

НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ШЕНГЕН

асистент Иван ЛОЛЕВ,
Академия на МВР

Ass. Prof. Ivan LOLEV
Academy of the Ministry of Interior

Резюме: Създаването на пространство за свободно движение на хора без вътрешни граници е едно от най-големите достижения на европейската интеграция. Заплашен ли е днес Шенген и какъв ще бъде отговорът на европейските институции и лидери? Отговор на тези и на други въпроси, свързани с граничната сигурност, е потърсен в настоящия доклад. Целта на анализа е да представи една визия от различна гледна точка за нелегалната миграция и реакцията на европейските институции.

Ключови думи: Шенген, граничен контрол, нелегална миграция, Фронтекс, Агенция за гранична и брегова охрана.

Summary: Creating an area of free movement of people without internal borders is one of the greatest achievements of European integration. Is Schengen threatened today and what will be the response of the European institutions and leaders? Answering these and other questions related to border security is sought in this report. The purpose of the analysis is to present a vision from different perspective on illegal migration and the reaction of the European institutions.

Keywords: Schengen, border control, illegal migration, FRONTEX, Agency for Border and Coast Guard.

Увод

Малко повече от век измина от началото на Първата световна война, но амбициите и стремежите за доминация в света идват сякаш за пореден път да покажат на поколенията, че уроците от кръвопролитията и катастрофите на миналия век са на път да бъдат забравени. Възникването на нови политически и икономически центрове на властта извеждат на преден план зле прикрити амбиции за лидерство и установяване на нов световен ред. Идентификацията на религията с политически, икономически и идеологически доктрини доведе до появата на феномена „Ислямска държава“, до задълбочаване на конфликтите в Кавказ и в други райони на Азия, Близкия изток и Африка. Реваншизмът и насилието, като средство за постигане на политически, икономически и всякакви други цели, неминуемо тласкат човечеството към епохата на разлом, несигурност и непознати в историята на цивилизацията противоборства.

В края на ХХ и началото на ХХІ век глобализацията сякаш помете не просто националните граници, но и стереотипите на човек за време и пространство. Динамиката на процесите е голяма, явленията са многопластови, имплицитно свързани със спектъра от интереси: корпоративни, национални, геостратегически и повече или по-малко белязани от стремежа за доминация. Глобалните конфликти, съревнованието

в областта на информацията, комуникациите, технологиите и битката за енергийни ресурси често са съпътствани от кризи, войни, имащи за резултат перманентна миграция от бедните и кризисни райони към държави с утвърдени демокрации и развити икономики.

Мобилността на хората през XXI в. и в частност нелегалната миграция са проблемни въпроси, пряко свързани с глобализацията и модерността на съвременния свят. Природата на тези явления обективно налага те да бъдат разглеждани в контекста на причините, довели до тяхното възникване и проявление. Ето защо, проблемът с миграционната криза в държавите от Европейския съюз не може да бъде разглеждан еднопосочно и в лоното на тясно професионалната и техническа сфери, сведени само до контрола на границите. По-скоро той е релевантен на геополитическите предизвикателства, породени от спекулативни интереси и амбиции за доминация, както и от криза в доверието и консолидацията на ценностите, споделяни от държавите-членки на не съвсем обединена Европа.

Обективно обусловено е европейските лидери да фаворизират заплахите отвън (нелегална миграция, трансгранична престъпност, асиметрични заплахи и пр.), като в периферията на вниманието остават вътрешните заплахи. Целите, организацията и осъществяването на терористичните атаки в Европа – Белгия (2016), Франция (2015), Лондон (2005), Мадрид (2004) и т.н., носят белезите на процес, произведен на следколониалната сегментаризация на неолибералното общество. Разследването на атентатите показва, че авторите и членовете на групировки, отговорни за терористичните действия в редица европейски столици, са второ-трето поколение имигранти, родени и израснали в държави от Съюза със силна социална политика и утвърдени демокрации.

Някои аспекти на геополитическите предизвикателства пред Шенгенската сигурност

Военните конфликти в държавите от Северна Африка (Египет, Тунис, Либия, Алжир), Южна Азия (Афганистан, Ирак, Пакистан, Близкия изток и най-вече в Сирия породиха най-голямата през годините след Втората световна война миграционна вълна на граждани на трети страни към държавите от ЕС. Потоците от (не)легални имигранти (в огромното си мнозинство без документи за самоличност) формират профил от двата пола на възраст от нула до неопределен брой години. Посоката на миграция е класическа от юг (Северна Африка) на север и от изток (Азия, Близкия изток) на запад към държавите от ЕС с развити демокрации. Преодоляването на границите от имигрантите през Гърция до Австрия и Германия по т.нар. „западнобалкански маршрут“ през втората половина на 2015 г., стана пред очите на целия свят.

Съсредоточаването на огромна маса мигранти от гореспоменатите региони в Република Турция, превърна южната ни съседка в трамплин за атакуване на външните граници на ЕС, както по море, така и по суша през т.нар. „балкански път“. Профилът на мигрантския поток показва, че той се идентифицира частично с бежанския, което дава основания на някои експерти да го сравняват с „преселение“. *Трябва да посочим определено, че това не е първата вълна на масови миграции в историята на света.*

Всъщност, става въпрос за един огромен и сложен процес на преразпределение на населението на глобално равнище¹.

Открито за „миграционната криза“ в ЕС започна да се споменава едва през 2015 г., което идва да покаже, че не просто институциите, но и политиките в сферата на европейската сигурност не са били на висотата да реагират адекватно на задълбочаващите се кризи и конфликти в региона за периода 2012/2015 г.

Обстановката на периферията на ЕС и миграционният натиск на външните европейски граници в региона на Средиземноморието и на Балканите, може да бъде и индикатор за липсата на консенсус между държавите членки в областта на външната политика и по-конкретно по отношение на убежището и миграцията от една страна, а от друга за състоянието на управлението на Съюза на ниво лидери и институции.

Дълбочината на обществените промени и нагнетяването на международните отношения показват, че на феномени като нелегална миграция, организирана престъпност, терористични заплахи и т.н. следва да се гледа не като на първопричина, а по-скоро като на проявления и симптоматика на далеч по-радикална социална трансформация. Според бившият френски президент Никола Саркози, *ислямският екстремизъм е най-голямата заплаха пред Европа от края на Студената война*. Саркози счита, че *преди да бъде подписано Шенгенското споразумение е било необходимо обособяването на общоевропейска политика по въпросите на миграцията*. *По неговите думи досега европейската миграционна политика е твърде наивна.*² Вероятно бившият президент на Франция има предвид размиването на бежанците в потока от нелегални мигранти, визирайки чл. 18 от *Харта* на основните права на Европейския съюз, който гарантира правото на убежище при спазване на чл. 33 от Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и по-специално забраната за експулсиране или връщане (“refoulement”) на бежанци.³

Ако приемем хипотезата на Саркози за миграционната политика, като основен фактор за създаването на обединено пространство от формата на Шенген, то логичен е въпроса, възможно ли е било изобщо Споразумение от вида 1985 г., ако по това време Европа не бе разделена от „желязната завеса“, а свободата на движение в западните демокрации бе гарантирана от ограничената мобилност на гражданите от бившия „социалистически лагер“, както и на тези от т.нар. „трети свят“⁴? Този риторичен въпрос идва да покаже, че „системата СВОБОДА“ следва да се балансира със

¹ Скоти, Винченцо - президент на Университета "Линк кампус" в Рим. публична лекция на тема "Европейският съюз и мигрантската криза". СУ "Св. Климент Охридски", 22.10.2015.

² На форум в Антверпен на най-голямата белгийска партия - Нов фламандски алианс (НФА), проведен на 07.01.2016, председателят на Алианса- Барт де Вевер е заявил, че „миграционната криза не трябва да бъде овладяна, а прекратена.“... той е определил „ислямския екстремизъм като най-голямото предизвикателство пред Европа след нацизма и сталинизма“. <http://www.mediapool.bg/sarkozi-obyaviche-shengen-e-martav-news243926.html>[отв.19.03.2016]

³ Конвенция за статута на бежанците Приета на 28.07.1951 г. от Конференция на пълномощниците на ООН, по статута на бежанците и лица без гражданство. Ратифицирана със закон на Народното събрание от 22.04.1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1.04.1993 г. В сила за Р България от 10.08.1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15.10.1993 г.

⁴ Понятието „Трети свят“ придобива гражданственост през средата на 50-те години на ХХ в. и става синоним за страните, които не са свързани нито със Запада, нито със [Съветския блок](#) по време на [Студената война](#).

„системата СИГУРНОСТ”. Системата сигурност се осъществява чрез контрола на суверена на властта, по-добро решение към днешна дата човекът просто не е измислил.

Повод за подобна аналогия ни дават тенденциите на егоцентризъм сред държавите, положили основите на шенгенския процес. Политическата картина в края на 2015 г. и началото на 2016 г. показва настроения и тенденции в политиката на курс към силната национална държава. Същите се проявяват в засилващото се влияние на крайнодесните /националистически/ сили в държави като: Германия (евроскептичната партия "Алтернатива за Германия"), Австрия (силно представяне на крайната десница на президентските избори, 2016), Хърватска (парламентарни избори, 2015), или на опити за връщане към зората на Шенген, каквато е „идеята“ на Нидерландия за създаване на „мини шенгенска зона“.

Мини Шенген, според нидерландските експерти е обединение, което включва само: Австрия, Германия, Белгия, Холандия и Люксембург⁵. Тази идея не се възприема добре от партньорите, за сега.

Обективно обусловено е европейските лидери да фаворизират заплахите отвън, като в периферията на вниманието остават вътрешните опасности. Терористичните атаки в Париж и Брюксел, зависимостта от поведението на Турция и на задълбочаването на миграционната криза, обаче не могат да бъдат възприемани по друг начин, освен като признак за пробив в Шенгенската система за сигурност.

Граничният контрол в Шенгенската система за сигурност

В анализите на експертите през последните години все по-често можеше да се чуе понятието „хибридна война”. Употребата на последното, дискретно напуска за връщане на света към ерата на „студената война“, като фокусът на общественото внимание деликатно избягва действителните причини за конфронтацията на интереси.

Сред първите възползвали се от ескалацията на напрежението и регионалните конфликти бе организираната трансгранична престъпност, която „каналзира” мигрантските потоци. Счита се, че девет от всеки десет мигранти е трафикиран от престъпни структури, при което по данни на Интерпол, само за 2015 г. трафикантите са спечелили между 5 и 6 млрд. долара⁶.

Съвременните предизвикателства и поведението на трансграничната организирана престъпност изискват приемането и развиването на цялостен модел за управление на европейските граници. Моделът следва да бъде важно средство за гарантиране на вътрешната сигурност на държавите членки, по-специално за предотвратяване и разкриване на незаконната имиграция и свързаната с нея престъпност, както и на други трансгранични престъпления. В тази връзка на 2768⁻¹⁰

⁵ Идеята за създаване на „мини-Шенген“, представлява по-скоро крачка за връщане към модела „Шенген“ от втората половина на 80-те години на миналия век, който наред с възстановяването на граничния контрол на външните граници на обединението, предвижда и създаването на транзитни лагери за мигранти извън тези граници. Този план може да бъде осъществен при условие, че „продължат провалите“ на европейската гранична политика. За пов. инф. вж. <http://www.mediapool.bg/holandiya-iska-mini-shengenska-zona-ot-pet-strani-news242024.html>[омв.23.04.2016].

⁶ http://radar.bg/bg/2016-05-19/article/22562548_6_be.html

заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи⁷, Съветът прие концепция за Интегрирано управление на границите. Концепцията обхваща следните аспекти:

- граничен контрол (проверки и наблюдение), съгласно определението в Кодекса на шенгенските граници, в т.ч. съответния анализ на риска и криминално разузнаване;
- разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи;
- модела на контрол на достъпа на четири нива (мерки в трети държави, сътрудничество със съседни държави, граничен контрол, мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, в т.ч. обратно връщане);
- междуведомствено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органи на националната сигурност и други компетентни органи) и международно сътрудничество;
- координираност и единство на дейностите на държавите членки и на институциите и другите органи на Съюза.

Единството между тези аспекти и начина на прилагането им от шенгенските държави е ключът към успешното прилагане на концепцията за интегрирано управление на границите. Ключов момент за осъществяване на концепцията е моделът на контрол на достъпа до територията на държавите членки (Фиг. №1). Моделът се осъществява на четири нива :

- *първо ниво* се изразява в прилагането на компенсиращи мерки на територията на държавите членки;
- *второ ниво* е граничният контрол, който гарантира систематични гранични проверки на всички лица, които преминават през външните граници на Съюза;
- *трето ниво* е сътрудничеството със съседните държави. Това ниво предполага двустранни и многостранни спогодби за гранично сътрудничество, обмен на информация, реадмисия и пр.;
- *четвърто ниво* е сигурността на територията на трети държави - донори на нелегална миграция; важна роля в този сегмент играе мрежата от офицери за връзка като основните приоритети от дейностите им са свързани с противодействие на нелегалната миграция.⁸

Взети в своята цялост тези нива формират основните аспекти на системата *гранична сигурност*. В теоретичен аспект, Шенгенската гранична сигурност може да бъде разглеждана, като състояние и процес⁹. На основата на такова разбиране, същата би могла да бъде представена като съставна на два компонента: първият от тях произтича от принципите за придържане към международното право за неприкосновеността на държавните граници и вторият аспект е обусловен от необходимостта от прилагането на мерки, осъществявани от държавата, компетентните органи и обществото по спазването на режима за движение през границите.

⁷ Проведено в Брюксел на 4-5 декември 2006 г.

⁸ За пов.инф.вж. Фердов, С. Анализ и оценка на риска в контрола на граница на Република България. С., 2012 г., с.25-26., както и : CIRAM, базова версия, Шенгенски каталог. Контрол на външните граници. Препоръки и най-добри практики; вариант февруари 2002 г. и актуализиран вариант от 2009 г.)

⁹ Лолев, Ив. Гранична контролно-пропускателна дейност в Република България. Дисертационно изследване за получаване на научна степен „доктор“. С., 2016, с.49-52.



Фиг.№1. Модел на контрол на достъпа до територията на държавите-членки на ЕС

Мирът, сигурността, развитието и благоденствието на народите са взаимно свързани повече от всякога. Средата за сигурност придобива особено значение за процесите в обществото и живота на гражданите, нараства взаимната зависимост между личната, национална и международната сигурност. Така изведените от експертите тенденции внушават разбирането за възприемането на външната и вътрешната сигурност като взаимно зависими.

Ескалацията на регионалните конфликти и произтичащите от тях заплахи, изискват приемането и прилагането на адекватни мерки и политики не само на външните граници, но най-вече на територията на страните донори и транзит на мигрантски потоци.

Мерки на Съюза в областта на сигурността на външните граници

На едно от последните заседания на Европейската комисия за 2015 г., първият заместник-председател Франс Тимерманс заяви: „В пространството на свободно движение без вътрешни граници управлението на външните граници на Европа трябва да бъде споделена отговорност. Кризата разкри очевидни слабости и пропуски в съществуващите механизми, чиято цел е да се гарантира, че се спазват стандартите на ЕС. Следователно е време да се пристъпи към истински интегрирана система за управление на границите.¹⁰ За овладяване на обстановката по външните граници, в края на 2015 г., комисията набеляза серия от дипломатически, правни, институционални, финансови и технически мерки. Сред най-важните са промени в системата за предоставяне на убежище, създаването на нова агенция за Европейска гранична и брегова охрана, въвеждането на систематични проверки на външните граници за лицата с право на свободно движение съгласно правото на Съюза.

Новата агенция за европейска гранична и брегова охрана не само ще осъществява оперативното управление на органите на държавите членки, които ще продължат да извършват ежедневното управление на границите, но и ще разполага с допълнителен резерв от хора и оборудване за реагиране в случаи на нужда. Такава организация на системата за гранична сигурност ще даде възможност за установяване на всички слабости в реално време, така че те да могат да бъдат отстранявани бързо, както и ще

¹⁰ [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_bg.htm \[oms.18.03.2016\]](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_bg.htm [oms.18.03.2016]).

съдействия за подобряване на колективна способност за ефективно справяне с кризисни ситуации в случаите на силен миграционен натиск.

За осъществяването на политиката в областта на границите ключова роля е отредена на граничния контрол, чийто правен фундамент е синкретично вписан в разпоредбите на Кодекса на Съюза за режима на движение на лица през границите, приет с Регламент (ЕО) № 562/2006 на ЕП и Съвет от 15 март 2006 г.¹¹ и актуализиран с Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 година¹². Важен правен инструмент в борбата с тероризма и разкриването на тежки престъпления представлява приемането на Директива (ЕС) 2016/681 на ЕП и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците¹³. След имплементиране на директивата службите за сигурност и разследване ще могат успешно да извършат проследяване на лица, което ще повиши ефективността им в борбата срещу терора и тежките престъпления.

На европейските лидери и институции обаче не достигна решителност и политическа воля за въвеждането на систематичен контрол за лицата с право на свободно движение при преминаване през граничните пунктове на външните граници. Липсата на данни за пътуванията на тази категория пътници представлява сериозна пречка в проследяването на лица, съпричастни на терористични структури, трафиканти на хора и пр. Може би на този етап се счита за достатъчно усъвършенстването на процедурите за временното възстановяване на граничния контрол на вътрешните граници на държавите членки.

Възстановяването на граничния контрол на вътрешните граници се възприема от експерти като форма на абдикиране от идеите на Шенген. Контролът на вътрешни граници, макар е временен, засилва недоверието в европейските институции и поставя под въпрос бъдещето на европейската интеграция и на ЕС. Очевидно перспективата на Съюза е в задълбочаването на интеграцията. Ето защо, когато става дума за изход от кризата, не само в кулоарите на евроадминистрацията, но и в публичното пространство, все по-често може да се чуе набиращата популярност фраза: *Ако се спасим, ще се спасим заедно, ако се давим ще се удавим един по един.*

Използвана литература:

1. Конвенция за статута на бежанците Приета на 28.07.1951 г. от Конференция на пълномощниците на ООН, по статута на бежанците и лица без гражданство. Ратифицирана със закон на Народното събрание от 22.04.1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1.04.1993 г. В сила за Р България от 10.08.1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15.10.1993 г.
2. Регламент (ЕО) № 562/2006 на ЕП и Съвет от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), отм.
3. Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Обн. Л ОВ. бр. 77 от 23 Март 2016 г.
4. Директива (ЕС) 2016/681 на ЕП и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно проследяване на терористични престъпления и тежки престъпления, ОJ L 119, 4.5.2016.

¹¹ OJ L 105, 13.4.2006, p. 1–32.

¹² ОВ L бр. 77 от 23.03.2016 г.

¹³ OJ L 119, 4.5.2016, p. 132–149.

5. Шенгенски каталог № 15250/2009 г. Препоръки за правилно прилагане на ШЗ и най-добрите практики в областта на външните граници, експулсиране и реадмисия (както и Шенгенски каталог от 2002 г. Контрол на външните граници. Експулсиране и реадмисия. (Препоръки и най-добри практики).
6. Лелев, Ив. Гранична контролно-пропускателна дейност в Република България. Дисертационно изследване за получаване на научна степен „доктор“. С., 2016.
7. Скоти, В. Публична лекция на тема "Европейският съюз и мигрантската криза". СУ "Св. Климент Охридски", 22.10.2015.
8. Фердов, С. Анализ и оценка на риска в контрола на граница на Република България. С., 2012 г.
9. http://www.europarl.bg/bg/news_events/media/press-release/2016/april_2016/syrian_crisis_eu.html
10. <https://www.facebook.com/events/1743864449185310/permalink/1743869795851442/>
11. <http://www.investor.bg/analizi/91/>
12. <http://www.transmedia.bg/812>
13. <http://www.mediapool.bg/>
14. <http://radar.bg/bg/2016-05-19/article/>