

ИМИГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРОБЛЕМИТЕ НА СИГУРНОСТТА

Стойко Недев, докторант ВСУ „Черноризец Храбър“

For many years, EU Member States have been trying to respond adequately to immigration, which is a particularly paradoxical phenomenon. It can help resolve demographic and economic problems, but can also provoke social instability and be seen as a threat to the security of EU countries. In this sphere, national states want to feel as free and unrestricted as possible from any engagement. Considering the deepening and widening of integration processes in Europe, it turns out that solving immigration problems within a country is impossible.

In recent years, the problems posed by immigration in European countries have reached their culmination. Statistics show steady growth in illegal immigration and the spread of xenophobia among European societies. The problems of unemployment in the mass consciousness have long since been linked to the waves of foreigners who have been arriving for a fixed period or permanently. Modern migration trends make the issue of an effective immigration policy one of the most up-to-date in the agenda of all EU member states.

Миграцията е един от най-характерните феномени, съпътстващи човешката цивилизация. Тя е една от основните форми на човешко съществуване и опитите да ѝ се придаде изключителност в епохата на глобализацията не винаги са основателни¹.

Новата обобщаваща характеристика на миграцията е нейната комплексност. Генезисът, развитието и пространствената динамика на това явление са резултат от сложни икономически, етнически, религиозни, екологични, расови, или най-общо казано – общоцивилизационни проблеми². Фактът, че жителите на ЕС са 500 милиона, живеещи в урбанизирана среда, а на целия свят – повече от 6 милиарда, голяма част от които търсят по-добри условия за живот, предопределя посоката на движение.

¹ Иванов, Вл. Охраната на държавните граници и новият световен ред, София, 2005, с. 54.

² Пак там.

Когато модерните икономики с развити сектори на индустрията и услугите започват да се натъкват на „нееластично“³ предлагане на работна ръка, те се стремят към разширяване на географските области, от които набират работната си сила. Миграцията в случая на Европа се извършва от две посоки: от изток и от юг. В първите години след Втората световна война мигранти са бежанците и завръщащи се собствени граждани от колониите. Скоро след това те са последвани от работници, идващи от по-слабо развитите тогава области на Южна Европа, Балканите и някои от бившите колонии на европейските страни. В началото тези мигранти не се разглеждат като имигранти, а като един вид временно трансферирана работна сила. Очаквало се е, че те ще се завърнат в родните си страни след ограничено време на работа на територията на Европейските общности. Тази „наивна първоначална представа“ за мигрантите в приемащите страни контрастира с техния „реализъм“⁴. Фактически мнозинството имигранти изобщо нямат намерение да се връщат по родните си места, а искат да останат в приемащата страна до края на живота си. Така „гастарбайтерите“ се превръщат в имигранти. Същият „реализъм“, дори и по-силен, може да се очаква от кандидат-мигрантите, които ще се насочат към границите на ЕС.

Международната миграционна система включва ядро от приемащи страни и свързани с тях страни посредством големи потоци от имигранти. След 1945 г. практически всички държави от Западна Европа започват да привличат значителен брой чуждестранни работници. Така в повечето от развитите страни възникват мултиетнически общества, а тези, в които мултикултурната реалност все още не се е наложила, вече се движат в тази посока. В началото на XXI в. мигрантите не идват от Испания, Италия или Португалия, а от Турция, Магреба или полуостров Индустан. В много западноевропейски страни, въпреки голямата безработица, броят на чуждестранните работници се е стабилизирал на исторически високо ниво. Съществена причина за това е явлението структурна безработица.

Кои са общите принципи, управляващи миграцията, формулирани в края на XIX век от Равенщайн:

³ Витанов, Н. Зл. Димитрова, Ст. Панчев. Популационна динамика и национална сигурност, София, 2005, с. 57.

⁴ Пак там.

- мигрантите не мигрират по-далеч, отколкото трябва, за да се изпълнят целите им. При това икономическите мотиви за миграция доминират над останалите подбуди;

- миграцията се осъществява повече на къси, отколкото на дълги разстояния. Следвайки този принцип, страните-членки на ЕС трябва да следят с особено внимание емигрантските потоци, излизащи от държавите, съседни на ЕС, както и от държавите, които са съседи на неговите съседи;

- миграционният поток винаги произвежда контрапоток с по-малък размер;

- във всички страни – цели на мигрантите, градовете нарастват за сметка на мигрантите. Причината за това е цикличният характер на селскостопанското производство в страните, към които са насочени имигрантските потоци. Така към селското стопанство в тези страни се насочват главно сезонни мигранти /предимно от съседните страни/, а постоянните мигранти се стремят към градовете, където намирането на работа целогодишно е по-вероятно;

- сред мигрантите на къси разстояния преобладават жените. Мигрантите на дълги разстояния са предимно мъже. Поради този принцип и поради културата на страните, откъдето е вероятно да се насочат миграционни потоци към ЕС, следва да се очаква, че поне в началните години на опити за засилена миграция към Съюза голяма част от потенциалните мигранти ще бъдат мъже. Оттук засиленият контрол върху пътуващите мъже може съществено да регулира миграцията;

- миграцията показва тенденция към увеличаване с развитието на търговията и индустриалното производство.

Последните тенденции в имиграционната политика на различните държави свидетелстват за това, че протича постепенен преход от имиграционен контрол към регулиране, т.е. управление на миграционните потоци, което не може да бъде ефективно без осъществяване на международно сътрудничество. Затова за избягване на негативното въздействие на миграцията е необходимо сътрудничество между *„изпращащите“* и *„приемащите“* имигранти страни. Именно такова взаимодействие стои в основата на политиката на миграционно регулиране. Регулирането на имиграцията се налага като

актуално направление и за Европейския съюз, за който е извънредно важно да реализира своята имиграционна стратегия⁵.

Необходимо е да се отбележи, че сред специалистите в областта на миграционните изследвания преобладава мнението, че имиграционната политика се формира не по отношение на отделно взета държава или група държави, а по отношение на индивидите, напускащи тези страни⁶. Диференцираното предприемане на едни или други мерки към имигрантите от различните държави се обяснява от определени икономически, политически и социални причини, а също и от особеностите в историко-културните връзки между страните изпращащи и приемащи мигранти. Наблюденията върху миграцията показват, че не само международните отношения в цялото им многообразие определят, в една или друга степен, миграционната политика, но я има и обратната връзка - самата миграционна политика оказва въздействие на международните отношения.

Нелегалната имиграция в последните десетилетия става неизменна черта от развитието на европейските страни, въпреки приетите закони, забраняващи незаконното пребиваване и трудова заетост на чужденците. В течение на много години Европа е заинтересована от нелегалната трудова имиграция, изгодна както за работодателите, така и за държавите като цяло. Затова правителствата на западноевропейските страни недостатъчно активно препятстват проникването отвън на нелегална работна ръка. Така Германия, фактически поощрява полуполюгалната имиграция на кюрдските и турските работници, Франция – на алжирските, Великобритания - нелегалното масово наемане на индийски и пакистански работници.

В днешно време в световен мащаб съществуват около 150 млн. имигранти като 56 млн. от тях живеят в Европа⁷. Важно е да се отбележи, че от началото на 90-те години на XX в. официалната имиграция в ЕС се понижава, но числеността на чуждестранното население практически не намалява. Тази ситуация може да се обясни с високия процент нелегални имигранти, а също и с бежанците и принудително преселилите се, в общия миграционен поток на регистрация, настаняване и помощ, за който европейските страни

⁵ Кръстев, Д. Контрол на незаконната миграция към Европейския съюз, Варна 2011, с. 25.

⁶ Castles S., Miller M. J. The age of Migration (International Population Movements in the modern world). New York. 1993. 306 p.; Hughes H. Migration to the West: an overview// Global Dialogue: the era of mass migration. Vol. 4. №4. Autumn 2002.

⁷ Replacement Migration: Is A Solution to Declining and Ageing Populations? - N.Y.:UN, 2000 (ESA/P/WP.160).

отделят огромни финансови средства. Ако през 1975 г. в света има примерно около 2,5 милиона бежанци, то в началото на новото хилядолетие техният брой нараства почти десет пъти. Що се отнася до нелегалните имигранти, то в страните от Евросъюза ежегодно незаконно прииждат повече от 500 000 човека, без да се броят стотиците хиляди бежанци. Общата численост на нелегалните имигранти в Европа по различни оценки съставляват от 3 до 5 млн⁸. Да се оценят реалните мащаби на нелегалната имиграция с висока степен на точност едва ли е възможно. Най-голям брой незаконни имигранти е съсредоточен във Франция, Германия, Холандия и Великобритания. Все повече нелегални проникват в Европа през нейните южни региони. Така например в Италия незаконно пребивават около 1 млн. чужденци, като техният брой постоянно нараства, особено хора от Северна Африка, стремящи се да се прехвърлят след това в Испания, Португалия или Франция. В Испания числеността на нелегалните имигранти варира от 300 до 500 000 човека, във Франция - от 200 000 до 1 млн. човека, във Великобритания повече от 100 000. нелегални, мнозинството, от които е съставено от чужденци с просрочени визи.

Засилването на имиграционния контрол в европейските страни, които се сблъскват с практически всички категории мигранти, ограничава възможността за легално влизане и става повод за по-активното използване на нелегалните канали. Един от най-важните фактори, стимулиращи нелегалната миграция е относително либералното миграционно законодателство на страните, разположени в непосредствена близост до държавите, към които се стремят да достигнат мигрантите. Става въпрос за такива страни като Турция, Чехия, България, Унгария, Албания, Словакия, Румъния, Полша и др.

Значителна част от имигрантите излизат от страните си на законно основание - по лична, туристическа или учебна покана, с трудова виза, след изтичане срока на действие, на която те остават в страната, попадайки в категорията на нелегалните имигранти. В последните десетилетия се увеличава, т. нар. транзитна миграция. Наред с традиционните начини за проникване на нелегалните имигранти в Европа твърде често се използват и нестандартни методи. Една от причините за увеличаването на мащабите на незаконното преместване на хора се крие в широкото използване на интернет за реклама за намиране на работа на Запад. Доста разпространен начин за имигриране в европейските страни си остава

⁸ Рязанцев С. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. - Ставрополь:, 2001. с. 542.

фиктивният брак с граждани от западноевропейски страни. Все пак в последните години нараства броят на чужденците, използващи неофициални канали за пресичане на границите без документи или с помощта на подправени такива, за чието сдобиване помагат престъпни организации, специализирали се в подобни „услуги”. Към услугите на фирми, занимаващи се с незаконен превоз на чужденци през границата и тяхното нелегално трудоустрояване, прибъгват предимно икономическите мигранти и бежанци, нямащи шансове за легално пребиваване. Тарифата за нелегална имиграция варира от няколко стотин до десетки хиляди долара в зависимост от крайната цел, дължината на маршрута и продължителността на пътуването. През последните години бизнесът с нелегални имигранти преживява истински бум. Ежегодно транснационалните престъпни организации незаконно извеждат около 1 млн. нелегални. Според някои оценки, световните доходи от трафик на хора съставляват между 4 и 7 милиарда долара на година и надхвърлят доходите от търговията с наркотици и оръжие⁹.

Във връзка с опитите на западноевропейските страни през 90-те години на ХХ в. да прикрият нелегалният миграционен поток възникват нови имиграционни маршрути. Като един от най-оживените канали за проникване на имигранти в Европа се оформят Балканите, през които се насочват мигранти от страните от Близкия изток, Азия и Източна Европа. Нелегалните мигранти се прехвърлят от Турция в България, Македония и Албания. Само през 2000 г. през Босна в Западна Европа нелегално са проникнали повече от 50 000 човека. В последно време зачестяват случаите на нелегално преминаване границата на България от мигранти от страните от ОНД, стремящи се да намерят работа в Турция или Гърция.

Друг път на нелегалната имиграция е средиземноморският, който е свързан с незаконното прекосяване на Средиземно море на мигранти от страните в Северна Африка и Близкия изток в посока - Гърция, Италия, Испания, Португалия или Франция. Третият път (северният – през скандинавските страни) се използва основно от мигранти от развиващите се страни много, от които проникват първоначално на територията на Русия или Беларус, а след това през прибалтийските страни се прехвърлят в Швеция или Финландия. Последното десетилетие на ХХ в. отбелязва началото на широкомащабна миграция от страните в Централна и Източна Европа и републиките от бившия СССР. Именно това направление се

⁹ Politi A. The new dimensions of organized crime in Southeastern Europe // The International Spectator. - Roma, 1999. – N 34 (October-December) p. 49-58.

оформя като най-важният канал за проникване на нелегални имигранти в Западна Европа и преди всичко в Германия. Западноевропейските страни все повече осъзнават опасността, която представлява нелегалната имиграция за Европа¹⁰. В какво се изразява тази опасност и защо нелегалната имиграция, отдавна съществуваща в Европа, започва да предизвиква страх сред милиони европейци?

Нараства броят на имигрантите, вкарвани по контрабанден път. В резултат на постоянните световни военни конфликти, стихийни бедствия и техногенни катастрофи извънредно се увеличава притокът на бежанци. Специфична черта на съвременната миграция се явява повишеният брой на жени и деца (до 47,5 %) в миграционния поток. Като твърде разпространено явление се наблюдава незаконният трафик на жени, девойки и деца с цел сексуална експлоатация. По оценки на експерти, ежегодно на световния пазар на интимни услуги постъпват от 700 000 до 4 млн. човека.

Следва да бъдат споменати също и социално-икономическите последици от нелегалната имиграция за Европа. Нелегалните имигранти, готови да работят при всякакви условия, подбиват съществуващите в европейските страни социални гаранции (минимално ниво на заплатата, максимална продължителност на работния ден и т.н.). Те също така изискват огромни финансови разходи за граничен контрол, създаване на бежански лагери, за социални и медицински услуги, депортиране и др.

Масовият приток на нелегални имигранти е предизвикателство пред сигурността. Заплахите за нея, които могат да бъдат както реални, така и потенциални, възникват на различни нива. Става въпрос от една страна за сигурността на приемащите общества и държави, обхванати от миграционните потоци, а от друга страна - за сигурността на хората, намиращи се под въздействието на тези потоци. При това като най-важни съставни части на сигурността се открояват: а) личната или индивидуалната сигурност, физическата сигурност в широкия смисъл на понятието, защитеността от неблагоприятни въздействия, б) социалната сигурност и преди всичко, запазването на достоен социален статус и система за гарантиране на благата, натрупани в социокултурната среда, в) икономическата сигурност, която касае преди всичко заетостта. В днешно време нелегалната имиграция представлява особена заплаха от гледна точка на санитарно-епидемиологичната обстановка в страната на пребиваване. Освен това, нелегалните, нямайки стабилна заетост и желание

¹⁰ Illegal migration needs firm but compassionate solution // Population. - 2002. - Vol. 4, N 1. p. 3-6.

да се върнат в още по-лошите условия в тяхната родина, попълват маргиналните групи от "утайката на обществото", които стават основен източник на престъпност и тероризъм.

Както е известно, при достигане на численост на имигрантите над определена критична маса, те вече не се опитват да се асимилират и да усвоят нов стил на живот и език, а създават затворени общности, стремежи се да запазят своята идентичност, национални традиции, религия и култура. В много европейски страни се образуват национални анклавни от имигранти, чийто интереси често влизат в противоречие със законите и традициите на страните, в които те пребивават и създават социално - политически дисбаланс.

Амстердамският договор, който влиза в сила през 1999 г., се превръща в решаваща стъпка в процеса на пълна комунитаризация на имиграционната политика. Редица клаузи на този договор, призван да спомогне за формирането на обща имиграционна политика на ЕС, са насочени към създаването на „пространство на свобода, сигурност и правов ред“¹¹. Въпреки това някои изследователи считат, че общата имиграционна политика на ЕС е факт, който е твърде дискусионен¹². Все пак може да се каже, че процесът на формиране на такава политика е обективна реалност, а някои нейни елементи са напълно очевидни.

В днешно време се наблюдава постепенно сближаване на националните имиграционни политики към някакъв усреднен общоевропейски модел. През септември 2000 г. се създава Европейски фонд за помощ на бежанците. Европейската комисия разработва редица програми с цел интегрирането на легалните имигранти в обществото. Тези програми са основани преди всичко на облекчаването на достъпа на имигрантите до пазара на труда. Европейският съвет приема директиви, касаещи събирането на семейства и разглеждането на статута на граждани от трети страни, дълго време пребиваващи на територията на страните-членки на Съюза. Освен това, във връзка с борбата с нелегалната имиграция през лятото на 2003 г. в ЕС се създава специална работна група. Наистина в нея влизат само представители на пет от членовете: Германия, Испания, Италия, Франция, които винаги са поддържали идеята за създаването на обща имиграционна политика на ЕС, а също така и Великобритания, стремяща се да отстоява собствена позиция. Всички тези

¹¹ Амстердамският Договор / Документи Европейского Союза, т.3 (Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее). М.: «Право». 1999.

¹² Monar, J. Justice and Home Affairs after Amsterdam: the Treaty reforms and the challenge of their implementation/The European Union after Amsterdam. Pp.267-295;

събития свидетелстват за активната дейност на ЕС при формирането на обща имиграционна политика.

На „*срещите на върха*” на ЕС във Виена (1998) и в Тампере (1999) са обозначени четири основни направления при формирането на комунитарна имиграционна политика:

- развитие на партньорството със страните „*произвеждащи*” имигранти (възможност за включването на тази проблематика в ОВППС);
- създаване на обща европейска система за предоставяне на убежище;
- справедливо отношение към гражданите от трети страни;
- управление на миграционните потоци¹³.

Въз основа на решенията от Тампере, на 5 ноември 2004 г. Европейският съвет приема Хагската програма в областта на „*свобода, сигурност и правосъдие*”. В нея се определят приоритетите в политиката на ЕС за периода 2005 - 2010 г.

За началото на прехода на ЕС от мерки за контрол към регулиране на имиграцията свидетелства включването на някои мерки от имиграционната политика в отношенията на ЕС с трети страни. Този подход се основава на първия и четвъртия пункт от направленията, разработени в Тампере. При реализирането на такава стратегия от страна на „*приемащите*” държави, страните - източници на имигранти се оказват въввлечени в сферата на действие на имиграционната политика. В този случай имиграционната политика по отношение на индивидите се осъществява в рамките на миграционния режим установен между държавите.

Подобен опит може да се търси в европейската история. В периода на разпадане на империята, следвоенна Великобритания се стреми да съхрани предишните връзки с бившите си владения и да реши проблема с недостига на работна ръка, предоставя преференции на имигрантите от своите бивши колонии. Това се регламентира със специален законодателен акт, действието на който е прекратено чак през 70-те години. Подобна ситуация се наблюдава след Втората световна война и във ФРГ. Тя става основна цел за имиграция в следвоенните десетилетия, въпреки, че (за разлика от Франция или Великобритания) няма възможност да привлича работна ръка от колониите, тъй като не разполага с такива. ФРГ намира изход сключвайки спогодба за наемането на работници от

¹³ Потемкина, О. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия / Борко, Ю., Буторина, О. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. М.: 2001.

Италия (1955), Испания и Гърция (1960), Турция (1961, 1964), Мароко (1963), Португалия (1964), Тунис (1965) и Югославия (1968)¹⁴.

В наши дни миграционната политика вътре в самия ЕС е обвързана в пряка зависимост от характера на юридическата връзка между индивида и държавата. Единствено гражданите на страните-членки на ЕС се ползват в пълен обем от правото на свободно придвижване в рамките на Съюза с всички, произтичащи от това привилегии. Началото на този процес е поставено още през 1957 г., когато се подписва договора за учредяването на Европейската икономическа общност (ЕИО), в който са заложени принципите за регулиране на миграцията в границите на Общността, получили названието „*право на свободно придвижване*”. Последващите решения на институциите на ЕИО съставляват основата на миграционната политика в рамките на ЕС, отначало състояща се от шест, а след това от петнадесет страни. От това вътрешно миграционно регулиране следва да се отбележи политиката по отношение на гражданите на новите дванадесет члена на ЕС, която носи компромисен характер и имиграционната политика по отношение на гражданите от страните, невлизащи в рамките на ЕС - “*immigration policy towards third country nationals*” или “*common immigration policy*”.

Повечето от „*старите*” страни-членки на ЕС заявяват, че те ограничават свободния достъп до тяхна територия на гражданите от новите десет страни – асоциирани към ЕС за времето на преходния период¹⁵. Фактически става въпрос за това, че на тази категория население на ЕС се отказва правото на труд в страните от Западна Европа, като ограниченията варират по отношение на сроковете и по редица други параметри за дадената страна. Например Холандия установява преходен период само една година, а Дания, Германия, Франция, Италия и Австрия избират седем годишен период – максимално допустимия според законодателството на ЕС „*изпитателен срок*” за адаптация на „*новите европейци*”. Тези рестриктивни мерки предизвикват критика от страна на Еврокомисията. Опирайки се на експертните оценки, Комисията прогнозира сравнително малък приток на имигранти от новите членове на ЕС (съвкупно - около 220 000 човека годишно) и заявява, че предприетите действия не са адекватни на създалата се ситуация. Още повече че се

¹⁴ Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency Conclusions // (www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm)

¹⁵ Geddes, A. Immigration and European integration: towards fortress Europe? Manchester. 2000. p. 19.

признава вероятността от по-мощно използване на териториите на новите страни-членки на Съюза за транзитно преминаване на нелегални имигранти от други региони. В крайна сметка на новите членове се налага просто да се примирят с факта, че едно от условията за тяхното встъпване в ЕС е приемането на строгите правила на неговия миграционен режим.

Подобна ситуация се наблюдава и при формирането на имиграционната политика на ЕС. Решението за интегрирането на имиграционната политика към външната политика на Съюза се приема на срещата в Лаакен през 2001 г.¹⁶

Миграционната теория и практика предполага два варианта за реализация на миграционната стратегия¹⁷. Първият вариант означава прилагане на мерки от картелен характер по отношение на държавите, които не се стремят да сдържат масовите вълни емигранти. В основната си част това са икономически санкции и затягане на имиграционния контрол по отношение на изходящия поток от тези страни. Тази стратегия може да бъде условно обозначена като „*негативно*” въздействие върху тези държави, ефектът от което има краткосрочен характер, тъй като не се отстраняват причините за емиграцията.

Като алтернатива на този вариант се оформя, т.нар. „*причинен подход*” (root causes approach), който предвижда превантивни мерки, насочени към отстраняването на причините за масова емиграция от една или друга държава. На практика това се изразява във финансова и техническа помощ за изпълнението на дадено решение, преди всичко от икономически характер. Този подход представлява сам по себе си „*позитивно*” въздействие върху страните - източници на емигранти, при това с голяма вероятност за постигане на дългосрочен ефект.

Фактически ЕС се опитва да обвърже двата подхода, което показва срещата в Севиля през 2002 г. На нея са определени основните направления в борбата с нелегалната миграция в Европа и интересите на законната миграция, тясно свързани с потребностите на икономическото развитие на европейските страни. Все пак страните от ЕС така и не успяват да приемат решение за крайна позиция по отношение на тези държави, които не желаят да сътрудничат на ЕС по въпроса за предотвратяването на нелегалната имиграция¹⁸. Във връзка със съществуващите разногласия за мерките на въздействие, на дадения етап ЕС се

¹⁶ La Commission ne croit pas a une immigration massive// Le Monde. 6 March, 2004. p.4.

¹⁷ Laeken European Council. Presidency conclusions on justice and home affairs (17.12.2001)

¹⁸ Цапенко И.П. Под натиском мигрантов //Вестник РАН. 2002. Том 72. №11. с. 1011-1017.

стреми към сключване на спогодби за реадмисия със страните, източници на емиграция. Съветът на министрите на ЕС ги характеризира като „извънредно полезен и ефективен инструмент в борбата с нелегалната имиграция”¹⁹. Основната цел на такива съглашения се състои в това, че се създава механизъм на почти автоматично връщане на нелегалните имигранти в техните родни страни.

За успешното противодействие на нелегалната имиграция са необходими по-ефективни механизми, позволяващи да се прекрати или да се ограничи небивалият поток от нелегални, а за намаляването броя на имигрантите и преди всичко, на бежанците – комплекс от мерки, насочени към опростяване на процедурите за връщане в родината им. Следва да се отбележи, че страните, в които се наблюдава най-висок приток на нелегални мигранти (Испания, Великобритания и Италия), настояват за прилагане на по-строги икономически санкции по отношение на държавите, не пречатстващи незаконното влизане на свои граждани в Европа²⁰. Предлага се оказването на икономическа помощ на развиващите се страни да се определя в зависимост от ефективността на предприетите от тях мерки по съдържане на нелегалната миграция. Други страни (Франция, Швеция и Люксембург), считайки че Европа в близките години няма да може да запази достигнатото жизнено равнище и социално осигуряване без помощта на имигрантите, настояват за използването преди всичко на регулиращи, а не на забранителни мерки.

Важно е да се подчертае, че европейските страни започват да прилагат по-строги мерки за ограничаване на притока от нелегални имигранти от средата на 90-те години на ХХ в²¹. Така например, белгийските власти въвеждат глоби в размер до 500 000 франка по отношение предприемачите за наемане на всеки нелегален работник. Франция, Германия и Люксембург прилагат санкции не само по отношение на работодателите, но и към самите нелегални работници (включително лишаване от свобода и депортиране).

Какви са основните направления в борбата с незаконната миграция в Европа? На първо място, въвеждане на по-строги законодателни актове и правни норми, регулиращи влизането и пребиваването на имигранти, включително унифициране на стандартите за

¹⁹ Орлов, А. Иммиграция на Пиренеях//Обозреватель. 2002. № 9-10. с. 43.

²⁰ European Council Meeting in Seville: Presidency Conclusions, June 21 - 22, 2002, p.7-13. // http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ip02.htm.

²¹ Старченков Г.И. Трудовые миграции между Востоком и Западом. Вторая половина ХХ столетия. - М.: Институт востоковедения РАН, с. 1997. - 150.

визови документи и сроковете за получаване на статут на бежанец. Много европейски страни се стремят да намалят незаконният приток на имигранти, в това число и под формата на бежанци, въвеждайки по-твърди закони, регулиращи получаването на официален статут на последните. Най-значителните промени се извършват в Германия, в която законодателно е изключено автоматичното право за всички чужденци на получаване на убежище. Аналогични изменения в законодателствата довеждат до намаляване на претендентите за получаване статут на бежанци.

На второ място, предвижда се засилване контрола на общите граници, провеждане на съвместни операции по границите, създаване на обща консулска система и единна гранична служба, позволяваща ефективната охрана на контролно-пропускателните пунктове по автомагистралите, летищата, морските и железопътните гари. За опростяване контрола по пристигането и движението на чужденци се планира в най-скоро време да се създадат общи банки на изходни визи и да се подготвят списъци на страните, чиито граждани трябва да имат визи за влизане на територията на ЕС или могат да ползват безвизов режим на придвижване. Програмата на формирането на обща политика в областта на съвместното управление на границите на страните-членки на ЕС включва също така и разработване на общи закони за реда на преминаване на външните граници и подготовка на практическо ръководство за граничните служби.

Новият план за борба с нелегалната миграция включва организиране на съвместни полицейски сили за крайбрежно патрулиране, които трябва по-ефективно да охраняват твърде дългите брегови граници на страни като Италия и Испания. Все по-голямо внимание трябва да се отделя на укрепването на границите в планинските и горските райони. Между някои страни от ЕС даже частично се възстановяват вътрешните граници. Така, от 1996 г. се въвежда граничен контрол между Франция и страните от Бенелюкс, а също и между Испания и Португалия. Като цяло, може да се каже, че на страните от ЕС се налага да приемат компромисен план за провеждане на единен курс на противодействие на нелегалната имиграция, който включва редица мерки по разкриването и пресичането на проникване на нелегални мигранти в страните от ЕС, в това число по транзитен път. Трябва да се отбележи, че заключителният документ, получил названието *"Севилска декларация"*, е насочен към ограничаване притока на нелегални мигранти. Предвижда се затягане на мерките срещу международните престъпни групи, занимаващи се с контрабанда и

незаконен превоз на хора в Европа, а също така и възможност за оказване на натиск върху страните, които не сътрудничат по проблема за прекратяване на потока от нелегални имигранти и връщането на своите граждани в родината (например, Мароко, Турция, Албания и др.). В съответствие с приетата програма страните-членки на ЕС трябва по-активно да отхвърлят нелегалните мигранти, като приоритетно направление ще се счита доброволното връщане на имигрантите в страните, от които са дошли. По такъв начин, става въпрос за опит да се интегрират предложените мерки в единна външна политика и преди всичко, в политика на сигурност на Европейския съюз.

Спогодбите за реадмисия по оценките на специалисти действително се оказват ефективен инструмент в борбата с нелегалната имиграция²². Наред със задължителните ангажименти относно собствените граждани, държавата, която подписва с ЕС спогодба за реадмисия, поема върху себе си приемането на лица без гражданство или, които имат друга юрисдикция, ако са пристигнали нелегално в ЕС от страна, с която е сключена спогодба. Самите спогодби за реадмисия повишават отговорността на съответната подписваща страна както към нейните граждани, така и към лицата с различен юридически статут, намиращи се на нейна територия. По такъв начин, при реализирането на своята имиграционна стратегия ЕС се стреми към въздействие не само върху индивиди (т.е. на самите имигранти), но и на страните, откъдето те произхождат.

Първото подобно съглашение се сключва през ноември 2002 г. между ЕС и Хонконг. Впоследствие подобни договори са подписани с Макао, Шри-Ланка и Албания. Клаузите, касаещи реадмисията, са включени в Спогодбата за политически диалог и сътрудничество с Централноамериканските държави и Андската група, а също и в Спогодбата за асоцииране със Сирия. В момента текат преговори с Мароко, Алжир, Турция, Пакистан, Китай, Украйна и Русия.

Както се вижда, страните-членки на ЕС започват да разглеждат намиращите се на тяхна територия легални и нелегални имигранти, като обективна реалност. Това обстоятелство може да се окаже решаващо за провеждането на балансирана политика. Въпреки това, докато отделните страни от ЕС имат достатъчно пространство за маневриране в дадената област, противоречията ще бъдат неизбежни. Стремещът на редица

²² Justice and Home Affairs Council press release 15.10.2002
www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/72251.pdf

държави да получават изгоди от притока на евтина работна ръка, без в същото време да споделят „*имиграционното бреме*”, намалява ефективността на миграционната стратегия на ЕС. Затова само пълната комуниитаризация на имиграционната политика може да спомогне за достигането на принципните цели: решаването на проблемите, свързани със застаряването на населението, гарантирането на заетост в редица сектори на икономиката, в условията на сигурност и социална стабилност в страните от Евросъюза.

В същото време, набиращата скорост активна имиграционна политика на ЕС създава проблеми във взаимоотношенията на ЕС с много държави. Наблюдава се еволюция в принципите на имиграционната стратегия на ЕС. Преди всичко, страните-членки на ЕС признават необходимостта основните задачи, стоящи пред имиграционната политика, да се решават на комуниитарно ниво. Освен това, така както най-големите проблеми за ЕС са свързани с устойчивата нелегална имиграция, така и първоначалните мерки в рамките на новата стратегия са насочени към борба с това явление. В продължение на много години като единствено възможно средство за такава борба се счита строгия имиграционен контрол. В последно време обаче този едностранен подход демонстрира своята неефективност. Като нов тип инструмент в тази сфера се установяват спогодбите за реадмисия, които са междинен резултат от действията на ЕС по уреждането на сътрудничеството със страните - източници на имигранти с цел отстраняването на причините за масова емиграция от тези държави. По такъв начин най-важната тенденция, която се наблюдава, е преходът от имиграционен контрол към регулиране. Това не означава, че контролът на национално и на комуниитарно ниво е останал в миналото. Още повече че на дадения етап имиграционният контрол е само един от елементите от по-широката имиграционна стратегия, която се базира на замяната на принципа на реагиране на имиграционните проблеми с принципа на тяхното предотвратяване.

Нелегалната имиграция създава реални и потенциални заплахи за практически всеки аспект на сигурността на приемащото общество, предизвиквайки деформация на неговата социална, демографска и териториална структура, изостряне на конкуренцията на местният пазар на труда, създаване на цели сектори на трудова заетост, не поддаващи се на законодателно регулиране, сблъсък на етнически и субетнически стереотипи и норми на поведение, социална и културна маргинализация и криминализация на обществото, възникване огнища на социално напрежение, ескалация на ксенофобията и екстремизма.

Общата миграционна ситуация в Европа, характеризираща се с изменение на националния, етническият и религиозният състав на имигрантите, рязко се изостря във връзка с масовия приток на мигранти-мюсюлмани. Имигрантите пренасят със себе си не само своя език и обичаи, но и религията, предимно исляма. Мюсюлманската конфесия заема ключови позиции в Европа, излизайки на второ място по численост както в католическите, така и в протестантските страни.

Това не може да не предизвика изостряне на социалните и етнополитическите отношения между коренното население и имигрантите и спомага за засилването на анти-имиграционните настроения в обществото и в крайна сметка довежда до масови изстъпления срещу провежданата миграционна политика. Важно е да се отбележи, че ултрадесните сили в редица европейски страни, използвайки именно проблемите на имиграцията, успяват да постигнат в последно време сериозни политически успехи (например в Австрия, Дания и Франция), създавайки определена заплаха за позициите на управляващите партии.

Сега, когато една от най-важните задачи е създаване в Европа на пространство на свобода, сигурност и правов ред, усилването на криминогенният характер на нелегалната имиграция обуславя необходимостта от разработването на обща политика, особено в рамките на ЕС, и предприемането на съвместни мерки²³. Опасността от забавяне при решаването на проблема с нелегалната миграция става особено очевидна след големите терористични актове в европейски страни като Испания и Великобритания. Нелегалната миграция все по-често се разглежда като един от възможните пътища за разпространение на международния тероризъм. Освен това, трагичните събития от последните години довеждат до необходимостта от избор между свободата на личността и сигурността. Важно е да се отбележи, че общественото съзнание в европейските страни така дълбоко е усвоило традицията на свободата и сигурността, развита в политическо съзнание, че сигурността става една от основните културни ценности в Европа - регион, където пълен и завършен вид получава типът общество, наречено от П. Вирильо *"общество на сигурност"*²⁴. Ако в началото на 90-те години на XX в. изборът е направен в полза на свободата, то сега

²³ Цапенко И.П. От иммиграционния контрол до управление на миграционни процеси // *Мировая экономика и междунар. отнош.* – М., 2001. - N 10. с. 23-33.

²⁴ European Council Meeting in Seville: Presidency Conclusions, June 21 - 22, 2002, p.7-13. // http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ip02.htm.

европейците все по-често отдават предпочитание на сигурността. С други думи, нелегалната имиграция сериозно засяга сферата както на националната, така и на индивидуалната (личната) сигурност.

В заключение е необходимо да се отбележи, че нелегалната имиграция е най-важният стратегически приоритет във външната политика на ЕС, особено ако Съюзът и занапред продължи да се разширява²⁵. В последно време все по-често се чуват искания за въвеждане на ограничения върху имиграцията от Централна и Източна Европа въпреки, че свободното придвижване на гражданите е един от основополагащите принципи на Европейския съюз²⁶. Обсъжда се възможността за въвеждане на преходен период за срок до 7 години в течение, на който ще се запазят съществуващите правила за влизане. За решаването на проблема с миграцията в рамките на ЕС за периода 2004 - 2006 г. бе отпусната финансова помощ за трети страни в размер на повече от 930 000 000 евро²⁷. Но тези мерки не изключват възможността от засилване на социалното напрежение в страните, които трябва да поемат върху себе си основният удар от източноевропейската имиграция.

В продължение на много години страните-членки на ЕС се опитват адекватно да реагират на имиграцията, която представлява особено парадоксален феномен. Тя може да спомогне за решаването на демографски и икономически проблеми, но може и да провокира социална нестабилност и да се разглежда като заплаха за сигурността на страните от евросъюза. В тази сфера националните държави искат да се чувстват максимално свободни и неограничавани, от каквито и да било ангажименти. Отчитайки задълбочаването и разширяването на интеграционните процеси в Европа, се оказва, че решаването на имиграционните проблеми в рамките на една страна е невъзможно.

В последните години проблемите, породени от имиграцията в европейските страни достигат кулминационната си точка. Статистиката говори за устойчив ръст на нелегалната имиграция и разпространението сред европейските общества на ксенофобията. Проблемите на безработицата в масовото съзнание отдавна вече са свързани с вълните от прииждащи за определен срок или за постоянно чужденци. Съвременните миграционни тенденции правят

²⁵ Warnes A.M. The challenge of intra-Union and in-migration to "social Europe" // J. of ethnic a. migr. studies. - N.Y., 2002. - Vol. 28, N.1, p.135-152.

²⁶ Lavenex S. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism // J. of Europ. publ. policy. - Oxford, 2001. - Vol. 8, N 1, p. 24-42.

²⁷ European Commission: integrating migration issues into the EU's external relations. - Brussels, 2002. – Dec., 3. // IP/02/1793 (http://europa.eu.int/commm/external_relations/news/ip02_1793.htm).

въпроса за провеждането на ефективна имиграционна политика един от най-актуалните в дневния ред на всички страни-членки на ЕС.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Иванов, Вл. Охраната на държавните граници и новият световен ред, София, 2005
2. Витанов, Н. Зл. Димитрова, Ст. Панчев. Популационна динамика и национална сигурност, София, 2005
3. Кръстев, Д. Контрол на незаконната миграция към Европейския съюз, Варна 2011
Castles S., Miller M. J. The age of Migration (International Population Movements in the modern world). New York. 1993. 306 p.; Hughes H. Migration to the West: an overview// Global Dialogue: the era of mass migration. Vol. 4. №4. Autumn 2002.
4. Потемкина, О. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия / Борко, Ю., Буторина, О. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. М.: 2001.
5. Цапенко И.П. Под натиском мигрантов //Вестник РАН. 2002. Том 72. №11.
6. Орлов, А. Иммиграция на Пиренеях//Обозреватель. 2002. № 9-10.
7. Старченков Г.И. Трудовые миграции между Востоком и Западом. Вторая половина XX столетия. - М.: Институт востоковедения РАН, с. 1997