че поради глобализацията “вътрешните заплахи за сигурността все по-често имат външни измерения”³⁰.

След срещата в Тампере Европейската комисия подготвя 5-годишна програма за изграждане на зона на “свобода, сигурност и правосъдие”, в която са изложени основните цели и график за изпълнение на поставените задачи. Комисията предлага и специален механизъм – т. нар. scoreboard (от англ.

³⁰ “A Secure Europe in a Better World” - European Security Strategy, December 2003

табло за резултати) – чрез който отчита напредъка на всеки 6 месеца.

В обобщение на разглеждания период може да се отбележи, че през цялото десетилетие след промените в Източна Европа *въпросът за имиграцията присъства в политическия дневен ред на ЕС, но държавите-членки не са склонни да преотстъпят суверенните си права в тази деликатна област, към която има повишено обществено внимание и интерес. Те прилагат националните си политики, а препоръките за общи действия, които се съдържат в политическите документи не се реализират. Заложените в Договора от Амстердам разпоредби и петгодишната програма от Тампере не водят до съществени резултати, тъй като държавите-членки се възползват от правото си на вето и блокират всяко решение, което пряко засяга националните им интереси.*

2.3.3. Развитие на имиграционната политика на ЕС след 2000 г.

През последните години на 20 век се наблюдава една сравнително нова тенденция: правителствата на страните-членки започват да говорят за необходимостта от “внос на имигранти”, тъй като Западна Европа има демографски проблеми и съществува икономическа необходимост от допускане на имигранти, защото те допринасят положително за регулиране на проблема със застаряването и намаляване на населението в Съюза (през 2000 г. то нараства с 0.3%, като чуждите граждани наброяват 70% от тази цифра). Проучване на Френския институт за международни отношения от март 2003 г. показва, че до 2050 г. активното население в ЕС ще намалее с 30%, а европейският дял в световната икономика – от 22 на 12%. За да запази ръста си, европейската икономика се нуждае от *30 милиона имигранти до 2020 г.* Регулираната миграция е само един от инструментите за преодоляване на демографския проблем, но според доклад на ООН³¹ при отсъствието на миграция застаряването и намаляването на населението би било много

³¹ ‘Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Population?’, UN Population Division Report 2000

по-интензивно, т.е. миграцията е полезна за Западна Европа от икономическа и демографска гледни точки.

Тези нови проблеми, общи за всички страни в ЕС, които освен един добре функциониращ единен пазар вече притежават и обща валута, предизвикват промяна в нагласите и по-отстъпчива политика от страна на западноевропейските правителства. Европейската комисия започва много активно да работи за формиране на обща позиция по въпроса за регулиране на легалната и предотвратяване на нелегалната имиграция и представя редица предложения, които намират място в последвалите директиви и решения на Съвета.

В две съобщения до Съвета на министрите и Европейския парламент³² за обща политика в областта на легалната имиграция Комисията заявява, че политиката на “нулева” имиграция от последните десетилетия е неприложима в новите условия и подчертава необходимостта от всеобхватни мерки предвид новите икономически и демографски фактори в ЕС. Миграционната политика трябва да бъде съобразена с факта, че имиграционният натиск ще продължи и че регулираните миграционни потоци могат да бъдат от полза както за развитието на ЕС, така и за самите имигранти и техните страни. В *общия подход за управление на миграцията* (migration management) страните-членки трябва да се ръководят от икономическото и демографското развитие на Съюза, капацитета на всяка от приемащите държави-членки и техните исторически и културни връзки със страните на произхода. Подчертава се необходимостта от прилагане на специфични политики за интеграция, основани на справедливо отношение към гражданите на трети държави, пребиваващи легално в ЕС, превенция на социално “изключване”, расизъм и ксенофобия и уважение към културните различия.

³² ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy’, Brussels, 22.11.2000 COM (2000) 757 final; ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy’, Brussels, 11.7.2001 COM (2001) 387 final.

Комисията призовава “да се разгледат дългосрочните интереси на ЕС, да се прецени кои от тях могат да бъдат посрещнати със собствени ресурси и да се определи средносрочна политика за приемане на граждани на трети страни, които да запълнят празнините в трудовия пазар чрез регулиран процес”³³. На ниво ЕС трябва да се създаде правна рамка с общи правила и процедури, както и механизъм за определяне на целите и насоките на политиката и в тази рамка държавите-членки да прилагат националните си политики.

В следващото съобщение³⁴ Комисията предлага приемане на “отворен метод на координация” с цел стимулиране на обмена на информация между държавите-членки, за да се запознаят с особеностите на националните политики и тяхното хармонизиране. В документа е посочена необходимостта от преразглеждане на използването на легални канали за приемане на граждани на трети страни за нуждите на единния пазар като изрично се казва, че “страните-членки продължават да носят цялата отговорност относно погъбора на икономически мигранти и взимат решение за това какъв брой имигранти е необходим според националните изисквания”.

Комисията отправя следните конкретни предложения до Съвета за легалната имиграция:

- Предложение за директива относно правото на събиране със семейството³⁵;
- Предложение за директива относно статута на граждани на трети страни, които пребивават продължително в ЕС³⁶;
- Предложение за директива относно условията на влизане и пребиваване на граждани на трети страни с цел наемане на работа срещу заплащане или самостоятелна икономическа дейност³⁷.

³³ COM (2000) 757 final

³⁴ COM (2001) 387

³⁵ COM (1999) 638 final, 1.12.99

³⁶ COM (2001) 127 final, 13.3.2001

³⁷ COM (2001) 0386 final

След постигнатия напредък в регламентиране на законната трудова миграция Комисията съсредоточава усилията си върху добавяне на липсващото звено в изграждането на обща политика в областта на миграцията – нелегалната имиграция. Терористичният акт в САЩ на 11 септември 2001 г., който променя концепцията за сигурността в световен мащаб, води до спешно приемане на мерки в тази сфера. Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешния ред се насочва към борбата срещу организираната престъпност и международния тероризъм. В ЕС са проведени поредица от полицейски акции за залавяне на участници в подготовката на терористичните атаки в САЩ, в резултат на което са разкрити голям брой граждани на страни от Близкия изток и Африка, нелегално пребиваващи в страни от Съюза. Нелегалната имиграция отново става център на дебати в страните-членки и през ноември 2001 г. Комисията прави подробен доклад³⁸ за мерките, които трябва да се вземат в шест основни сфери на действие:

1. Визова политика
2. Инфраструктура за обмен на информация, сътрудничество и координация
3. Управление на границите
4. Сътрудничество с полицията
5. Законодателството за чуждите граждани и наказателните правни актове
6. Политика на репатриране и реадмисия.

Според доклада “незаконното влизане и пребиваване не трябва да води до желаната стабилна форма на постоянно пребиваване”. Подробно са описани стъпките за създаване на Европейска гранична полиция, подобряване на оперативното сътрудничество между държавите-членки чрез назначаването на офицери за връзка, обмен на информация и анализи, изграждане на общи бази данни за управление на миграцията, хармонизиране на санкциите срещу организатори на нелегално прехвърляне на хора през границите и санкции за работодатели, които наемат нелегално пребиваващи работници.

³⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration Brussels, 15.11.2001 COM (2001) 672 final

През февруари 2002 г. Съветът приема План за борба с нелегалната имиграция и трафика на хора в ЕС, който обхваща всички области на действие, изброени от Комисията – от визовата политика до реадмисията – и приема повечето от направените от нея предложения.

Друго важно развитие, което превръща нелегалната имиграция в основен въпрос, разискван от Европейския съвет в Севиля през юни 2002, е политизирането на имиграцията по време на кампанията за президентските избори във Франция. Неочакваният успех на Жан-Мари Льо Пен от крайнодясната партия Национален фронт се дължи до голяма степен на антиимиграционната му политика и откровено расистките призови по отношение на чужденците в страната. Успехът на Льо Пен предизвиква бързите реакции на останалите страни-членки в защита на човешките права и демокрацията.

По време на срещата в Севиля се появяват разногласия между страните-членки, тъй като Великобритания и Германия настояват за строги мерки по отношение на онези държави, които не оказват съдействие да приемат обратно своите граждани, включително прекратяване на финансовата помощ за тях. Надделява мнението на страни, между които Франция и Швеция, които са против тези крайни мерки и смятат, че финансовата помощ може да бъде предоставяна в замяна на постигане на споразумения за регулиране на миграцията. В заключенията Европейският съвет препоръчва всяко бъдещо споразумение за сътрудничество, което ЕС сключва с трета страна, да съдържа специална клауза за общи действия за регулиране на миграционните процеси и за реадмисия в случаи на нелегална имиграция. В заключенията за пръв път са изброени конкретни мерки и са определени крайни срокове за изграждане на “координирано и интегрирано управление на външните граници” и на “законодателна инициатива за формулиране на обща политика за убежището и имиграцията”. Решенията за конкретни действия са взети отново под натиска на заплахата за сигурността, демокрацията и правата на човека в ЕС, които подтикват държавите-членки да ускорят процеса на изграждане на обща политика в областта на имиграцията.

Съобщение за развитието на обща политика за нелегалната имиграция, контрабандата и трафика на хора, външните граници и връщането на нелегално пребиваващите граждани³⁹, което Комисията подготвя в навечерието на Европейския съвет в Солун през юни 2002 г., определя три основни елемента, които трябва да съдържа общата политика за имиграцията: регулиране на миграционните потоци, сътрудничество със страните на произход и политика на интегриране на легално пребиваващите имигранти. Повечето от предложенията на Комисията са включени в заключенията на Европейския съвет, който препоръчва създаването на звено от експерти по външните граници, които да бъдат натоварени с конкретни задачи за координация на управлението на външните граници на Съюза. Съветът препоръчва на Комисията да проучи необходимостта от институционализиране на това сътрудничество чрез създаване на оперативна структура за управление на границите в рамките на Общността. Депортирането на нелегалните имигранти остава отговорност на страните-членки, а по отношение на сътрудничеството с трети страни Съветът предлага въвеждането на механизъм за мониторинг на отношенията на страните-членки с трети страни, които не сътрудничат на ЕС в борбата с нелегалната имиграция.

През юни 2004 г. Комисията отчита резултатите от петгодишната програма за изграждане на зона на свобода, сигурност и правосъдие. Като цяло, изпълнението на програмата е оценено положително, като се отбелязва, че "са положени основите за обща политика за имиграция и убежище. Високите цели, поставени от Комисията невинаги са постигнати, но политиката на напредък "стъпка по стъпка" доведе до значителен прогрес". Основният извод е, че "много е постигнато, но още много остава да бъде направено". Комисията предлага изготвянето на нова програма и предлага бъдещата стратегия за имиграцията да бъде основана на баланс между допускането на легални имигранти с цел работа и борбата с нелегалната имиграция и трафика на хора.

³⁹ Commission Communication on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents – June 3, 2002

Интересен е призивът към гражданите на ЕС да участват в *публичен консултативен процес*, който да дефинира бъдещата програма. Това взаимодействие с гражданското общество е част от вече действащата програма за "приближаване" на Европейския съюз до гражданите, която цели да ги запознае с работата на институциите и да ги привлече за участие във формирането на политиките на Общността.

Въпреки създадените институционални и правни предпоставки, преобладават мненията, че *държавите-членки продължават да прилагат своите национални имиграционни стратегии и на практика не осъществяват обща политика на Съюза в тази сфера*.

Част от страните - например Германия⁴⁰ - се противопоставят и на заложения в Проекта за конституция на Европейския съюз чл. 12, раздел II, който предвижда създаването на *"обща имиграционна политика, която да осигури ефективно регулиране на миграционните потоци, справедливо отношение към гражданите на трети страни, пребиваващи легално в страните-членки; превенция и засилени мерки за противодействие на нелегалната имиграция и трафика на хора"*. Този текст все пак е одобрен и влиза като чл. III-168, т. 1 в раздел 4 "Пространство на свобода, сигурност и правосъдие", глава 2 "Политики за гранични проверки, убежище и имиграция" в Договора за Конституция на ЕС, приет от Европейския съвет в Брюксел на 18 юни 2004 г. Постигнатият компромис се съдържа в текста на т. 5 в същия член, който запазва правото на страните-членки да *"определят броя на граждани на трети-страни, които ще приемат на своя територия с цел работа"*.

Според предварителни оценки Конституцията, която предстои да бъде ратифицирана от страните-членки, ще доведе до най-сериозни промени именно в зоната на свобода, сигурност и правосъдие, тъй като тази политика е поставена в областите от съвместна компетентност между Съюза и държавите, като решенията няма да се взимат само единогласно,

⁴⁰ "Germany gets its way on immigration policy" - EUobserver.com, <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=12028>

т.е. премахва се основната пречка пред развитието на обща политика в областта на имиграцията.

2.3.4. Нови предизвикателства и възможни решения на проблемите с имиграцията след източното разширяване на Европейския съюз

В условията на променената концепция за сигурност и новата международна обстановка една от най-важните задачи за политическите лидери в ЕС е да убедят гражданите в ползите от регулирана имиграция, за да се преодолеят изгражданите с години предразсъдъци и да се предотврати издигането на лозунги като “Европа е препълнена” или “имиграцията повишава безработицата”. Важно е да се разбере, че *миграцията няма да застраши интеграцията на новите страни-членки в разширена Европа*. Доказателство е разширяването на Съюза с Гърция, Португалия и Испания, които при присъединяването си имат много по нисък доход на глава от населението от останалите страни-членки. За тях е въведен седемгодишен преходен период за свободното движение на населението, но дори след изтичането на този срок не се наблюдава масова миграция към останалите страни-членки в ЕС. Самият факт, че в съседна държава-членка заплащането е по-високо, губи значението си за гражданите, които виждат нови възможности за реализация ако останат в собствената си държава, пред която се открива шанс за бърз икономически растеж.

За да се избегнат парадокси от типа “европейската икономика се нуждае от имигранти, но европейските общества не желаят да ги приемат”⁴¹ е необходимо страните-членки да **провеждат кампании**, за да разяснят на гражданите икономическите и демографски проблеми в Съюза и стратегиите за преодоляването им, за да не се създават погрешни заключения и излишно социално напрежение. Например, през 2000 г. Германия стартира програма за

⁴¹ Вж. изказване на италианския министър на труда Guido Bolaffi на конференцията “Managing Migration for the Benefit of Europe”, 15 – 16 май, 2003, Атина, цитиран в ‘Ageing Europe Told to Rethink Migration’, GreeceNow

предоставяне на зелени карти на чужди специалисти по информационни технологии, докато в същото време в доклад на Независима комисия по миграцията в Германия се отбелязва, че “много германци и легално пребиваващи чужденци не разбират как е възможно да има недостиг на високкоквалифицирани специалисти след като през 2000 г. безработните са били 3,9 милиона души. Те се страхуват, че привличането на чужди работници ще застраши достъпа до работни места на местните граждани. Общото мнение е, че е по-добре да се преодолее вътрешната безработица, да се квалифицират хората, които живеят в страната и да се използват техните ресурси, след което да се привличат още работници от други страни”⁴².

Налице са и аргументи срещу подхода “**заместваща миграция**”, при който определен брой имигранти биха възстановили равновесието на трудовия пазар и социалното осигуряване. Съществуват мнения, че този подход няма да доведе до очакваните резултати, тъй като броят на имигрантите, които трябва да дойдат е твърде голям (вж. част 2.3.3), а те също остаряват и ще се нуждаят от социална помощ когато достигнат пенсионна възраст.

Дискусиите и мерките за превъзможване на демографския срив тепърва предстоят. Междувременно, едно от възможните краткосрочни решения на проблема с нелегално пребиваващите чужденци са **програмите за легализиране** на чужди работници, които успешно се провеждат в Испания, Италия и Гърция. По този начин имигрантите едновременно преминават в реалния сектор на икономиката и придобиват граждански и икономически права, което е в полза и на двете страни. Тези програми обаче също имат положителни и отрицателни страни. От една страна, те се налагат при наличието на твърде голям брой имигранти на територията на дадена държава, а от друга програмите може да имат обратен ефект, привличайки още по-голям брой имигранти. Още един отрицателен ефект е, че веднъж легализирани в

⁴² Ghodsee, K., ‘Mobility in Bulgaria and the European Union: Brain Drain, Bogus Asylum Seekers, Replacement Migration, and Fertility’, Occasional paper N 70, East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C., Nov. 2002

една от страните-членки тези имигранти могат свободно да пътуват и в останалите в рамките на вътрешния пазар.

Що се отнася до набирането на работници някои експерти препоръчват след разширяването да се изработят схеми за наемане на работа с **краткосрочни договори** – аргументът е, че хората по принцип не желаят да напускат родината си освен за да спечелят пари, след което се завръщат в страната си. При такава схема и двете страни биха били доволни – Западна Европа няма да бъде “наводнена” с източноевропейци, а последните ще имат възможност за легална краткосрочна работа с висока печалба⁴³.

Изключително важен е **балансът между имиграцията и интеграцията** в обществата. Ако интегрирането на чуждите граждани в новата страна е успешно, съществуват условия за социални и икономически изгоди, но ако те остават изолирани или не желаят да се интегрират, прекомерните нива на имиграция предизвикват проблеми. Тогава десни партии получават достатъчно висока подкрепа, за да поставят под въпрос отворената имиграционна политика. Трудността идва от малкия опит на западноевропейските общества да съжителстват с малцинства с друга култура и религия. Дори традиционно толерантната към други раси Холандия се чувства заплашена, че чужденците не споделят моралните ценности на холандците. Повече опит в интегрирането на чужденци имат бивши колониални държави като Великобритания и Франция, но те от своя страна трябва да преодоляват социалното напрежение, предизвикано от огромния поток от легални и нелегални имигранти (не само от бившите колонии), които желаят да се установят в тях.

Част от изброените мерки и съвсем нови предложения са обобщени от Комисията в Съобщение до Съвета, Парламента, Икономическия и социален съвет и Комитета по регионите. Изводите в документа са направени на основата на изследване за връзките между легалната и нелегалната

⁴³ Вж. интервю с Irena Vojackova-Sollorano за Радио Свободна Европа – www.rferl.org/nca/features/2001/08/02082001114237.asp

имиграция⁴⁴ от юни 2004 г., като се подчертава необходимостта от:

- Създаване на повече законни "канални" за привличане на имигранти с определена квалификация. Очакванията са, че все повече страни-членки ще обявяват специални програми за привличане на висококвалифицирани специалисти от трети страни поради задълбочаването на демографските проблеми в ЕС.
- Развитие на *общ подход за легализиране* на нелегални имигранти, като страните-членки предварително се консултират за мащаба на мерките, които ще предприемат, броя на имигрантите които ще засегне програмата, критериите по които ще бъдат легализирани и евентуалните последици за останалите страни-членки.
- *Интегриране* на гражданите на трети страни, които вече са се установили на територията на страна-членка. Според изследването налице е парадокс, тъй като се търсят начини за привличане на имигранти, които да заемат свободни работни места, докато в същото време безработицата сред чужденците в ЕС остава на високо ниво.
- Развитие на обща политика за *връщане* на нелегално пребиваващите в страната, от която идват.
- Засилено *сътрудничество със страните на произход*, включително чрез осигуряване на финансова и техническа помощ за тези страни.
- Събиране и *обмен на информацията* за легалните имигранти по националност. Това ще направи действията за регулиране на миграционните потоци по-ефективни, както за страните-членки, така и за страните извън ЕС.

⁴⁴ COM (2004) 412 final

- Провеждане на *програми за обучение* в страните на произход, съсредоточени върху подобряване на знанията по определени професии с цел бъдеща работа в Съюза.
- *Премахването на визови ограничения* за определени категории лица от трети страни в зависимост от сътрудничеството на властите в тези страни за противодействие на нелегалната имиграция.

Разнообразието от мерки, които предвижда Комисията, доказва сложните връзки между легална и нелегална имиграция и комплексния характер на проблемите, произтичащи от процесите на миграция на граждани на трети страни. Не съществува единствен универсален подход, по-скоро се налага комбинация от решения, които трябва да бъдат съобразени с особеностите на всяка отделна страна-членка, като в същото време се запази тясното сътрудничество и обмяна на информация между 25-те страни на Съюза.

3. Миграционни процеси в България в контекста на присъединяването ѝ към Европейския съюз

3.1. Източното разширяване като фактор за засилване на миграцията в посока изток-запад

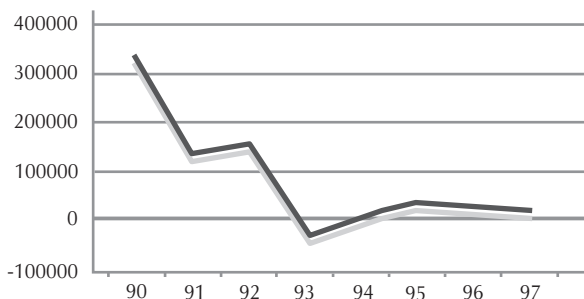
Влизането на десет нови страни в Европейския съюз на 1 май 2004 г. измества източната граница на Общността и създава условия за улесняване на миграцията в ЕС на граждани на други страни от Централна и Източна Европа, бившите съветски републики и страни от Близкия Изток и Азия.

Миграционните процеси във всяка от страните-кандидатки за членство имат различни характеристики поради различното географско положение и степента на икономическо развитие: например България и Румъния са предимно емигрантски страни, докато Унгария, Чешката република, Полша, Словения и Словакия, чиито икономики се възстановяват по-бързо, се сблъскват с все по-голям поток от чужди граждани, които желаят да се установят на тяхна територия. В същото време приемането на "acquis communautaire" в областта на имиграцията и предоставянето на убежище е поставено като задължително условие за пълноправното членство в ЕС на всяка от тези страни. Адаптирането на законодателствата включва въвеждане на стриктни изисквания за предоставяне на виза на граждани на "рискови" страни, приемане и подобряване на закони за борба с трафика на хора и възприемане на съвременни техники за разкриване на нарушители по границите.

В хода на подготовката на Съюза да приеме новите страни-членки многократно се правят оценки за евентуалната миграция на източноевропейци към Западна Европа след разширяването. В началото на демократичните промени очакванията за масови потоци от изток на запад напълно се разминават с действителността. През 1989 г. Комисията за бежанците на ООН прогнозира, че през следващите 10 години 25 милиона души от бившия комунистически блок ще се преместят да живеят на запад. В действителност, законните имигранти за този период са

по-малко от 2,5 милиона души⁴⁵. Броят на имигрантите от страните-кандидатки към ЕС е сравнително малък процент от общия поток имигранти от трети страни и намалява прогресивно (вж. графика 4).

Графика 4. Миграция от изток към запад
от 10 страни от ЦИЕ към 8 страни от ЕС (Бенелюкс, Дания,
Франция, Германия, Швеция, Великобритания)



Преобладаващият вид миграция от Източна Европа е кратко- или средносрочна и е концентрирана в Централна Европа. През 1999 г. броят на гражданите от страни-кандидатки, легално работещи в ЕС е около 290 000 от общо 5 280 000 или 6% от всички чуждестранни работници и 0,2% от броят на заетите в ЕС. По-голяма част от тези работници са в Германия и Австрия, където са 10% от всички чуждестранни работници и съответно 0,4% и 1,2% от общата работна сила в двете страни. Броят на незаконно работещите е около 600 000, повечето от които са заети с краткосрочна работа ("работещи туристи") или презгранична търговия ("търгувачи туристи"). Последната категория работници обикновено са нископлатени алтернативи на местния трудов пазар, т.е. евтин труд в сфери, в които местните отказват да работят – например домашна помощ, грижи за болни и деца и др.⁴⁶

Източник: Университетът Кент в Кентърбъри (Евростат)

Опасенията, че след приемането в ЕС много източноевропейци ще се установят трайно в Западна Европа се оказват неоснователни и това се потвърждава от различни проучвания в страните-кандидатки. Резултатите от изследване на Групата за изследване на общественото мнение в Централна Европа CEORG, проведено през май 2001 г., показва, че съвсем

⁴⁵ Arbuthnott T., 'Migration in an expanding EU', BBC News online, 8 April 2002

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1912956.stm>

⁴⁶ Ibrayamova, N., "Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union", The Jean Monnet Chair, University of Miami, Florida, August 2002

малка част от населението в Чехия, Унгария, Полша, България и Румъния възнамерява да се премести в някоя от западните страни-членки с цел да намери работа когато членството стане факт (вж. таблица 1).

Таблица 1. Ще потърсите ли работа в някоя от страните-членки на ЕС, след като страната Ви стане член на Съюза? (%)

	Чешка република	Унгария	Полша	България	Румъния
1. Да, със сигурност ще опитам да потърся работа	4	7	13	9,6	17,3
2. Да, вероятно ще опитам да потърся работа	8	7	10	10,6	13,5
3. Ако някой ми предложи работа ще опитам, но няма да търся сам	10	9	14	11,5	10,7
4. Много е рано да се каже	10	7	15	6,6	2,6
5. Не, вероятно няма да търся работа	17	11	15	12,2	11,3
6. Не, със сигурност не ме интересува, дори ако получа предложение за работа	45	57	31	42,2	39,4
7. Трудно ми е да определя	6	2	2	7,3	5,1

Източник: *Central European Opinion Research Group (CEORG), May 2001 Omnibus survey on Free Movement of Labor*

Безспорен факт е, че социално-икономическите фактори са определящи за емиграцията от страните в преход към Общността. От своя страна, България има специфично геополитическо местоположение, което я отличава от останалите страни-кандидатки за членство. Тя е на пътя на миграционния поток от Турция, Китай, Иран, Пакистан, Бангладеш, Ирак, Афганистан и други страни от Близкия изток и Азия към страните от ЕС⁴⁷. Тежкото историческо

⁴⁷ Според различни оценки за периода 1990-2002 г. около 80 000 души са се опитали да преминават нелегално българската граница. Характерно е, че голяма част от чуждите граждани, проникнали по нелегалните канали в България, не желаят да останат на нейна територия. Мнозина от получените статут на бежанец впоследствие отново правят опити да излязат нелегално от страната. Установени са множество случаи, при които лица, имащи статут на бежанец или в процедура по придобиването му, правят опити да се прехвърлят нелегално в Западна Европа - вж. "Контрабандните канали в Югоизточна Европа", Център за изследване на демокрацията, С. , 2002

наследство, включително създадените по време на комунистическия режим контрабандни канали, последиците от конфликтите в Югославия и все още високото равнище на корупция определят особено място на България в миграционните процеси на континента.

3.2. Миграционна обстановка в България в периода след 1990 г.

Въпреки че България има отрицателен естествен прираст още от края на комунистическия режим, преходът към демокрация, икономическите кризи и новите културни влияния оказват още по-силно въздействие върху ниската раждаемост и повишената смъртност. Друга причина за намаляване на населението от почти 9 милиона през 1989 г. до 7,8 милиона през 2001 г. е емиграцията.

След пагането на комунистическия режим българските граждани получават правото да пътуват свободно за пръв път от четири десетилетия. Значителен брой българи напускат страната непосредствено след 1989 г. – това са научни работници, специалисти, студенти и лица, чиито роднини живеят в чужбина, или търсят възможност за по-добър живот на запад. Първоначално емиграцията има политически характер или е на етническа основа. Скоро след това тя започва да се определя от условия и фактори, които все повече ѝ придават икономически характер. Решението за миграция става определена реакция на социалната и стопанската обстановка в страната. Според различни изчисления от 1990 г. досега са емигрирали между 200 000 и 500 000 български граждани.

По данни на Националния статистически институт през годините между двете последни преброявания на населението (1992 - 2001 г.) общото му намаление възлиза на 514 хил. души, или с над 6% спрямо средногодишното население на страната за този период. За посочения период естественият прираст на населението е отрицателен и е в размер на 377 хил. души. Емиграцията на населението на

страната за същия период е приблизително 196 хил. души. В същото време в страната са се завърнали и преселили около 19 хил. души. При съпоставката на тези два насрещни миграционни потока салдото от външната миграция на населението се изчислява на 177 хил. души, т.е. може да се заключи, че през тези десет години средногодишно от страната са емигрирали 22 хил. души.

До подобно заключение стига в свое проучване институтът “Иван Хаджийски”. Резултатите са включени в доклад на Министерството на младежта и спорта за 2002 г., според който 25 000 българи напускат страната всяка година⁴⁸.

Резултатите от международни изследвания на движението на населението са по-различни. Според последното глобално изследване на ООН за периода 1995-2000 г. нетната миграция⁴⁹ в България е -40 000 годишно, което означава, че емигриралите българи средно годишно са били с 40 000 повече от имигрантите, които България е приела. Цифрата е изключително висока в сравнение с резултатите за останалите страни-кандидатки за членство в ЕС: за Чехия тя е 10 000 души, Унгария – минус 7000, Полша – минус 20000, Румъния – минус 12000, като се има предвид, че населението на последните две страни е съответно пет и два пъти по-голямо от това на България. Същият доклад определя емиграцията от България към други страни като “too high”, т.е. твърде висок е броят на емигриращите българи, като такава е оценката и за Румъния.

В дългосрочен план масовата емиграция има редица отрицателни последици за страната ни, които най-общо може да се обособят в три основни групи:

– влошаване на демографската ситуация

⁴⁸ Годишен доклад за младежта 2002, Министерство на младежта и спорта на България

⁴⁹ Нетната миграция се изчислява като от броя имигранти, т.е. чужденците влезли в България, се извади броя на българите, емигрирали в чужбина.

Според информация на Националния статистически институт само за последната 2002 година населението е намаляло с 46 хил. души. Нарастващият отрицателен естествен прираст на населението (минус 0.4 промила през 1990 г. – минус 5.8 промила през 2002), обусловен от ниската раждаемост (8.5 промила – през 2002 г. са се родили почти два пъти по-малко бебета отколкото през 1989 г.) и високата смъртност (14.3 промила – в това число 14.4 детска смъртност) са другите фактори освен емиграцията, които оказват влияние върху броя и състава на населението.

България е една от седемте държави в света, чието население ще понесе най-сериозни загуби до 2050 г. според данните от годишния доклад на "Попюлейшън реферъндс бюро" във Вашингтон⁵⁰.

– намаляване на работната сила у нас

Показателен е фактът, че три четвърти от потенциалните емигранти са със средно (56 %) и висше (18 %) образование. В същото време в България се наблюдава застаряване на населението – според доклада на ООН българското население над 65-годишна възраст ще се увеличи от 16 % през 2000 г. на 30 % до 2050 г., което ще постави пред страната проблем с издръжката на увеличаващия се брой граждани в нетрудоспособна възраст.

– "изтичане на мозъци"

Съществен проблем е емиграцията на висококвалифицирани специалисти – през последните 10 години 300 000 висшисти (65% от дипломиралите се през същия период) са напуснали страната, а броят на студентите, подготвящи докторати, е намалял от 5000 до 3600 през последните 6 години⁵¹.

⁵⁰ "Милион младежи смятали да напуснат страната", в. "Дневник", 11 декември, 2002
⁵¹ Данни на Съюза на учените в България

Профил на българските емигранти

Първата голяма група от български имигранти след началото на демократичния преход се насочва към Канада и САЩ, като европейските страни са използвани като транзитни по пътя отвъд Атлантика. Тенденцията се запазва и днес, тъй като САЩ остава предпочитаната дестинация за висококвалифицирани специалисти и млади семейства от България поради лесната интеграция в обществото, изградено от имигранти, достъпните програми за социално осигуряване, възможностите за обучение и професионална реализация и високото заплащане. Това се потвърждава от последното преброяване на населението (2001 г.), което установява, че близо една пета (19%) от потока на емиграцията от България е насочена към САЩ.

Западноевропейските общества не са така гостоприемни към имигрантите както САЩ и Канада. От изброените предимства страните в ЕС привличат единствено с по-доброто заплащане в сравнение с България и в някои случаи с достъпно образование. Другото голямо предимство е близостта на страните от Западна Европа в сравнение със Северна Америка. От страните в Съюза най-голяма част от българите се насочва към Германия - 23%. Към останалите страни-членки относителният дял на емигрантите е значително по-малък: Гърция - 8%, Испания - 8%, Великобритания - 6%, Италия - 6%, Франция - 4%.

Данните от социологическо изследване за потенциалната миграция, проведено от Националния статистически институт по метода на Международната организация по миграция показват, че за тези, които искат да се преместят за постоянно в друга държава (преселниците), най-предпочитани са САЩ (25%), Германия (20%), Испания, Канада и Великобритания - около 6 - 7%. Когато миграцията е свързана предимно с осъществяване на трудова дейност (независимо от продължителността) най-предпочитаната страна е Германия - 25%. Да отидат да работят в САЩ имат намерение 15% от трудовете и от краткосрочните мигранти. Следващите страни, в които емигрантите

смятат, че могат да отидат да работят и да решават материални проблеми са Гърция (11%), Испания (9%), Великобритания (8%), Италия (5%) и други.

Резултатите от всички проучвания показват, че 1/3 от желаещите да напуснат страната са на възраст между 20 и 29 години. Това е съвсем обяснимо поради факта, че лицата в тази възрастова група са по-мобилни и със силна мотивация за професионален успех и реализация. Факт е, че 77% от младите българи посочват безработицата като основна предпоставка да заминат в чужбина. Според последни данни около 190 000 или над 1/3 от безработните са под 30 години. Ниският стандарт е мотивът за 63%, а престъпността – за 34%.

По отношение на причините за емиграцията на българското население от страната могат да се обособят следните две основни групи фактори⁵²:

а) Фактори, които стимулират емиграцията. Към тях се отнасят:

- Политически фактори. Отмяната на ограниченията за свободно пътуване на българските граждани мотивира много от тях да напуснат страната. Въпреки демократизирането на обществото в определени периоди политическата нестабилност и недоверието в демократичния потенциал се проявяват като политически фактор за миграционно поведение, особено сред младото население. На сегашния етап от прехода политическият фактор е почти изместен от социално-икономическата мотивация.
- Социално-икономически фактори. Тази мотивация съществува и в периода на рестриктивния режим на задгранични пътувания. Стремещт за пълноценна личностна изява, професионална реализация и по-

⁵² Калчев, Й. "Външната миграция на населението в България", С., 2001

добро заплащане на труда има съществено значение за по-голяма част от желаещите да емигрират с цел трайно заселване или продължителен престой в чужбина. Безработицата е друг икономически фактор, който поддържа емиграционните тенденции. Като цяло по-ниският жизнен стандарт е един от най-силно стимулиращите фактори на външна миграция.

- Психологически фактори. Те се отнасят преди всичко до създадените норми и ценности, които се изразяват чрез интегрираността към българската национална общност, към материалната и духовна култура, чрез привързаност към традициите и бита. Тук се включва и социалнопсихологическият климат в семейството и трудовата среда, които играят все по-съществена роля при формиране на емиграционното поведение. Промените в системата от ценности, които при съвременните условия са твърде динамични, оказват съществено влияние върху емиграцията.

б) Фактори, които ограничават или тушират нагласите за емиграция от страната. Към тях се отнасят:

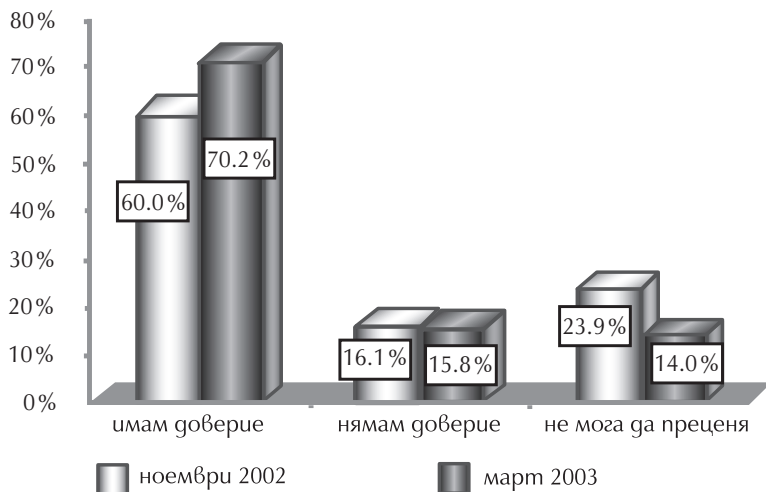
- Икономически фактори. Положителните тенденции в икономическото развитие променят стимулантите на външната миграция. Те оказват влияние върху всички останали фактори.
- Психологически фактори. Важно значение има привързаността на българина към семейството, към семейния бит и обкръжаващата го социална среда. Тук трябва да се добавят и илюзиите относно полския начин на живот в развитите страни.
- Рестриктивни мерки от страна на развитите държави. Към тях се отнасят въведените от ЕС административни ограничения при пътуване в рамките на Шенгенското споразумение. Дори в

имиграционна държава като САЩ предпочитанията са към преселници с много висока професионална квалификация. Други ограничения като задължителни изисквания за минимални финансови средства, осигурено работно място и гаранти също са пречка пред преселването от Изток на Запад.

Трябва да се отбележи, че България не прави изключение от световните тенденции на нарастване мобилността на населението благодарение на бързото развитие на технологиите, достъпния транспорт и комуникации. Променените ценности определят и нови тенденции – например според доклада на Министерството на младежта и спорта за 2002 г. в новите условия универсален израз на успех в живота стават парите, поради което търсенето на работа доминира като мотив за емиграция за разлика от предишни години. Романтическият мотив на принципно предпочитане на държава се е обезценил два пъти през последните 5 години и ценностните нагласи на младите българи са твърде силно икономизирани. Преобладава предпочитанието към работа с по-високо заплащане, дефинирана дори като “безинтересна” и “крайно безинтересна” (68% от запитаните).

Сравнително нова и твърде обезпокоителна е друга тенденция, породена от повишената престъпност в страната през 2003 г. Според данни от социологически проучвания през същата година част от българите са емигрирали поради активирането на престъпни групировки в страната, които създават обстановка на несигурност, подобна на тази в началото на прехода. Надеждата, че в страните-членки на ЕС ще живеят в условия на по-голяма сигурност в професионален, социален и личен план е причина за емиграцията на голям процент от българските граждани (вж. графика 5).

Графика 5. Имате ли доверие на Европейския съюз като фактор за сигурността в Европа?



Източник: www.evroportal.bg

3.3. Процесът на миграция на български граждани в страните от Европейския съюз

В по-голямата си част изследванията, посветени на миграцията от страните-кандидатки към ЕС, засягат предимно икономическите последици за пазара на труда в приемащите и изпращащите държави. В същото време са налице други фактори, които в условията на намаляване на значимостта на националните граници оказват все по-голямо влияние върху движението на населението. Имиграцията, разглеждана като един от новите рискове за сигурността, поражда необходимостта от различен анализ.

Особено важно е анализирането на проблема в новия му контекст по отношение на страните на Балканите, в т.ч. България, поради специфичното политическо наследство, географско положение и особености в бита и културата на балканските народи. Специфичен за този регион проблем са

контрабандните канали, част от които възникват по време на комунистическите режими и обуславят изграждането на организирани престъпни групировки. Същите канали се използват и по време на прехода към пазарна икономика, като увеличават финансовата мощ на престъпните мрежи, възползвайки се от неукрепналите демократични структури. Контрабандата и трафикът на хора, които се извършват през тези канали, бързо се превръщат във втория по приход на доходи бизнес след трафика на наркотици в Югоизточна Европа като страните-членки на ЕС са крайна дестинация както за жертвите на трафика, така и за наркотиците.

За сериозността на проблема говори фактът, че Редовният доклад за 2003 г. на Европейската комисия за напредъка на България, който по принцип съдържа една от най-положителните оценки за развитието на страната след започването на преговорите, посочва нелегалната миграция като един от видовете организирана престъпност, които изискват особено внимание и специални мерки наред с трафика на наркотици.

За да се открият специфичните за България проблеми е необходим подробен преглед на миграционните процеси от страната към ЕС и на мерките на правителството в тази насока. Тъй като тези процеси имат различна динамика през отделните периоди на прехода, последните 15 години условно могат да бъдат разделени на три периода: от 1989 г. до включването на страната в списъка на държавите, чиито граждани се нуждаят от виза за влизане в ЕС (1995); от 1995 г. до изваждането от негативния списък; и след 2001 г. когато българите могат да пътуват свободно в страните, подписали Шенгенското споразумение.

Първата част от периода съвпада със смяната на комунистическия режим и възстановяването на правото на свободно пътуване извън границите на страната. В годините на дълбоки обществени промени се наблюдава най-масовата емиграция на българи, предимно към САЩ и Канада. В същото време този период се характеризира с нарастване на престъпността и особено на трансграничния трафик на

наркотици и хора, които процъфтява поради липсата на законов ред и слабия граничен контрол. Вследствие на големия брой транзитни имигранти, които преминават безпрепятствено през България и влизат в ЕС и поради нарасналия брой български роми, кандидатури за убежище в страните-членки, през 1995 г. България е включена в черния визов списък, създаден от страните-членки на Шенгенското пространство. Липсата на споразумения за реадмисия между България и тези страни също е причина за крайната мярка. България и Румъния са единствените страни от кандидатките за членство, включени в списъка, съдържащ още 101 държави по целия свят.

По силата на член 96 на Споразумението за прилагането на Договора от Шенген е създаден списък на лицата, на които е забранено да влизат на територията на ЕС. Всяка страна, включително България, има списък на лицата, на които за различни срокове се забранява достъп на националната територия. Страните-членки на групата Шенген обаче са обединили своите списъци, като в Шенгенската информационна система фигурират имената на около милион и половина нежелани лица от цял свят.

Следните категории лица попадат под забрана:

- чужденци, които са били осъдени в страна-членка на ЕС за престъпление, наказуемо със затвор за срок над 1 година;
- чужденци, за които има сериозни причини да се смята, че са отговорни за извършването на тежки престъпления, включително такива, свързани с наркотрафик, както и чужденци, за които има данни, че подготвят извършването на престъпления на територията на страна-членка;
- чужденци, които са били експулсирани, и такива, нарушили имиграционните закони.

Страните-членки, които имат право да вкарват информация в шенгенската система, носят отговорност за нейната достоверност. Ако чужд гражданин обжалва обстоятелството, че не е бил допуснат на територията на ЕС, не властите, отказали влизането, а държавата, вкарала информацията, трябва да се произнесе по жалбата.

Изискването за визи спъва развитието на българския бизнес и научната дейност, пречи на събирането на семейства, чиито членове са в страни-членки на ЕС, създава предпоставки за нелегално преминаване на границите и като цяло оказва изключително негативно въздействие върху нагласите на българските граждани, които се чувстват дискриминирани и изолирани от Западна Европа, особено в новите условия на свобода и демокрация.

Поради тези причини визовият режим се превръща в политически въпрос. Последователната външна политика и обединяването на всички политически сили в България по този въпрос водят до решението на Съвета на министрите на вътрешните работи и на правосъдието на ЕС в Брюксел, който на 30 ноември 2000 г. единодушно одобрява предложението на Европейската комисия и на Комитета на постоянните представители в ЕС страната ни да бъде извадена от черния визов списък. Политическият акт е определен като кредит на доверие, който Съюзът дава на България за постигнатата политическа и икономическа стабилност.

Безвизовият режим, съществуващ в момента, означава право на престой до 90 дни в рамките на 6 месеца в страните от Шенген – всички страни-членки на ЕС с изключение на Великобритания и Ирландия. Безвизовият режим не дава право на работа, но в отделни страни-членки законодателството допуска упражняването на някои професии при ползване на 3-месечен безвизов престой. За продължителен престой от 3 месеца са необходими специални визи, като за всяка страна-членка процедурата за получаването им е различна, тъй като те не са хармонизирали законодателствата си в тази област.

Незаконна емиграция на български граждани в страни-членки на ЕС

Визовият режим, въведен между 1995 и 2000 г. създава предпоставки за нелегално пресичане на границите и

пребиваване на българи в страни-членки на ЕС. Няма точна статистика за нелегалните български имигранти в ЕС към момента, но според различни данни те са между 50 000 и 80 000 души.⁵³

С отпадането на визовия режим намалява значително броят на нарушителите на граничния режим, но същевременно се увеличава пътникопотокът от български граждани през ГКПП⁵⁴. Повечето от европейските държави преразглеждат реда и поставят нови условия за пребиваване на български граждани на тяхна територия – завишени критерии за пребиваване като цел, финансови възможности, осигуряващи законно пребиваване, валидни документи за наемане на работа и т.н. Тези мерки водят до увеличаване на броя на депортираните българи от страна на ЕС. Според статистиката на Гранична полиция през 2001 г. от европейските страни, САЩ и Канада са върнати общо 3 770 български граждани, през 2002 те са 6 184, а през 2003 - 7 310. Водеща страна в листата на европейските държави за периода април 2001 - септември 2002 г. е Германия, от която са върнати 1866 души, следвана от Холандия – 1270 и Белгия – 1254 българи⁵⁵. Значителен брой български имигранти има и в Испания и Португалия.

За българската страна високото ниво на емиграция е процес, равнозначен на “изтичане на мозъци”, защото напускат млади хора, получили добро образование, предоставено им от българската държава. В Европейския съюз обаче българите често биват асоциирани с граждани на съседни балкански страни и поради това са смятани за мними кандидати за убежище или жертви на трафик на хора. В много случаи европейци смятат, че имигрантите от балканския

⁵³ “Контрабандните канали в Югоизточна Европа”, Център за изследване на демокрацията, С., 2002

⁵⁴ През 2002 г. през ГКПП легално са преминали 17 183 454 лица, от които 6 342 990 български граждани, спрямо 15 304 327 лица през 2001 г., от които 5 359 547 българи. Намалението на броя на лицата, задържани при опити за незаконно преминаване на държавната граница през 2002 г. спрямо 2001 г. е с 68,7% – Доклад на МВР за миграционната обстановка за периода 1 януари 2002 г.-31 март 2003г.

⁵⁵ По данни на Национална служба “Гранична полиция” в прессъобщение на интернет страницата на Министерството на външните работи - 22 октомври 2002 г.

регион принадлежат най-вече към престъпния свят и са отговорни за нарастването на престъпността в техните страни.

В началото на промените голям брой български граждани, предимно от ромски произход, подават молби за убежище в Общността. Все пак, България има скромно участие в търсенето на убежище в страните-членки в сравнение със съседните страни и най-вече бивша Югославия – по данни на Върховния комисариат на бежанците между 1990 и 1994 г. общият брой молби за убежище от страна на българи е бил 92 972. Тази цифра намалява с близо 82% през периода 1995-1999. Молбите, подадени от граждани на Сърбия, Черна гора и Косово между 1990 и 1999 са 746 624. През 2000 и 2001 г. молбите за убежище от Сърбия все още са 75 045, докато от България – само 6 375. Разликата е толкова голяма, че българите-кандидати за убежище дори не се споменават в статистиката, изнасяна в пресата по време на конфликтите в бивша Югославия, когато Германия и Австрия посрещат огромен поток от бежанци.

За да се получи по-ясна представа за броя и пребиваването на българските имигранти в Съюза и за отношението на местните общности и правителствата към тях е необходимо проследяване на ситуацията в страните-членки, които са най-предпочитани от българите при техните пътувания. За отправна точка при поддръжане на предпочитаните дестинации служат данните на Националния статистически институт за пътуванията на български граждани през 2003 г. (вж. таблица 2) Пътуванията са разграничени според обявената крайна цел – туризъм, гостуване или служебна визита. Трябва да се има предвид обаче, че голяма част от нелегално работещите българи в ЕС пристигат там като туристи чрез туристически агенции в рамките на организирана екскурзия или ваканция и остават на територията на страната след изтичане на разрешени 3-месечен срок.

Таблица 2. Пътувания на български граждани в страни от ЕС по цел на пътуването и по страни през 2003 година

Страни	Общо	Туризм	Гостуване	Служебна	Други
Общо	3 403 402	903 133	192 888	2 000 192	307 189
Австрия	78 977	46 197	1 889	27 606	3 285
Белгия	36 897	17 596	1 755	14 990	2 556
Великобритания	48 969	3 403	3 445	18 958	23 163
Германия	250 177	93 553	14 515	114 174	27 935
Гърция	482 422	48 296	20 529	382 424	31 173
Дания	4 954	368	566	3 174	846
Ирландия	1 924	63	106	538	1 217
Испания	92 338	50 211	7 148	24 138	10 841
Италия	99 951	54 041	4 447	32 705	8 758
Люксембург	603	40	39	400	124
Нидерландия	35 801	18 492	1 556	12 893	2 860
Норвегия	3 205	467	503	1 054	1 181
Португалия	5 445	2 366	528	1 628	923
Финландия	1 414	125	159	670	460
Франция	50 656	17 001	3 558	22 668	7 429
Швеция	4 819	594	674	2 141	1 410

Източник: Национален статистически институт

Освен по брой законно и незаконно пребиваващи български граждани европейските страни може да бъдат разграничени и според отношението им към чужденците и по-специално към българските имигранти. По този признак различаваме държави, които като цяло са толерантни и такива, които предприемат показни акции срещу нелегално пребиваващите български граждани, като по този начин създават негативна представа за България в общественото съзнание. Наблюдава се интересна тенденция: най-толерантни са страните, в които българските имигранти са най-многобройни.

По-долу са разгледани три групи държави. От една страна са Белгия и Холандия, които са едва на 8-мо и 9-то място като желани дестинации, но възприемат българските имигранти като част от криминален контингент. В другата група са Германия и Австрия, които имат сравнително толерантно отношение към големия брой български граждани

на тяхна територия, а в третата са Италия и Гърция, които държат първите места по брой български имигранти и са най-“гостоприемни” към тях. Всяка от посочените страни-членки има специфично имиграционно законодателство. Това, което обединява втората и третата група страни, е сравнително благосклонното отношение към българските имигранти. Властите извършват депортиране на незаконно пребиваващите, но това не са показни акции, които уронват имиджа на България. Тези четири страни имат като цяло гъвкава политика за привличане на икономически имигранти и за легализиране на незаконно пребиваващите. За разлика от тях обществата в Белгия и Холандия имат негативно отношение към имигрантите с българско гражданство, дължащо се до голяма степен на провежданата от правителствата политика. Между 2001 и 2002 г. поради честите акции на депортиране на българи двете страни заплахват с връщане на визовите ограничения за България.

Холандия и Белгия

Близо 10% от 16 милионното население на **Холандия** е с чужд произход, като най-много са изповядващите исляма – около 800 000 души. Страната е на 9-то място сред предпочитаните от българите дестинации в ЕС (според данните на НСИ за пътувания на българите в Общността), като през последната година е отбелязан спад в българските посещения - 3 000 по-малко български граждани са пътували към Холандия през 2003 г. в сравнение с 2002. В сравнение с началото на 90-те години се наблюдава ясна тенденция от постоянна към временна миграция като повечето мигриращи работници имат намерение да работят няколко месеца или години и след това да се върнат в България със спечелените пари.

Интересно е, че в сравнение с други дестинации като Франция, Германия и Гърция етническият профил на имигрантите с българско гражданство тук е по-различен – 80% са българите от турски произход, 10% от ромски, а етническите българи са само 10%. По неофициални данни нелегалните имигранти в Холандия са около 160 000 души, от

тях 5 000 имат българско гражданство⁵⁶. За разлика от други нелегални имигранти, които пребивават в Холандия, българските граждани нямат своя голяма колония (през 2003 г. общият брой на законно пребиваващите българи е 2000 души⁵⁷), на която да разчитат в случай на проблем или да поискат помощ и съвет. Те живеят изолирано, при много лоши условия и в постоянен страх да не бъдат заловени и върнати обратно в родината.

През октомври 2002 г. холандската полиция залавя 250 души, които живеят от улични престъпления (джебчийство, сводничество), 150 от които са български граждани. Един месец по-късно в България са върнати 115 души. През юли 2003 г. отново са депортирани 122 български граждани, от тях 34 са с турски имена. Освен изтекла виза и нелегална работа основание за депортиране е и проституцията. Всъщност Холандия е крайна дестинация за голям брой от трафицираните жени от България, които са принуждавани да проституират в Амстердам и Хага - по данни те съставляват 1/4 от всички проституиращи жени в Холандия.

Това, което отличава Холандия от останалите страни, в които има български имигранти, е специфичното медийно отразяване на случаите със заловени и депортирани български граждани. През 2002 г. шестте национални вестника в Холандия посвещават на нелегалните българи общо 93 публикации, в които те са сочени като едни от главните извършители на престъпления в страната. Според полицията в Амстердам 5% от всички престъпления в Амстердам са дело на българи.

Показните акции и специалните предавания по националната телевизия, които представят лошите условия за живот на българските имигранти, настройват негативно обществено мнение, като в масовото съзнание сравнително малкото на брой български имигранти попадат в една група с

⁵⁶ "Холандия и Франция ни върнаха 115 българи" - Мегуанул, 13 ноември 2002 и "Имигранти: Ако ни хванат-хванат", в. "Дневник", 7 декември 2003

⁵⁷ Съобщение на българското консулство в Хага цитирано в "Холандия събира българи, докато напълни самолета" - в. "24 часа" 5 юни 2003

всички останали нелегални имигранти⁵⁸. В навечерието на парламентарните избори в края на 2002 г. в печата се появяват и ксенофобски изказвания на крайнодесни политици които определят българите като “гангстери, убийци и мафиоти”.

В действителност само 10 българи излежават присъди в холандски затвори. Според българското посолство в Холандия⁵⁹ представата за депортираните българи е погрешна, защото повечето от тях са незаконно пребиваващи работници, които са арестувани заедно с извършители на престъпления от други националности. Холандски юристи⁶⁰ подкрепят това мнение и смятат, че акциите на масово депортиране са безсмислени, тъй като българските имигранти идват с цел да намерят работа и запълват работни места в оранжерии и парниците срещу много ниско заплащане, но тъй като не се регистрират в полицията в рамките на законния срок от 3 дни, това е достатъчно основание за да бъдат върнати обратно. В повечето от случаите акциите са предизвикани от оплакване, подадено от местните власти и свързано с лошите жилищни условия, при които са принудени да живеят българите. Трябва да се отбележи, че според холандското законодателство “живот в изключително лоши битови условия” се счита за тежко нарушение на обществения ред.

Белгия изпреварва с малко Холандия по брой на посетилите я български граждани, като тук се забелязва обратната тенденция – 10 000 повече българи са посетили страната през 2003 г. в сравнение с 2002. Трябва да се вземе предвид фактът, че голяма част от тези допълнителни посещения са служебни и са свързани с преговорите за присъединяване към ЕС.

⁵⁸ По повод на инцидент с газова експлозия в Хага, за който се твърди че са замесени български граждани говорителят на кметството в Хага заявява, че “някои хора свързаха това с присъствието на нелегални. Те казаха, че нелегални са живели в сградите, повредени от взрива. Не знам дали там е имало българи” - “Холандия изгони 100 наши” – в. “24 часа”, 3 юли 2003

⁵⁹ Изказване на Валентин Порязов, посланик на България в Холандия в дебата “Returnflight for free” - 16 юни, 2003, София

⁶⁰ Изказване на Bob Hidinga в дебата “Returnflight for free” - 16 юни, 2003, София

Подобно на Холандия, чужденците в Белгия са близо 10% от общото население, но в Белгия то е значително по-малко - 9,5 милиона. Нелегалните имигранти са около 90 000 души. В същото време Белгия е много чувствителна на тема национална идентичност - съперничеството между различните езикови общности вътре в страната датира от години и постепенно води до предоставянето на значителна автономия за Брюксел, Валония и Фландрия. Когато към вътрешното социално напрежение се прибави големият брой чужденци и заплахата от бързите демографски промени поради високата раждаемост сред имигрантите-мюсюлмани, проблемът с имиграцията придобива особена острота.

През 2000 г. голям брой български граждани кандидатстват за убежище в Белгия поради отпусканата парична помощ за поисканите статут на бежанци. От януари до октомври 2000 г. белгийското МВР депортира 1568 български граждани. Като сравнение за същия период 761 румънци и 413 чехи са депозирали молби за убежище, т. е. в сравнение с българите румънците, поискали убежище са 2 пъти по-малко, а чехите - около 4 пъти по-малко. През същия период в страна са влезли легално 269 български граждани.

След отпадането на визите Белгия също взема мерки за ограничаване на нелегалната имиграция и заменя паричната помощ с осигуряване на хранителни продукти. Вследствие на това броят на българските граждани, кандидатстващи за убежище, рязко намалява.

Остава проблемът с жените-жертви на трафик, които съставят голяма част от депортираните от Белгия български граждани. Още през 1999 г. във в. Свободна Белгия излиза статия, която отбелязва, че "принудителната проституция на български жени достига обезпокоително ниво" и цитира информация на Международната организация по миграция, според която близо 10 000 български жени са отвлечани от България всяка година и са принуждавани да проституират в Австрия, Германия, Белгия Холандия и Италия⁶¹.

⁶¹ Цитирано в Immigration irreguliere - <http://members.aol.com/ciempiparis/1299clan.html>

Германия и Австрия

През 2000 г. в **Германия** легално са пребивавали 7 926 000 души, от които 32 290 с българско гражданство, т.е. българите са едва 0,4% от чуждите граждани. Имигрантският поток от България, който през 1999 г. е равен на 8199 души, е значително по-малък в сравнение със съседните Чехия (10326) и Полша (90 168) и с Румъния (20 149). Що се отнася до нелегалната имиграция в Германия броят на нелегално пребиваващите имигранти като цяло е най-голям в ЕС: през 2002 г. те са били около 1,5 милиона души. Няма данни за броя на нелегалните имигранти от България.

Като хиляди други източноевропейци, непосредствено след падането на желязната завеса българите се насочват към Германия с намерението да кандидатстват за политическо убежище. Имигрантите с турски произход обаче многократно надвишават останалите имигрантски общности в страната в този период. Важен ход на правителството в Германия е приетата поправка в конституцията, с която се намаляват помощите за търсещите политическо убежище, в резултат на което между 1992 г. и 1994 г. поисканите убежище намаляват около три пъти и половина.

Българите в Германия са високо ценени като специалисти - от 6000 чужденци, одобрени по програмата на германското правителство за предоставяне на зелени карти на специалисти от страни извън ЕС българските компютърни специалисти са 1000. Броят на българските студенти в германски университети също е голям и нараства непрекъснато – само в Мюнхен те са около 2000. Те избират Германия поради сравнително евтиното и достъпно висше образование и възможността да съчетават обучението с работа. Германската преса обаче отбелязва, че “не доброто обучение привлича източноевропейците, а по-скоро липсата на перспектива за бъдещето в собствената им страна и надеждата за по-добър живот в Германия”⁶². Според

⁶² Martin Spiewak, “Billigstudium made in Germany”, Die Zeit, 24/2003 <http://blogs.law.harvard.edu/Germany2/2003/06/18>

журналистическото разследване половината от българските студенти имат намерение да останат да живеят и работят в Германия след като завършат обучението си.

В същото време е отчетено увеличаване на броя на българските граждани, извършили престъпления в Германия. Според доклад на Федералната криминална служба на Германия (ВКА) за организираната престъпност като цяло българските престъпници съставляват незначителен процент от криминалната обстановка в Германия, но имат основно присъствие в търговията с хора и във фалшифицирането на валута⁶³. Според статистиката на ВКА през 2002 г. в Германия са регистрирани престъпления на 8515 български граждани спрямо 5861 през 2001 г. От тях 64,6 процента са за нарушения на Закона за чужденците и на Закона за убежището. Броят на българите, извършили престъпления продължава да нараства – те са 1,5% от всички чуждестранни заподозрени през 2002 г. спрямо 1% през 2001 г. Класацията се води от граждани на Турция (21,3%), Югославия (9,2%), Полша (7,6%), Италия (4,8%), Украйна (3,1%) и т.н. Общо погледнато, чуждестранната престъпност намалява - докато през 1997 г. са били заподозрени 633 480 негерманци, през 2002 г. те вече са 566 918.

Освен престъпленията по двата имигрантски закона българите навлизат сериозно в търговията с хора в Германия. Организирани престъпни групи от турци, българи и литовци доминират в трафика на жени и принуждаването към проституция, а мнозинството от жените идват от бившите съветски страни и България. Близко една четвърт от делата за фалшифициране на валута са срещу групи, доминирани от българи. През февруари 2003 г. в областите Залцбург и Бургунланд са разкрити две групи за разпространение на български евро, а по-късно в Тирол е разбита голяма мрежа за пласиране на фалшификати и наркотици, изградена от българин.

⁶³ Вж. "Увеличават се българските престъпници в Германия", в. "Дневник", 27 юли 2003 г.

Въпреки че през 2003 г. **Австрия** е петата най-желана дестинация на българските граждани, подобно на Германия те съставляват сравнително малък процент от имигрантския поток от Източна Европа. През 2000 г. по легален начин са влезли 732 българи, чехите са били 1605, поляците – 3722, румънците – 1977. В същото време, макар че няма точни данни, броят на нелегалните имигранти от България е голям поради факта, че поради близостта си Австрия често е използвана като транзитна към други страни от ЕС, особено след пагането на визовите ограничения. През този период например във Виена е регистрирано увеличение на кражби, извършени от малолетни българи⁶⁴. Според австрийската полиция това е форма на групова престъпност, обикновено на роми, която експлоатира невъзможността от малолетните да бъде потърсена съдебна отговорност.

Австрия също привлича български студенти поради малката бюрокрация при кандидатстване в австрийските университети и възможността за допълнителна работа. Друго улеснение е фактът, че повечето дипломи за средно образование от България се признават в Австрия и не се изискват допълнителни входни изпити. Австрия обявява и своя програма за набиране на 18000 специалисти, предимно от сферата на информационните технологии, като разчита много на български кандидатури.

Италия и Гърция

По неофициални данни българите в **Италия** са около 60 000 души, от които 12 000 са легално, а още 11 000 са в процес на легализиране⁶⁵. Като се има предвид, че общо нелегалните имигранти в Италия се изчисляват на около 300 000 души може да се направи заключението, че българите, които пребивават нелегално са приблизително 12% от всички нелегални чужденци.

⁶⁴ "Виена пропича от български малолетни крадли", в. "Сега", 21 юли 2001 г.

⁶⁵ ВВС, 1 юли 2003 г.

Италианските власти са склонни да “затварят очи” за пребиваването на българи без разрешение за работа, тъй като те са икономически активни - работят като прислужници, болногледачи и общи работници в химическата промишленост и строителството - и не нарушават обществения ред. Факт е съществуването на гето в околностите на Милано, създадено и населявано от българи още от 1992 г. Благосклонното отношение на властите се дължи на факта, че българите заемат непривлекателни работни места и че проблем за вътрешната сигурност са престъпленията, извършени от имигранти от Албания, Близкия Изток и Африка.

Италия се отличава с последователна, твърда политика срещу нелегалната имиграция. За разлика от Холандия, която не предприема санкции срещу работодателите, наемащи нелегално пребиваващи чужденци на работа, през 2002 г. Италия приема закон, според който това нарушение се наказва със затвор от 3 месеца до 1 година или глоба от 5000 евро за нелегален работник. Мерките срещу самите нелегални имигранти са изключително строги – освен че репатрират заловените, властите им забраняват да влизат в страната през следващите 10 години.

Най-често българите попадат в италианските затвори заради сводничество и кражби. Особено болезнен проблем са арестите на български шофьори по обвинение в трафик на хора. Схемата е следната: при влизане от Гърция някой успява да отвори запечатаните тирове, качва няколко бежанци, затваря и слага печат, който обаче е фалшив. При проверка българите биват обвинени в трафик на хора и подпомагане на нелегалната имиграция на чужденци, които не могат да влизат в ЕС и според италианското законодателство рискуват да получат до 14 години затвор.

От друга страна, италианското правителство отчита необходимостта от запълване на работни места във всички сектори на икономиката и провежда редовно кампании за легализиране на незаконно пребиваващи работници. Последният указ, който дава право на близо сто хиляди

нелегални имигранти, загубили своите работни места през последните месеци, да останат в Италия е изгаден през април 2003 г. Той позволява и на много българи, които са уволнени и е трябвало да бъдат експулсирани да останат в страната.

Гърция не може да бъде подмината при подобно изследване поради факта, че българските имигранти в нея са най-голям брой. Тя е и най-толерантна към българската колония. Страна на емигранти в продължение на десетилетия, Гърция има сравнително толерантно законодателство, което цели узаконяване на икономически заетите имигранти.

Поради близостта си Гърция е най-предпочитаната от българи европейска страна и изселническата вълна там е най-многочислена – над 200 000 души. Според неофициална статистика нелегално пребиващите българи в Гърция са над 150 000. Българите работят като прислужници, болногледачи, сезонни работници и много малка част като лекари, адвокати и инженери. И тук българите са търсени работници. Според статистиката българите регистрират по-малко престъпления отколкото в родината си. 106 български граждани се намират в гръцки затвори заради търговия с наркотици, контрабанда на цигари и алкохол, битови престъпления, джебчийство. Това обаче не се отразява и не се коментира в пресата или в държавните институции като някакво неблагоприятно за българите обстоятелство. Напротив, през последните години правителството в Атина провежда интензивна политика за узаконяване на нелегалните имигранти, в резултат на която 50 000 българи вече се трудят легално⁶⁶.

В обобщение на ситуацията в изброените европейски страни, може да се заключи, че *българите са малък процент от общия брой имигранти в Европейския съюз и в демографско и културно отношение не носят непосредствена заплаха за целостта на западноевропейските общества*. Българските имигранти са известни с добротото си образование и квалификация и са

⁶⁶ "И нелегален може да осъди работодателя си в Гърция" - в. "24 часа", 3 юни 2003 г.

високо ценени като работници в Общността. В същото време, поради недостатъчна информираност на местното население или съзнателно провеждана политика, те често са слагани в една и съща група с всички останали имигранти от Балканите и са считани за кандидати за убежище и потенциални престъпници. В действителност български граждани (предимно от ромски произход) са осъждани най-вече за дребни кражби и джебчийство. Българите, замесени в престъпни мрежи за трафик на хора и фалшифициране на пари, са част от международната организирана престъпност, която не признава граници и националности. Техните действия не са обобщение на намеренията на всички българи, които пресичат границите на Съюза.

За да се подобри отношението към българските имигранти в страните-членки трябва да работят и двете страни: ЕС в рамките на кампанията за разясняване на ползите от разширяването, а българското правителство да бъде по-активна страна в представяне на достиженията на българската държава. Другата важна задача на правителството е да продължи да информира гражданите относно правото им на пребиваване в страните от ЕС и възможностите за легална работа, заедно с хармонизиране на законодателството според изискванията за членство в Съюза.

3.4. Хармонизиране на българското законодателство и практика с нормите на ЕС в областта на миграционната политика

Българското правителство счита управлението и контролът на процесите на миграцията за свой "ключов приоритет". Отчитат се и новите условия, в които протичат тези процеси - влошената криминогенна обстановка в страната, войната в Ирак и заплахите от терористични действия. Според Доклад за миграционната обстановка в страната за периода 1 януари 2002 г.- 3 март 2003 г., изготвен съвместно от Министерството на вътрешните работи и Министерството на външните

работи, основната цел на провежданата политика е **“да се повиши чувството за сигурност на гражданите в собствената им страна и така да се демотивира желанието им за емиграция, като едновременно с това ефективно се противодейства на нелегалния трафик, контрабандата на хора и незаконната имиграция”**⁶⁷. Това означава, че за постигане на основната цел – повишаване на сигурността – правителството осъществява политика в две насоки: от една страна то трябва да “загържи” българите в собствената им страна, т.е. да спре емиграцията, а от друга – да предотврати нелегалното преминаване и пребиваване на чужди граждани на българска територия и нерегламентираната миграция на българи в чужди държави, т.е. да ограничи нелегалната миграция. Намаляването на темповете на емиграцията изисква повишаване на жизнения стандарт на българските граждани, който според прогнозите ще нараства с бавни темпове успоредно с икономическия растеж и намаляването на безработицата. В този смисъл, мотивацията на българските граждани да останат в страната е пряко обвързана с икономическите реформи. Поради това в краткосрочен план действията на правителството са насочени предимно към противодействие на незаконната миграция.

Междуведомствената група, създадена през 2001, започва по-активна работа след зачестилите акции и връщане на нелегални имигранти в България през следващите две години. Групата предлага промени в Закона за българските документи за самоличност, които да осигурят ускорена процедура за издаване забрана за пътуване на българи зад граница. Мерките предвиждат отнемане на международните паспорти на депортираните българи за срок от една година, проверка на транспортните и туроператорските фирми, както и разяснителна кампания, за да се прекратят нарушенията поради незнание. Усъвършенства се информационната система за граничен контрол, която ще събира и анализира данни за депортираните българи.

⁶⁷ Доклад на МВР и МВНР за миграционната обстановка и необходимостта от изменения във визовата и миграционната политика на Република България за периода от 1 януари 2002 г. до 31 март 2003 г.

В процеса на присъединяване на България към ЕС пряко отношение към въпроса за миграцията имат две преговорни глави – глава 2 “Свободно движение на хора” и глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”. В областта на регламентираната трудова миграция ЕС изисква хармонизиране на българското законодателство с “acquis” в областта на “свободното движение на хора” в рамките на единния вътрешен пазар, като преговорите между двете страни по тази преговорна глава приключиха през юни 2002 г. Подобно на останалите преговорни глави става въпрос за временно затваряне. Това означава, че България е изпълнила един приемлив кръг от ангажименти, както и че е поела нови такива, така че към момента на присъединяване да е транспонирала изцяло правото на Общността в областта на свободното движение на хора, да е готова да го прилага на практика и да е изградила необходимия за тази цел административен капацитет.

Въпросите за незаконната миграция, граничния контрол, контрабандата на наркотици, прането на пари, организираната престъпност, сътрудничеството между полицията и съдебната система, защитата на данните и взаимното признаване на съдебни решения, са част от преговорна глава 24, затворена след продължителни преговори през октомври 2003 г. Конкретните законодателни мерки по въпросите, свързани с правосъдието и вътрешните работи ще бъдат разгледани по-подробно, тъй като имат пряко отношение към настоящото изследване.

Следните по-важни нормативни актове оформят законовата рамка, свързана с миграцията в и от страната:

Закон за Министерството на вътрешните работи

На 29 ноември 2003 г. влиза в сила *Закон за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи*. С тази законодателната промяна е създадена и Дирекция “Миграция” в МВР като специализиран държавен орган с национална компетентност за

осъществяване на административен контрол на чужденците и провеждане на миграционната политика на България.

Дирекция "Миграция" контролира спазването на реда и условията по пребиваването на чужденци в Република България; издава, отказва и отнема разрешения за дългосрочно пребиваване и продължава срока на пребиваване на чужденци; осъществява взаимодействие и информационен обмен по законоустановения ред с други държавни органи, правителствени, неправителствени и международни организации във връзка с миграционните процеси; събира, обработва, анализира и обобщава информация за състоянието на миграционните процеси и предлага мерки за регулирането им. Дирекция "Миграция" отговаря и за управлението, ползването и охраната на специалните домове за настаняване на чужденци, подлежащи на принудително отвеждане до границата на Република България или на експулсиране.

Дирекцията е структурирана на три нива - национално, регионално и местно. Предвидено е включването на три основни звена :

- издаване на разрешения за пребиваване на чужденци и съгласуване на визи за дългосрочно пребиваване;
- установяване и задържане на незаконно пребиваващи чужденци и принудителното им извеждане от страната;
- ръководство и управление на специалните домове за настаняване на чужденци.

Закон за чужденците в Република България

Условията и редът, при които чужденците могат да влизат, пребивават и напускат България, както и техните права и задължения, са регламентирани в

Закона за чужденците в Република България (ДВ, бл.153/23.12.1998 г) и *Правилника за неговото прилагане* (ДВ, бр. 43/26.05.2000). С влизането в сила на *Закона за чужденците* е преустановено издаването на визи на ГКПП. В закона е регламентирана и административно-наказателна отговорност на лицата, извършили нарушение на граничния режим.

Законът създава предпоставки за ефективен контрол върху влизането и пребиваването на чужди граждани в България. Регламентирана е уредбата относно отнемане на правото на пребиваване, експулсиране и отказ за влизане в страната на чужденци. Предвидени са ежемесечни проверки по изтекли срокове на пребиваване на чужденци от териториалните служби за административен контрол на чужденците в страната. Ако бъде установено че в страната има чужденци, които не са напуснали след изтичането на срока на разрешеното им пребиваване, спрямо тях се предприемат принудителни действия за извеждането им от страната.

Подробно регламентираны са видовете визи - за летищен трансфер, транзитно преминаване, краткосрочно пребиваване, групови, дългосрочно пребиваване и издадени на границата. Описаны са условията и основанията за тяхното издаване, задълженията на дължностните лица от авиокомпаниите, туристическите и транспортните дружества или други представителства, които превозват чужденци.

На превозвачите е наложено изискването да проверяват редовността на документите за задгранично пътуване, наличността на виза за крайната дестинация, както и наличността на всички останали изисквания, предвидени в закона; за неизпълнението на тези задължения спрямо превозвачите и търговските дружества са предвидени значителни санкции.

За чужденците, желаещи да извършват дейност като наети лица или дейност на свободна практика, се изисква разрешение, издадено от органите на Министерството на труда и социалната политика.

Със Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в България от 9 април 2003 г. се регламентира създаването към Дирекция Национална служба "Полиция" на специални домове за временно настаняване на чужденци, на които е издадена заповед за принудително отвеждане до границата на България или за експулсиране. Включена е и нова глава, с която се регламентира създаването и ползването на национален регистър на чужденците, пребиваващи на територията на България.

Специална наредба от януари 2004 г. урежда редът за временното настаняване в специалните домове, които вече се отнасят към новосъздадената дирекция "Миграция" на Министерството на вътрешните работи, на чужденци с издадена заповед за налагане на принудителна административна мярка за принудително отвеждане до границата на Република България или експулсиране и заповед за принудително настаняване в специалния дом.

Закон за българските документи за самоличност

Законът определя реда и формата за издаване на територията на България на документи за персонална идентификация, които изключват фалшифицирането или недобросъвестното използване. Новите документи за самоличност, издавани от 1 април 1999 г. (лични карти, паспорти, шофьорски книжки и други) са изготвени в съответствие със стандартите на Европейския съюз, и притежават всички нива на защита срещу подправяне.

В закона е заложен механизъм, чрез който се осъществява контрол и санкции по отношение на лица,

извършили административни нарушения и криминални деяния в чужбина. С последните поправки от 20 март 2003 г. се удължава срока за отнемане на паспортите и заместващите ги документи от една на две години на лица, които при пребиваването си в друга държава са нарушили законодателството ѝ или паспортно-визовия режим.

Закон за гражданската регистрация

На 31 юли 1999 г. влиза в сила *Законът за гражданската регистрация*, който урежда актуализирането на информационната система за данни на населението. С него се въвежда гражданска регистрация на всички български граждани, чужденците с разрешено постоянно пребиваване, лицата без гражданство, установили се трайно в страната и получили статут на бежанец.

Закон за убежището и бежанците

Законът определя видовете особена закрила, реда и условията за нейното предоставяне на чужденци на територията на Република България.

Закон за борба с трафика на хора

В закона се регламентират извънсъдебни аспекти на трафика, като се акцентира върху превенцията, защитата на жертвите и тяхната ресоциализация, което го превръща във важен извън-наказателноправен инструмент за намаляване на нелегалния трафик.

Изменения на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс

В НК и НПК са включени състави, предвиждащи наказателна отговорност за незаконен трафик на хора, отнемане на средствата, използвани за осъществяване на престъплението, както и възможност тези

дела да се разглеждат по по-бърза процедура. Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (Обн., ДВ, бр. 50/ 30.05.2003 г.) въвежда процедура за бърза екстрадиция.

В подготовката си да се превърне във външна граница на Съюза след присъединяването си България предприема редица мерки за хармонизиране на законодателството със споразумението от Шенген. През ноември 2001 г. правителството приема Национален план за действие за приемане достиженията на ЕС, свързани със споразумението от Шенген. Въпреки, че присъединяването няма да доведе незабавно до премахване на граничния контрол между старите и новите държави-членки такива планове изготвят всички страни-кандидатки, за да демонстрират своето разбиране за Шенгенското споразумение и да представят реалистичен график за въвеждане на неговите предписания. В плана се предвиждат специални мерки за достигане на критериите на Шенгенското споразумение в седем основни области:

- Граничен контрол
- Визи
- Миграция
- Полиция и сигурност
- Съдебно сътрудничество
- Борба срещу наркотичните вещества
- Огнестрелни оръжия и боеприпаси
- Шенгенска Информационна Система
- Защита на личните данни.

Според отчета за изпълнението на националния План за действие за възприемане на Шенгенското законодателство от 2002 г. (обхваща периода ноември 2001 – февруари 2003 г.) в областта на миграцията българското правителство обръща специално внимание на изграждането на домовете за временно настаняване на чужденци, подлежащи на принудително извеждане от страната, и на по-нататъшното повишаване на административния капацитет. Приоритет за българската страна е и приемането на нов

закон за екстрадиция и правна помощ по наказателни дела до края на 2004 г., който ще отразява всички последни изисквания на европейските инструменти и най-добрите практики на държавите-членки. С него ще се постигне съответствие с всички стандарти на ЕС в тази област и ще бъдат създадени необходимите условия за ефективно прилагане на европейското, в това число и Шенгенското *acquis*, в тази сфера още преди присъединяването към ЕС.

В заключение на изброените мерки може да се обобщи, че българското законодателство в областта на миграцията, визовия режим и граничния контрол до голяма степен е хармонизирано с европейските правни норми.

Един от нерешените въпроси е свързан с изготвянето и приемането на *Закон за миграцията*, с който да се регламентира създаването на Национална миграционна служба. Приемането на закона е обусловено от необходимостта за изчерпателно регламентиране на всички правоотношения по влизането, пребиваването и напускането на Република България от чужденци, като се постигне необходимото разграничение между чужденците, които са граждани на страни-членки на ЕС, и чужденците - граждани на държави извън Общността, така както тези правоотношения са уредени в правото на ЕС.

Изработването на такъв закон е заложено в Националния план за действие за приемане на Шенгенското законодателство, като срокът за приемането му е 31 март 2003 г. В Министерството на вътрешните работи е изготвен и законопроект, който не е внесен за обсъждане в Народното събрание, а след създаването на Дирекция "Миграция" в края на 2003 г. развитието на проекта е спряно. В актуализирания към 2004 г. вариант на Националния план този въпрос не е поставен, като се отчита създаването на новата дирекция. Това решение отлага създаването на национална административна структура, която да е в съответствие с практиката на държавите от Шенгенското споразумение. Създаването на службата е посочено като важен приоритет и за ограничаването на организираната престъпност в

Националната стратегия за противодействие на престъпността за 2002-2005 г. В нея сред задачите, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочен план е (б.7.) *Изготвяне на проект на миграционен закон и изграждане на Национална миграционна служба*. Европейската комисия също последователно отбелязва необходимостта от “задълбочена миграционна политика и създаването на национален орган за нейното прилагане и координация” (Редовен доклад за напредъка на България, 2002 г.) и посочва, че “създаването на Национална миграционна служба е препоръчително и значително ще увеличи капацитета на България да координира по-добре дейността в тази област” (Редовен доклад за напредъка на България, 2003 г.).

Изграждането на специален закон и национална административна структура е неотложно поради факта, че след 2007 г. България ще бъде външна граница на Европейския съюз и може да се превърне във “врата към Европа” за мигранти от Азия. Все още не са направени точни оценки на предполагаемия брой имигранти, които биха се насочили към страната ни, но това допълнително засилва необходимостта през следващите 3 години България да следва целенасочена политика за укрепване на границите и повишаване на капацитета на административните структури, за да посрещне и реагира адекватно на евентуален поток от имигранти от трети страни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Засилената миграция на населението през последните десетилетия поставя пред страните в света сериозни проблеми, сред които нелегалната имиграция, свързана с нарушаване на граничния контрол и социалната интеграция. Постепенно регулирането на имиграцията се превръща в част от политиката за защита на сигурността на гражданите в границите на Европейския съюз. За важноста, която страните-членки придават на проблема, говори фактът, че имиграцията е един от малкото въпроси на сигурността - заедно с политиката на предоставяне на убежище и охраняване на външните граници на ЕС -, които се решават на общностно ниво. Проблеми като организираната престъпност, тероризма и трафика на наркотици и оръжие все още се обсъждат между правителствата на държавите-членки.

След политическите промени в Източна Европа изграждането на обща европейска имиграционна политика се извършва в условията на повишена миграция от новите демократични страни към Западна Европа от една страна, и тревожно застаряване на населението и ниска раждаемост в ЕС, от друга. Нараства подкрепата за необходимостта от имигранти, които да заемат свободните работни места в Съюза и по този начин да стимулират европейската икономика. В същото време европейските държави се чувстват застрашени от увеличаването на легално и нелегално пребиваващи чужденци.

Необходимостта от регулиране на миграционните потоци в Общността и осъзнаването, че подобен процес е възможен единствено с общите усилия на всички държави-членки, превръща имиграционната политика в една от най-интензивно развиващите се сфери на европейска интеграция. Приемането на единни правила ще бъде знак за зрялост и отговорност в сфера, която засяга пряко националната политика на всяка държава. Обща политика би допринесла за преодоляване на демографските проблеми и за повишаване на сигурността, което от своя страна ще укрепи

общественото доверие и ще улесни интеграцията на гражданите от новите страни-членки.

Последователната външна политика на България, насочена към пълноправно членство в ЕС допринесе за постепенно разрешаване на проблема с нелегално пребиваване на български граждани в страните-членки, възникнал непосредствено след смяната на комунистическия режим. След премахването на визовите ограничения от страната продължават да емигрират голям брой българи, привлечени от по-добрите икономически условия в Западна Европа, но онези, които избера да живеят и работят там, успешно се интегрират в европейското пространство. Основната задача на българските власти се състои в поддържане на висока степен на информираност на гражданите за техните права и задължения при пребиваване и работа в страна-членка на Съюза с цел пресичане на незаконни действия.

България е хармонизирала по-голяма част от законодателството си с европейските "acquis" по отношение на сигурността на границите и имиграцията от трети страни, но е необходимо да докаже, че притежава необходимите ресурси и воля за изпълнение на приетите решения и норми. Проблем, който заслужава повишено внимание от страна на правителството е престъпната дейност на организирани групи, които осъществяват трафик на хора с цел експлоатация.

ИЗТОЧНИЦИ

Калчев, Владимир. "Регулиране на трудовата мобилност в Европа. Новата миграционна политика на България", доклад изнесен на кръгла маса "Свободно движение на работници и достъп до пазара на труда в държавите-членки на ЕС", София, 10 декември 2002 г.

Калчев, Йордан. "Външната миграция на населението в България", С., 2001

Хънтингтън, Самюъл. "Сблъсъкът на цивилизациите и преобразуването на световния ред", С., 2000

"Вътрешна и външна миграция на населението в България", Преброяване 2001, Национален статистически институт <http://www.nsi.bg/Census/Vivmigr.htm>

"Контрабандните канали в Югоизточна Европа", Център за изследване на демокрацията, С., 2002

'A Bulgarian way into the EU', The Economist, December 7, 2000

'A Common Policy on Illegal Immigration', 37th Report Select Committee on the European Union, House of Lords, 5 November 2002

'A Secure Europe in a Better World', European Security Strategy, December, 2003

'Ageing Europe Told to Rethink Migration', GreeceNow <http://www.greece.gr/POLITICS/International/migration.stm>

Арап J., 'Shaping Europe's Migration Policy', Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document No. 179, December, 2001

Arbuthnott T., 'Migration in an expanding EU', BBC News online, 8 April 2002 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1912956.stm>

Berggren J., 'The European Union and Immigration – a Case for a More Economic Migrants?', Europa magazine online
<http://www.oueas.org/europa/>

Blanchard, O., 'The EU Enlargement and Immigration from Eastern Europe', Oct. 2001

Borchardt K., 'L'ABC du droit communautaire', *Commission Europeenne*, 1999

Boswell C., (Feb. 2002), 'EU Immigration and Asylum Policy: from Tampere to Laekern and Beyond', Briefing Paper, New Series No. 30, The Royal Institute of International Relations

Brucker H., Epstein G., McCormick B., Saint-Paul G., Venturini D. and Zimmermann K., 'Managing Migration in the European Welfare State', June 2001

Busch N., 'Asylum and Immigration Policies of the EU – an effective means of maintaining security and stability in Europe?'
<http://www.fecl.org/open/english/e-nb-9910-tampere.htm>

Central European Opinion Research Group (CEORG) May 2001
Omnibus Survey on Free Movement of Labor – Czech Republic, Hungary, Poland, Bulgaria and Romania -
<http://www.ceorg-europe.org>

'Combating the Illegal Employment of Foreign Workers', OECD, 2000

'Common Immigration Policy', interview with European Commissioner Anna Diamantopoulou <http://www.greece.gr/POLITICS/EuropeanUnion/commonimmigrationpolicy-1.stm>

Cowell A., 'Migrants Feel Chill in a Testy Europe', *New York Times*, April 28, 2002

Diamantopoulou A, 'Fighting Modern Slavery: The EU's Role in Supporting Victims of Trafficking', at the European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, Brussels, 19 September 2002

Drinkwater S., 'Go West? Assessing the willingness to move from Central and Eastern European Countries', Department of Economics, University of Surrey, UK, May 2002

'Emigration from Bulgaria – Please, don't (all) go', *The Economist*, February 6, 2003

Geddes A., 'Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy', *Queen's Papers on Europeanisation*, No 4/2003

Ghodsee, K., 'Mobility in Bulgaria and the European Union: Brain Drain, Bogus Asylum Seekers, Replacement Migration, and Fertility', Occasional paper N 70, East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C., Nov. 2002

Graff J., 'Across the New Frontier', *Time Europe*, June 24, 2002/ Vol. 159 No. 25 - <http://www.time.com/time/europe/magazine/printout/0,13155,901020624-262938,00.html>

Ibryamova, N., 'Migration from Central and Eastern Europe and Societal Security in the European Union', The Jean Monnet Chair, University of Miami, Florida, August 2002

'Institution/Capacity Building and Legislative Reform in the Fields of Migration and Asylum in the Countries of SEE', Stability Pact for SEE Working Paper, 2002

'International Migration Report 2002', United Nations Department of Economic and Social Development, Population Division
<http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/ittmigrep2002.htm>

Jahn A., Straubhaar T. (Feb 1998), 'A Survey on the Economics of Illegal Migration, Center for International and European Law on Immigration and Asylum'

Kleinschmidt, H., 'EU Migration Policy', Institute of Social Science, University of Tsukuba, 2002
www.unu.edu/hq/japanese/gs-j/gs2002j/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

'Migration Policies and EU Enlargement – The Case of Central and Eastern Europe', OECD, 2001

O'Rourke B., 'EU: Immigration Controls May Not Solve Problem', RFE online, <http://www.rferl.org/nca/features/2001/08/02082001114237.asp>

Papandreou G., 'Managing Migration for the Benefit of Europe', at the International Migration Conference in Athens, May 2003, *GreeceNow* http://www.greece.gr/POLITICS/EuropeanUnion/papspeech_migration-1.stm

Perni, O., 'Migration Flows, Societal Security, and EU's Migration Process. The Spanish Case', Paper prepared for the International Conference 'European Security in the XXI century', Granada, 5-9 November 2001. Workshop 7. *Europe facing migration flows*

'Recent demographic developments in Europe', Demographic Year Book, Council of Europe http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/demographic_year_book/

'Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective', Discussion paper, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, Oct. 2000

'Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Population?', UN Population Division Report 2000

'Returnflight for free', summary of debate organised by De Balie and The Red House in Sofia, June 16, 2003, Sofia www.redhouse-sofia.org/engl/projects/p_debates/rh%20terugvlucht%20verslag.doc

Salt J., 'Current Trends in International Migration in Europe', Council of Europe CDMG (2001) 33, Nov. 2001

Schifferes S., 'Who gains from immigration', BBC News online, 17 June 2002 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/2019385.stm>

Sciortino, J., Pastore, F., 'Immigration and European Immigration Policy: Myths and Realities', paper prepared for the conference: Extending the area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union, Trier, July 2002

Shafir M., (July, 2001), 'The EU and the Expansion 'Invasion': How Real is the Threat?', RFE Newsline ---
<http://www.rferl.org/newsline/2001/07/5-NOT/not-030701.html>

Subhan, A., 'Migration and Asylum in Central and Eastern Europe', European Parliament working papers, Civil Liberties Series, LIBE 104 EN, Dec. 1998

'The Longest Journey', a Survey of Migration, The Economist, 2 November, 2002
http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=1402810

'The Relationship between Organized Crime and Trafficking in Aliens', International Center for Migration Policy Development, June 1999, Vienna

'Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe", UNICEF, 2002

'Trends in International Migration', OECD, 2001

UN Press release (2002), 'Number of World's Migrants Reaches 175 Million Mark'
<http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/press-release-eng.htm>

'United Nations International Migration Report', a forum sponsored by the Brookings Institution and the Migration Policy Institute, February 12, 2003

Wallace C., 'The Application', Time Europe, June 24, 2002/Vol. 159 No. 25
<http://www.time.com/time/europe/magazine/printout/0,13155,901020624-262940,00.html>

Widgren J., 'South-East Europe as a Key Area for Illegal Migration', statement at a symposium in Pullach (Germany) on 28 October 1999

Wolf M., 'The Myths and Realities of International Migration', *Financial Times*, July 29, 2003

Официални документи на институциите на Европейския съюз и българското правителство

Годишен доклад за младежта 2002, Министерство на младежта и спорта на България
<http://www.youthsport.bg/news/19061355.htm>

Редовни доклади за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС – 1998-2003 г.
<http://www.evropa.bg>

'Study on the links between legal and illegal migration' - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 4 June 2004, Brussels

'Commission Communication on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents', 3 June 2003, Brussels

'Combating illegal immigration and trafficking in human beings: Commission's proposal for a residence permit for victims who cooperate with the authorities reminds the Member States that the phenomenon cannot be tackled at national level alone' – European Commission Press Room, 12 February 2002, Brussels

'Communication from the Commission to the Council and European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania', 13 November 2002, Brussels

'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy', Brussels, 22.11.2000 COM (2000) 757 final

'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy', Brussels, 11.7.2001 COM (2001) 387 final

'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration', Brussels, 15.11.2001 COM (2001) 672 final

Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002

http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth210602_en.pdf

Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003

http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200603_en.pdf

