

ЕВРОПЕЙСКА АГЕНЦИЯ ЗА ГРАНИЧНА И БРЕГОВА ОХРАНА – ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА МИГРАЦИОННИЯ НАТИСК

Петя Марчева, Любомира Евтимова, IV курс, специалност „Публична администрация“, Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград

Резюме

Статията разглежда причините за последната бежанска вълна и мерките за овладяването ѝ, предприети от Европейския съюз. Ефективното управление на външните граници на Европейския съюз е от основно значение за доброто функциониране на свободното движение в неговите рамки. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (FRONTEX) има за цел да бъде сигурен и оперативен координатор и деятел на Общността в областта на управлението на външните граници и ключов участник в изпълнението на общата политика на Европейския съюз за интегрирано управление на границите. Дейността на FRONTEX е свързана с насърчаване на сътрудничеството относно границите с други правопримлагащи органи, отговорни за вътрешната сигурност на равнище Европейски съюз.

Ключови думи: *бежанска вълна, Върховен комисар на Обединените нации за бежанците, Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз.*

EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY – INSTITUTIONAL MECHANISM FOR MANAGING MIGRATION PRESSURE

Petya Marcheva, Lyubomira Evtimova, IV year, “Public Administration” Major, South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad

Abstract

The article examines the causes of the latest wave of refugees and the measures to combat it, undertaken by the European Union. The effective management of the external borders of the European Union is essential for the proper functioning of free movement within its borders. The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) aims to be a secure and operational Community coordinator and agent in the field of external border

management and a key player in the implementation of the common policy of the European Union for Integrated Border Management. FRONTEX's activity is related to promoting border cooperation with other law enforcement authorities responsible for internal security at the level of the European Union.

Keywords: *Refugee wave, United Nations High Commissioner for Refugees, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.*

Идеалът за единна Европа е една от най-могъщите идеи, породени на Стария континент. По своята същност Европа е мултикултурна цивилизационна зона¹. В нея са вплътени надеждите за справедливост, мир, равенство и спокоен живот на народите. Съгласно чл. 67 от Договора от Лисабон „Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки.“²

Днес Европейският съюз е изправен пред тежки проблеми. За да оцелее сега, трябва да се концентрира само върху най-същественото и да се откаже от ненужното. През последните две години Европа се сблъска с най-голямото миграционно движение от Втората световна война насам. В Европейския съюз пристигнаха над 1 милион бежанци и мигранти. По данни на Eurostat през 2015 година в целия Европейски съюз са регистрирани 1,22 милиона молби за предоставяне на бежански статут. Това обаче са само официалните заявки, а общото количество на бежанците е много по-голямо.

Основната причина за бежанската вълна е войната в Сирия, която продължава вече пет години. Поне 250 хил. души са загинали до този момент. Първата бежанска вълна, свързана с този процес, засегна Южна Испания, италианското и френското средиземноморско крайбрежие и Крит още през 2011. По приблизителни оценки към 29 август 2015 г. броят на бежанците от сирийската гражданска война е 5 088 078. Толкова са и регистрираните случаи от Върховния комисариат на ООН за бежанците. Най-много от тях са приети от Турция, България, Полша, Сърбия, Германия и Австрия.

Като друга причина за големия бежански поток може да се посочи „германското гостоприемство“. Когато германският канцлер Ангела Меркел обяви, че Германия ще предостави временно статут на всички бежанци, които влязат в държавата, тя окуражи много други да тръгнат на път. Голям брой иракчани започнаха да се присъединяват към

¹ Вж. Загоров, О., България. Европа. Славянство, С., 2006, с. 40, с. 52.

² Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейски съюз и на Договора за създаване на Европейска общност, подписан на 13.12.2007 г., Официален вестник на ЕС, С 115, 09.05.2008, с. 73.

бежанската вълна. Много други граждани на Ирак и Афганистан се включиха във вълната и мигрираха към Западна Европа, за да търсят по-добри условия за живот. Германия се превърна в „обетованата земя“ за бежанците.

Като трета причина може да се открие улесненият път към Европа. Доскоро морският път през Средиземно море от Либия към Италия беше предпочитан маршрут за всички мигранти и бежанци. Но пътят от Турция през Гърция е по-къс и безопасен. След като Македония вдигна ограниченията, които трябваше да спират бежанците да влизат в страната, пътят през Балканите беше отворен.

Бежанската вълна – „неканеният“ гост пред вратите на Европа

Европейският съюз се основава на свобода и демокрация, равенство и върховенство на закона. Зачитането на човешките права и достойнство са ценности, които са залегнали в договорите на Съюза. Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.³ Тези принципи се превръщат в предпоставка за „неканени“ гости в Европа. Стотици хиляди души, които са жертви на войни, бедност и безскрупулни трафиканти, търсят сигурност и по-добър живот в Европа. След Арабската пролет Съюзът поднови своята Европейска политика за съседство, за да предостави по-добра подкрепа на партньорите, извършващи реформи за постигане на демокрация, върховенство на закона и зачитане на човешките права.⁴ В лицето на Европейския съюз хората, които бягат от родината, виждат един „международен закрилник“. Европейските страни имат отдавнашна традиция да предоставят убежище на подложените на преследване. Защитата на основните права е част от самата културна идентичност на Европа. Съюзът носи правно и морално задължение да защитава нуждаещите се. Обещанието за едно по-светло бъдеще, добре платена работа и покрив

³ Чл. 21, Харта на основните права на Европейския съюз.

⁴ http://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_bg – Европейската политика за съседство определя отношенията на ЕС с 16 от неговите южни и източни съседи – на юг: Алжир, Египет, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Мароко, Палестина (това наименование не предполага признаване на Палестина като държава и не засяга позициите относно признаването на Палестина като държава), Сирия и Тунис; на изток: Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна.

над главата се превръщат в покана не само за бежанците, но и за останалите, които просто се надяват да получат по-добър живот (т.нар. икономически мигранти). Хиляди хора загиват в морето при опит да достигнат Европа. Почти 90 % от бежанците и мигрантите плащат на организирани престъпни мрежи и трафиканти на хора, за да ги преведат през границите.

На 19.09.2016 г. се проведе среща на високо равнище на ООН относно справянето с големи потоци от бежанци и мигранти. Страните членки се съгласиха да се увеличи приема на повече бежанци по законен път.⁵ Събитието имаше за цел да се постигнат нови глобални ангажименти за увеличаване на финансирането за хуманитарна помощ и за подобряване на самостоятелността и приобщаването на бежанците. Според Върховния комисариат за бежанците към ООН в света има 21,3 млн. бежанци. През 2015 г. в Европа са пристигнали около един милион бежанци, като 825 хиляди са влезли през Гърция, 151 хиляди – през Италия и 3500 – през Испания. Оказва се, че 57 % от бежанците се намират в общо 10 страни. Търсенето на места за преселване далеч изпреварва предлагането. Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците счита, че през 2017 г. 1,19 милиона бежанци ще се нуждаят от презаселване⁶. Въпреки че точните критерии за настаняване на бежанци са различни в различните страни, ограничените свободни места често се заемат от най-слабите и най-уязвимите, които трудно ще бъдат интегрирани на пазара на труда.⁷

През 2015 и 2016 г. Европейският съюз заделя над 10 милиарда евро бюджетни средства за справяне с бежанския проблем. Голяма част от усилията са насочени към задоволяване на основните потребности на пристигащите – чиста вода, храна и подслон. Съюзът предоставя хуманитарна помощ на бежанци и мигранти от държави извън него като Турция, Ливан, Йордания и Ирак. В Турция са приети най-много бежанци – общо около 3 милиона, от които 2,5 милиона са сирийци. За да се подпомогнат бежанците в Турция, между 2016 г. и 2018 г. Европейският съюз и неговите държави членки ще предоставят 6 милиарда евро чрез специален механизъм.

Германският канцлер Ангела Меркел дава тласък на бежанската вълна с призива, че всички мигранти са добре дошли в Германия. Разходите на федералното правителство на Германия за бежанците достигнаха 21,7 млрд. евро през 2016 година, съобщава европейското издание Politico, цитирайки данни на финансовото министерство.

⁵ Вж. Long, K., Rosengaertner, S., Protection through Mobility: Opening Labor and Study Migration Channels to Refugees, Migration Policy Institute, 2016, p. 1.

⁶ UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017.

⁷ Пак там.

Страната е приела около 3,1 млн. души, търсещи убежище. Към май 2016 г. 2,8 млн. от тези хора са сирийци. Останалите са сомалийци, иракчани и иранци. Най-много молби за убежище е получила Германия, следвана от Унгария, Швеция, Австрия и Италия.

Докато властите в Берлин и Брюксел призовават за толерантност, приемственост и подкрепа за милионите бежанци, които нахлуват в Европа, правителствата на Балканите затварят своите граници, издигат огради и изпращат армии, за да отблъснат онези, които търсят спасението. Но какво се случва с т. нар. „бежански рай“ – страните, където мигрантите акостират. Малмьо в Швеция е пример за неконтролируемото приемане на бежанци. Стрелбите с оръжие, насилието и размяната на ръчни гранати се превръщат в ежедневие. Парковете се превръщат в гета, има цели квартали, където полиция не може да достигне. Пример за безредици в други европейски държави са сексуалните посегателства над жени, извършени в Кьолн в Новогодишната нощ. Там са подадени над 100 жалби от потърпевши жени, а в Хамбург – 70.

Бунт на бежанци имаше и в България заради поставянето под карантина на лагера в Харманли. Карантината беше наложена поради откриването на зарази, някои от които не са типични за нашите географски ширини. Българският министър-председател Бойко Борисов обяви, че при потушаването на бунта има 24 ранени полицаи, а около 300 мигранти са били арестувани.

Това са само много малка част от проблемите с „неканените“ гости в европейските страни. В интервю за Би Би Си френският премиер Манюел Валс заяви, че бежанският проблем изправя европейските общества пред риска от пълна дестабилизация, при която не само Шенген, но и самата Европа може да загине. Той наблегна на необходимостта от опазване на европейските граници като въпрос на живот и смърт за самата Европа.

Европейска агенция за гранична и брегова охрана – как една идея се превръща в реалност

Създаването на Шенгенското пространство на свободно движение без вътрешни граници е историческо постижение – то продължава да бъде символ на европейските ценности, които разрушиха стени и обединиха един континент. Можем да имаме Шенгенско пространство

без вътрешни граници, единствено ако неговите външни граници са сигурни и защитени по ефективен начин.⁸

Ефективното управление на външните граници на Европейския съюз е от основно значение за доброто функциониране на свободното движение в неговите рамки. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (FRONTEX), създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26.10.2004 година⁹, има за цел да бъде сигурен и оперативен координатор и деятел на Общността в областта на управлението на външните граници и ключов участник в изпълнението на общата политика на Европейския съюз за интегрирано управление на границите. Дейността на FRONTEX е свързана с насърчаване на сътрудничеството относно границите с други правоприлагащи органи, отговорни за вътрешната сигурност на равнище Европейски съюз. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз допълва и повишава качеството на националните системи на държавите членки за управление на границите и за свободата и сигурността на техните граждани.¹⁰

Безпрецедентното увеличение на потоците от мигранти и бежанци постави под въпрос съгласуваността на Шенгенското пространство, като в резултат на това някои държави членки избраха временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните си граници. Засиленият бежански поток разкри и слабите страни на FRONTEX. Невъзможността на агенцията да се справи ефективно с проблема се дължи на нейните ограничения – тя не разполага с достатъчно ресурси по отношение на персонала и оборудването, разчита на попълнения от държавите членки и не е в състояние да извършва собствени операции за връщане или за управление на границите без предварителното искане на държава членка.

На 15.12.2015 г. Европейската комисия представи законодателно предложение за създаването на Европейска агенция за гранична и брегова охрана, която ще бъде изградена въз основа на FRONTEX. Целта на новата агенция е да наблюдава стриктно външните граници на Европейския съюз и да работи с държавите членки за бързото откриване и преодоляване на възможните заплахи за сигурността на външните граници на Съюза. На 14.09.2016 г. Съветът даде окончателното си

⁸ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Страсбург, 15.12.2015.

⁹ Регламент на Съвета (ЕО) № 2007/2004 от 26 октомври 2004 година за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз, ОВ L 349/25.11.2004.

¹⁰ Общ доклад на FRONTEX за 2005 г.

одобрение. В своята реч председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер обясни: „Ще защитаваме границите си с новата Европейска гранична и брегова охрана, която понастоящем се пуска в действие, само девет месеца след датата, на която Комисията я предложи. Frontex вече има над 600 служители на място по границата с Турция в Гърция и над 100 в България. Сега институциите на Европейския съюз и държавите членки следва да работят в много тясно сътрудничество и бързо да спомогнат за създаването на новата агенция. Бих искал да видя най-малко 200 допълнителни гранични служители и 50 допълнителни превозни средства по външните граници на България още през октомври.“¹¹

Агенцията стартира в България, защото страната е една от сухопътните външни граници на Европейския съюз, единствената сухопътна граница към Близкия изток. По този начин Съюзът показва едновременно, че България е важна за него, но и че страната ни има нужда от допълнителна помощ, за да се справи с миграционния натиск. По думите на вътрешния министър Румяна Бъчварова, стартът на новата агенция бе даден в България като израз на признание за ангажираността и осъзнатата отговорност от страна на България по опазването на външната граница на Европейския съюз и борбата с каналджийството и тероризма. Това е доказателство за европейската солидарност към нашата страна¹².

Началото на работата на Агенцията се отбеляза с мероприятие на ГКПП „Капитан Андреево“ на външната граница на България с Турция, което включи представяне на превозните средства, оборудването и екипите на новата агенция. Комисарят по въпросите на миграцията, вътрешните работи и гражданството Димитрис Аврамопулос заяви: „Днешният ден е забележителен момент в историята на управлението на европейските граници. Отсега нататък външната граница на една държава членка на ЕС е външна граница за всички държави членки – както юридически, така и на практика. За по-малко от една година създадохме пълноценна европейска система за гранична и брегова охрана, превръщайки в реалност принципите на споделена отговорност и солидарност между държавите членки и Съюза. Точно такъв е европейският отговор, от който се нуждаем, за да посрещнем предизвикателствата на XXI век, свързани със сигурността и миграцията.“¹³

¹¹ Реч за състоянието на Съюза, 14.09.2016.

¹² <http://www.mfa.bg/embassies/belgiumpp/events/bg/320/14/6700/index.html>.

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3281_bg.htm - Гарантиране на сигурността по външните граници на Европа: Европейската агенция за гранична и брегова охрана започва работа.

Европейската агенция за гранична и брегова охрана ще осигури липсващата връзка в укрепването на външните граници на Европа, така че хората да могат да продължат да живеят и да се движат свободно в рамките на Европейския съюз, като съдейства за изпълнението на ангажимента на Европа за завръщане към нормалното функциониране на Шенгенското пространство.¹⁴

Създаването на Агенцията не означава, че Европа ще затвори своите врати и ще се превърне в недостижима крепост. Чрез граничната и брегова охрана ще се създаде една защитна система, която ще стабилизира европейските граници и ще върне спокойствието на гражданите.

Агенцията ще продължи работата на FRONTEX като надзорен орган и ще докладва за състоянието на граничната охрана на всички страни от Европейския съюз в редовни ситуационни доклади. Важна новост е, че Европейската агенция за гранична и брегова охрана има правомощия да се намесва, в случай че се установят слабости в граничния контрол на проблемната държава. Нейните отговорности са свързани с анализ на риска, бързо реагиране, изследвания и обучение, съвместни операции по връщане и обмен на информация. Агенцията оценява рисковете за сигурността на границите на Европейския съюз, анализира тенденциите в незаконната миграция и трафика на хора, координира разполагането на екипи на европейската гранична охрана и техническо оборудване и споделя заключенията си със страните от Съюза, като ги използва за планиране на бъдещите си дейности.¹⁵

Интегрираното управление на границите не се изчерпва с граничен контрол, извършван единствено на външните граници. То включва мерки в трети държави, мерки съвместно със съседни трети държави, както и мерки в областта на свободното движение, в това число връщане на незаконни мигранти от Европейския съюз в техните държави на произход.

Държавите членки ще трябва да предоставят на разположение най-малко 1500 гранични служители, които да бъдат разгръщани от Агенцията в операции за бърза гранична намеса в рамките на няколко дни. България трябва да предостави 40 служители, Гърция – 50, а Германия – 225.¹⁶ Агенцията също така ще разполага с фонд от

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL / Back to Schengen – A Roadmap, Brussels, 04.03.2016, p. 3.

¹⁵ Виж <http://www.europedia.moussis.eu/discus/discus-1453716794-282737-11976.tkl>.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN> – Annex 1 – в таблицата е представен броят на служителите, които трябва да предостави всяка страна членка.

техническо оборудване, при което държавите членки ще са задължени незабавно да предоставят оперативно оборудване, придобито при ставка на съфинансиране от 90 % в рамките на допълнително отпуснатите средства за специфични действия по линия на фонд „Вътрешна сигурност“.

Новосъздадената агенция – ключът, който ще отвори вратите на България към Шенгенското пространство?

За никого не е тайна, че България отдавна копнее да стане част от Шенгенското пространство. Въпреки своите опити през последните 8 години държавата ни така и не успя да го постигне. Еврокомисията изтъква, че основните проблеми са свързани с нейното недоволство от състоянието на правосъдието в България и борбата срещу престъпността и корупцията. Но нека бъдем обективни – това са проблеми, характерни за всички страни членки. Истината е, че няколко страни се боят от криминален и миграционен натиск и затова не допускат България в Шенгенската зона. Германия, Дания, Финландия, Нидерландия са изразявали позиции против българското влизане в Шенген. Те се опасяват, че границите ни не са достатъчно охранявани и държавата ни няма да успее да се справи с бежанския поток и корупцията.

Чрез създаването на Европейската агенция за гранична и брегова охрана България има възможност да покаже своя напредък. Българският евродепутат Емил Радев предложи новосъздадената агенция да бъде със седалище Варна – морската столица на България. Според него това ще изпрати символично послание, че държавите членки като България, които защитават морската и сухопътната външна граница на Европейския съюз и които са на първата линия на миграционната вълна, ще имат гарантирана европейска подкрепа. Това се потвърждава и от думите на заместник-председателя на групата на ЕНП в Европарламента и ръководител на българската делегация в нея Мария Габриел: *„Включването на България в обхвата на агенцията, въпреки че не е член на Шенген, и отпускането на 160 милиона евро за подсилване защитата на границите са признание за ключовата роля на България в управлението на миграцията.“* По време на заседанието на комисията по правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент комисар Димитрис Аврамопулос заяви, че България и Румъния трябва да станат част от Шенген. Според него те вече са готови да направят тази крачка. Министърът на вътрешните работи на Словакия Робърт Калинак също заяви подкрепата на своята страна за присъединяването на двете държави в пространството на свободно движение.

Сегашната ситуация доказва, че приемането на България в Шенген ще доведе до повече сигурност в Европа. Чрез новосъздадената агенция страната ни ще има възможност да докаже, че може да защитава своите граници от контрабандисти и „нежелани гости“. Това може да се окаже решаваща крачка по пътя на държавата ни към Шенгенското пространство. С приемането в Шенген България най-после ще се превърне в пълноправен член на Европейския съюз.