

ПЪРВА ЧАСТ.

НЕОБХОДИМИТЕ РЕФОРМИ В ЕС: КОНЦЕПТУАЛНИ, ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ

ОТ КРИЗА КЪМ РЕФОРМИ: „БЕЖАНСКАТА“ КРИЗА И ОПИТИТЕ ЗА НЕЙНОТО ОВЛАДЯВАНЕ

доц. д-р Светослав МАЛИНОВ,
депутат в Европейския парламент от Реформаторския блок,
група на Европейската народна партия

Assoc. Prof. Svetoslav MALINOV, PhD
European Parliament Member from the Reform Bloc,
EPP Group

Резюме: Докладът насочва вниманието върху кризисните процеси в Европейския съюз, които пораждат необходимост от реформи в няколко направления: гръцкият дълг, влошените отношения с Русия, „бежанският“ поток, нарастване на броя на терористичните актове, референдумът в Обединеното кралство. Авторът подчетава, че са много малко позитивните примери за консенсус относно дългосрочни мерки срещу бъдещи заплахи. Предотвратяването на кризи чрез дълбоки, изпреварващи реформи е нещо ново за европейската политика. Въпреки това ЕС не би позволил „бежанската криза“ да остане неизползвана.

Ключови думи: криза, реформи, Европейски съюз, бежанци, мигранти, политики.
European Parliament Member from the Reform Bloc, EPP Group.

Summary: This report focuses on crisis processes in the European Union, which give rise to the need for reforms in several areas: Greek debt, deteriorating relations with Russia, "refugee" flow, increase in the number of terrorist acts, the referendum in the UK. The author stresses that there are very few positive examples for consensus on long-term measures against future threats. Crisis prevention through deep anticipating reforms is something new in the European policy. However, the EU would not allow "refugee crisis" to remain unused.

Keywords: crisis, reforms, European Union, refugees, migrants, policies.

През 1959 г. Джон Кенеди създава едно от най-натрапчивите клишета в политиката при анализиране на кризисни ситуации с твърдението, че китайската дума за „криза“ означава и „възможност“¹. Въпреки че е категорично опровергано от синолозите², то е пуснало дълбоки корени, защото филологическата му некоректност не

¹ „The Chinese use two brush strokes to write the word 'crisis.' One brush stroke stands for danger; the other for opportunity. In a crisis, be aware of the danger - but recognize the opportunity.“ Реч в Индианополис, 12 април, 1959 г.

² Вж. свободната за достъп статия на професор Victor H. Mair от Пенсилванския университет „Danger + Opportunity ≠ Crisis: How a misunderstanding about Chinese characters has led many astray“, 2009.

накърнява дълбокия му смисъл. Най-дразнещото е, че европейската политика съдържа примери за по-добро формулиране на подобно прозрение и то от знаменити политически фигури. Ако ни е нужен авторитет, на когото да се опрем, вместо да имитираме познаване на китайските йероглифи, е по-добре да се позовем на Уинстън Чърчил, осигурил още по-ясна формулировка. „Никога не позволявайте една сериозна криза да остане неизползвана“ е фраза, която очевидци твърдят, че той е изрекъл по повод откритата се възможност за създаването на ООН след опустошителната Втора световна война³. В търсене на историческите корени някои достигат до великия флорентинец Николо Макиавели, на когото се приписва фразата „не трябва да се пропуска възможността, която една сериозна криза открива.“

Институциите на ЕС се подчиняват на скритата в този принцип мъдрост до такава степен, че можем да си позволим да формулираме – макар и полусериозно – закон за неговото функциониране, а именно: *никакви реформи без сериозни кризи*. Това ни дава ключ към разбиране на днешния период в развитието на Съюза, в който несъмнено протичат едновременно няколко кризисни процеса, които пораждат необходимост от реформи в няколко направления. Минималният списък в тази връзка, от началото на 2014 г. би трябвало да бъде подреден хронологически по следния начин:

- Кризата с гръцкия дълг;
- Кризата на рязко влошените отношения с Русия;
- Кризата с „бежанците“;
- Кризата на сигурността, предизвикана от поредица терористични актове;
- Кризата след референдума във Великобритания, т.нар. „Брекзит“.

Може да се спори по всички елементи от този списък, включително и дали те да не се поставят в по-широката икономическа рамка на последствията от световната икономическа криза и острата финансова криза в Еврозоната. Възможно е да се предложи и по-широка политическа рамка, определена като криза на постоянно намаляващото доверие към ЕС от страна на европейските граждани и световната тенденция към популистки антиглобализъм. Но докато текат тези спорове през последните 18 месеца в общественото мнение се случи обрат – днес в 27 от 28 страни членки основните страхове на гражданите са свързани с бежанците. Затова и ще се ограничи да разгледам корелацията „криза-реформи“ само в контекста на бежанците. Обръщайки логиката можем да обобщим множество анализи с тезата, че благодарение тъкмо на тази криза в близо 60 годишната история на ЕС никога не е имало по-подходящо време за дълбоки и многобройни реформи.

Въпреки масовото използване на словосъчетанието „бежанска криза“ същността на проблема изисква използването на прецизна правна терминология⁴, в която се прави ясна разлика между понятията „бежанец“ (*refugee*)⁵, „търсещ убежище“ (*asylum seeker*)⁶

³ "Never let a good crisis go to waste".

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/glossary/index_a_en.htm

⁵ Бежанец (*refugee*) е гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване (основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група) се намира извън държавата, чийто гражданин е и който поради тези опасения, не желае да се завърне в нея.

и „незаконен икономически имигрант“ (*irregular economic immigrant*)⁷. В сила са и различни процедури, разписани в правото на ЕС, които целят съответно различни решения. Бежанец не се става като човек просто избяга от своята държава по произход. Необходимо е признаването на статут на бежанец от страна на държавата, в която се намира въпросното лице. Процедурата е регламентирана на ниво ЕС и започва с подаването на молба за международна закрила. Това означава, че огромната част от хората, които са в центъра на кризата няма как да са бежанци от юридическа гледна точка, защото дори не са подали молба, за да им бъде признат статут.

През последните 18 месеца станавме свидетели на рязко увеличен по суша и вода смесен поток от хора, включващ както търсещи убежище, т.е. евентуални бежанци, така и очевидно незаконни икономически имигранти. Самото влизане в ЕС на тези хора в повечето случаи е незаконно, тъй като те пътуват без необходимата документация (паспорт, виза) и преминават външните граници на ЕС на нерегламентирани за това места. Факт е, че и двете групи използват едни и същи маршрути и прибягват до услугите на трафиканти и каналджии⁸, впускайки се в опасни морски и сухопътни пътувания, за да стигнат до определена желана точка в Европа.

На търсещите убежище не може да бъде отказан вход на границите, нито да бъдат върнати в трета държава, където съществува риск от преследване или други тежки посегателства. Това е основополагащият международен принцип на забрана за експулсиране или връщане (*non-refoulement*), установен с Женевска конвенция за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола от 1967 г. Същият принцип е записан и на най-високо ниво в правото на ЕС - Договорът за функционирането на ЕС – чл. 78, параграф 1. Смесените потоци представляват голяма трудност за националните органи. „Администрирането“ на тези хора без документи е много трудна и скъпа задача за държавите членки от т.нар. „първа линия“, сред които е и България.

Политиките относно контрола по границите, имиграцията и убежището са свързани помежду си в обща правна рамка на ЕС. Те са пример как една сфера, която в миналото се е регулирала изключително от националните държави, под нарастващата нужда от общи мерки за справяне с общи проблеми, преминава плавно във времето от чисто междуправителствения подход към общи европейски процедури. Не бива да забравяме и Шенгенските споразумения и правилата, приети на тази основа, защото те също са част от тази правна рамка. В Договора за функционирането на ЕС е записано, че Съюзът представлява „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, в което се зачитат основните права на човека, както и различните правни системи и традиции на държавите членки. Основен принцип е да се гарантира ефективен контрол и

⁶ Търсещият убежище (*asylum seeker*) е лице, което твърди, че отговаря на критериите за бежанец и което е подало или иска да подаде молба за международна закрила и признаване на статут на бежанец.

⁷ Незаконният икономически имигрант (*irregular immigrant*) е гражданин на трета страна, който нарушава условията за влизане, престой или пребиваване в дадена държава членка на ЕС. Незаконните икономическите имигранти избират да напуснат своята държава, за да подобрят живота си, за разлика от търсещите убежище, които са принудени да бягат, за да спасят живота си или най-малкото да запазят свободата си.

⁸ Разликата се размива в много от случаите, когато става въпрос за бежанската криза. Понятието трафик на хора предполага експлоатация, т.е. тук става дума за „жертви“ на трафика, докато при каналджиите, където има ясен елемент на доброволно участие, говорим за „клиенти“.

наблюдение при преминаването на външните граници на Съюза, за да се премахне контролът на вътрешните граници между държавите членки. Целта е постепенно да се въведе интегрирана система за управление на външните граници на Европейския съюз. Свободното движение – основно достижение и символ на европейската интеграция - няма да бъде жертвано в бежанската криза, категорично заяви на 9 септември 2015 г. в Европейския парламент председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер⁹.

В основата на Общата европейска система за убежище (*Common European Asylum System*) стои т.нар. „Дъблински регламент“¹⁰. Неговата цел е да предотврати две хипотези. Първо, възможността за подаване на повече от една молба в различни държави членки (*asylum shopping*) и второ, ситуацията, в която нито една държава членка не поема отговорност за дадено лице, търсещо убежище (*asylum seekers in orbit*). Основният принцип на „Дъблинската“ система - отговорна е първата държава членка, през границата на която лицето е влязло на територията на ЕС - се разглежда като структурен проблем на политиката на ЕС в областта на убежището. Дъблинската система е била и продължава да бъде критикувана. Изменяна е на няколко пъти, но без радикални промени относно основния ѝ принцип.

Другото слабо място на системата според мнозина от анализаторите ѝ е неефективното изпълнение на споразуменията за реадмисия¹¹ (обратно приемане), сключени между ЕС и трети страни с цел да се улесни връщането¹² на незаконните икономически имигранти. В замяна на обратното приемане на незаконно пребиваващи лица страните партньори на ЕС обикновено получават облекчаване на визовия режим или други стимули, като например европейска финансова подкрепа за прилагане на споразуменията или специални търговски условия.

Острото усещане за криза на европейско ниво достигна своя връх след "лодките на смъртта" през месец април на 2015 г. Много бързо се достигна до консенсус в ЕП и Съвета да бъдат мобилизирани всички усилия, за да не се допуска смъртта на хора в Средиземно море. На ход беше ЕК, която трябваше да предложи законодателни инициативи. На 13 май 2015 г. ЕК представи своята Европейска програма за миграцията¹³ и планове си за т.нар. „квоти“ за преместване¹⁴ и презаселване¹⁵, които получиха голям медиен отзвук. Последваха два пакета от подробно разписани

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_bg.htm

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm

¹² Политиката на връщане (return) е процес на доброволно или принудително изпълнение, при който незаконния имигрант се приема обратно: в неговата страна на произход; или в страна на транзитно преминаване (държавата, през която лицето е преминало, за да достигне територията на ЕС); или в трета страна, в която въпросното лице доброволно решава да се върне и в която също доброволно ще бъде прието.

¹³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

¹⁴ Преместване (relocation) означава разпределение между държавите членки на ЕС на лица, които имат очевидна нужда от международна закрила и се намират вече на територията на дадена държава членка.

¹⁵ Презаселване (resettlement) означава прехвърлянето на отделни разселени лица, които имат явна нужда от международна закрила, от страна извън ЕС към страна от ЕС.

предложения¹⁶ на ЕК от 27 май и 9 септември 2015 г. Списъкът с мерки бе дълъг и съдържаше както краткосрочни действия за стабилизиране на настоящото положение, така и мерки в дългосрочен план, за да се създаде система за справяне с все по-вероятни мигрантски вълни в бъдеще. Докато предложенията за засилване на граничния контрол по външните граници на ЕС и борбата с трафиканти и каналджии не срещаша явна съпротива, то идеята за солидарно разпределение на тежестта в посока от държавите на първа линия към вътрешността на Съюза намери редица противници (най-вече в лицето на Унгария, Словакия и Чехия). Европейският парламент одобри светкавично (дори според критериите на националните парламенти) предложенията на Комисията за създаване на временен и извънреден механизъм за преместване на лица от Италия и Гърция в други държави членки и показа, че истинския проблем е в Съвета, където се стигна до безпрецедентно гласуване с квалифицирана мнозинство за такава чувствителна тема.

Взетите мерки в Средиземно море доведоха до пренасочване на миграционния поток през Западните Балкани. Макар, че бяха проведени редица извънредни срещи между лидерите¹⁷ за подобряване на сътрудничеството между държавите, стана ясно, че Турция държи ключа за облекчаването на миграционния натиск върху Европа. В търсене на отговор на кризата с бежанците, предизвикана от положението в Сирия и водени от желанието си да сложат край на незаконната миграция от Турция в ЕС, държавните и правителствени ръководители постигнаха споразумение¹⁸ с турското правителство, чиито параметри придобиха завършен вид на 18 март 2016 г. Статистиката¹⁹ показва, че мерките дават резултат и миграционния натиск е сериозно отслабен. В отговор на поетия политически ангажимент на 4 май 2016 г. ЕК повдигна темата за въвеждането на безвизов режим на пътуване за гражданите на Турция²⁰ - ход, който се прие особено хладно в ЕП²¹. Можем да предвидим, че неуспешният опит за преврат в Турция и драстичните мерки срещу огромен брой хора пряко или косвено въввлечени, както и просто заподозрени в симпатизиране на преврата, на практика ще „замрази“ темата за неопределено време. Засега (август 2016 г.) турското правителство декларира готовност да спазва Споразумението с ЕС за мигрантите въпреки че продължава да изисква промяна на финансовите му параметри в своя полза.

Кризата породила практически консенсус за бързо реформиране на настоящи и изграждането на нови силни европейски агенции, с активна подкрепа и дори натиск от страна на ЕК. Гласуваната на последната пленарна сесия през юли 2016 нова Европейска агенция за гранична и брегова охрана ще обедини агенцията Frontex и органите на държавите членки, отговарящи за управлението на границите²². Изработен бе „коригиращ механизъм“ на Дъблинската система за разпределение (*механизъм за*

¹⁶http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/bq/policies/migratory-pressure/history-migratory-pressure/>

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/bq/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/04/13-tusk-final-remarks-european-parliament/>

²⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1622_bg.htm

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160504IPR25841/Visa-liberalisation-Turkey-must-meet-all-benchmarks-before-EP-can-vote>

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_bg.htm

справедливост), който автоматично ще установява кога дадена държава обработва непропорционално голям брой молби за убежище и ще преразпределя тежестта в рамките на целия ЕС. Съществуващата Европейска служба за подкрепа в областта на убежището ще бъде преобразувана в пълноправна агенция на ЕС в областта на убежището с нов мандат и повече правомощия, за да се реагира на структурните слабости, проявяващи се при прилагането на системата на ЕС за предоставяне на убежище.

Освен конкретните реформи, свързани с преодоляване на най-острите ѝ симптоми на територията на ЕС, бежанската криза постави и въпроса за стратегически действия в тази посока. Активно се обсъжда нуждата от нова обща политика относно даването на убежище (*common asylum policy*), което би било наистина венец на множеството реформаторски усилия, които водят към тежка ревизия и дори премахване на Дъблинската система. Унификацията на условията за предоставяне на убежище и даване на съответния правен статут ще отправи мощно предупреждение към всички потенциални незаконни имигранти, че времето на компромисите и непоследователността от страна на европейските власти е свършило. Макар и като част от стратегически пакет мерки с максимална бързина трябва да се унифицира списъка на т.нар. „сигурни трети държави“, т.е. страни извън ЕС, от които по дефиниция не може да има бежанци. С огромна изненада европейската наскоро публика узна, че някои страни членки са допускали възможността да има бежанци от страни, които кандидатстват за членство в ЕС.

Гражданската война в Сирия и бежанският поток от тази страна доведоха до поредица от изявления за нуждата от по-активна и дори агресивна обща външна политика на ЕС. Тази винаги болна тема доби унизителни измерения в пика на кризата с бежанците, когато няколко европейски страни станаха жертва на „внезапен наплив“ от сирийски бежанци, докато техните правителства безпомощно наблюдаваха военните действия на сирийска територия на САЩ, Русия, Иран и Турция, както и дипломатическите преговори между тези страни впоследствие. В тази връзка се възроди позабравената идея за европейска армия, която да участва в превантивно разрешаване на подобни конфликти, които са извън обсега на НАТО, но директно засягат европейските граждани. Вероятно в момента сме свидетели на раждането на радикална нова визия за общо-европейска външна политика, подплатена с европейски военни сили. Особено насърчителен е фактът, че обичайните разделения Изток-Запад и Север-Юг не се проявяват по този въпрос, а привържениците на европейска армия се увеличават. Някои дори обявяват, че нейното начало на практика вече е поставено с новата Европейска агенция за гранична и брегова охрана.

Независимо от очевидната връзка между бежанската криза и военните действия в няколко страни, все повече европейски политици осъзнават нуждата от дългосрочно подпомагане на всички държави, които биха били потенциален източник на имигранти към Европа, без да бъдат жертви на въоръжени конфликти. Без да имаме все още на разположение необходимата правна терминология, лесно можем да предвидим вероятни вълни от „климатични бежанци“, чийто живот ще бъде застрашен не от войни, а от природни бедствия, с последствията от които техните слаби или направо провалени държави няма да могат да се справят. Срещата на върха по въпросите на

миграцията, проведена се в Малта през ноември 2015 г., представлява най-амбициозната стратегическа стъпка на ЕС към изпреварване на бъдещи кризи. На нея бяха положени основите на бъдещи споразумения с множество африкански страни относно контролиране на мигрантските потоци, правилата за връщане и реадмисия, както и всеобхватни действия срещу трафикантите и каналджиите. Учреден бе специален фонд, който да подпомага тези процеси на засилено сътрудничество.

За разлика от други инициативи, изискващи усилия и финансови жертви от страните членки, стъпките към засилено евро-африканско сътрудничество относно незаконната имиграция не предизвикаха разногласия. Това е особено обнадеждаващо, тъй като хоризонтът на тези мерки са следващите 25 години. Много малко са позитивните примери за консенсус относно толкова дългосрочни мерки срещу бъдещи заплахи. Предотвратяване на кризи чрез дълбоки, изпреварващи реформи е нещо ново за европейската политика. Изглежда, че ЕС няма да позволи „бежанската криза“ да остане неизползвана.

Използвана литература:

1. *“The Chinese use two brush strokes to write the word ‘crisis.’ One brush stroke stands for danger; the other for opportunity. In a crisis, be aware of the danger - but recognize the opportunity.” Реч в Индианополис, 12 април, 1959 г.*
2. *Victor H. Mair от Пенсилванския университет „Danger + Opportunity ≠ Crisis: How a misunderstanding about Chinese characters has led many astray“, 2009.*
3. <http://europa.eu>
4. <http://eur-lex.europa.eu>
5. <http://ec.europa.eu>
6. <http://www.consilium.europa.eu>
7. <http://www.europarl.europa.eu>