

МЕХАНИЗМЪТ ЗА СОЛИДАРНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ В СИТУАЦИЯ НА КРИЗА ОТ БЕЖАНСКИ ПОТОК КЪМ ЕС

Доц. д-р Станимир Петров Илиев
Академия на Министерството на вътрешните работи
Имейл: stanimir_pi@abv.bg

Резюме:

Настоящата статия изследва структурно и функционално новосъздадения механизъм за солидарност като важен инструмент в борбата за нелегалната миграция след приетия Пакт за управление на миграцията и убежището от Европейския съюз. С механизъмът, принципа за солидарност между държавите членки получава развитие като се акцентира на споделяне на отговорностите между държавите при приемане на чужденци търсещи закрила на територията на Съюза. С него се цели повишаване на прозрачността при провеждане на процедури за предоставяне на закрила, а така също и повишаване на доверието сред страните в Общността.

Ключови думи: *Криза, ситуация на криза, механизъм за солидарност, миграция, пакт за миграция.*

THE SOLIDARITY MECHANISM AS A TOOL IN A CRISIS SITUATION OF REFUGEE FLOW TO THE EU

Assoc. Prof. Dr. Stanimir Petrov Iliev
Academy of the Ministry of Interior
E-mail: stanimir_pi@abv.bg

Abstract:

This article examines structurally and functionally the newly created solidarity mechanism as an important tool in the fight against illegal migration after the adoption of the Pact on Migration and Asylum Management by the European Union. With the mechanism, the principle of solidarity between the member states is developed by emphasizing the sharing of responsibilities between the states when accepting foreigners seeking protection on the territory of the Union. It is aimed at increasing transparency in conducting procedures for granting protection, as well as increasing trust among the countries in the Community.

Keywords: *Crisis, crisis situation, solidarity mechanism, migration, migration pact.*

1. Увод

В настоящата статия се изследва част от законодателните актове, приети с Пакта за управление на миграцията и убежището и отражението им при тяхното прилагане в Общността и държавите членки в частност. Тези актове определят нови механизми и инструменти в борбата с нелегалната миграция и представляват важна част за реализиране на политиките на Европейския съюз в тази област.

Изследването цели да се представи работата на създадения нов механизъм за солидарност в условията на ситуация на криза и да бъде представен в структурен и функционален аспект. Използваната методология за постигане на изследваната цел ще

бъде постигната с прилагане на различни теоретични и приложни изследвания. С теоретичните изследвания ще се получат нови знания, а с приложните изследвания се цели да се направи оценка на ефективността от водените политики и дали те постигат целите си. В резултат на това ще се изготви примерен модел (план) за действие на страната ни при масово навлизане на чужденци, търсещи закрила.

2. Понятие за криза и ситуация на криза

Семантично думата „криза“ произлиза от “krinein”, древно-елинската дума, която може да се определи като „да реша“. Смисълът на думата има значение, което се отнася за събитие, при което трябва да се вземе определено решение.

Най-рано понятието за криза е използвано в международните отношения, където кризите изобилстват и най-често се развиват в среда на конфликти, характеризиращи се като заплахи с висок риск за обществата и държавите. Кризата е резултат от изменението на външни или вътрешни фактори на средата. Характеризира се с три основни компоненти: на първо място, това е заплахата - заплахата за основни ценности на обществото; на второ място е фактора време - времеви недостиг-времето е крайно ограничено, за да се реагира и на трето място се характеризира с високо ниво на неопределеност.

В българското законодателство кризата, като криза от невоенен характер е определена като събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации¹.

Съгласно европейското законодателство², където се разглежда понятието „ситуация на криза“ е: извънредна ситуация на масово пристигане на граждани на трети държави или лица без гражданство в държава членка по суша, въздух или море, включително лица, свалени на брега след операции по търсене и спасяване, като тази ситуация е от такъв мащаб и такова естество, при отчитане, наред с другото, на населението, БВП и географските особености, включително размера на територията, на съответната държава членка, че прави нефункционална добре подготвената система за убежище, приемане, включително службите за закрила на детето, или връщане на държавата членка, включително като резултат от ситуация на местно или регионално равнище, дотолкова, че това може да доведе до сериозни последици за функционирането на общата европейска система за убежище или ситуация на инструментализиране, при която трета държава или враждебно настроен недържавен участник насърчава или улеснява движението на граждани на трети държави или лица без гражданство към външните граници или към някоя държава членка с цел дестабилизиране на Съюза или на държава членка и когато тези действия могат да изложат на риск основни функции на

¹ Виж § 1, т. 3 от Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

² Виж чл. 1, т. 4 от Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

държавата членка, включително поддържането на обществения ред или опазването на националната ѝ сигурност.

От дефинираните понятия за криза може да обобщим, че кризата е състояние на обществото или дадена система, което е различно от нормалното състояние на средата. Поради тази причина може да определим, че терминът „криза“ натоваарва съзнанието на хората с отрицателни енергии и те винаги я свързват със загуби и възможни поредици от вторични кризи.

Управлението при кризи е елемент на националната сигурност на страната и международната стабилност. То включва: планиране и превантивна дейност; прогнозиране развитието на кризите; ранно предупреждение; анализ на кризите и определяне на алтернативи за реагиране; подготовка и утвърждаване на планове за управление при кризи; провеждане на операции за реагиране при кризи; връщане към състояние на стабилност.

Съвременното състояние на сигурността предлага овладяването на кризите да става организирано, с повишено внимание към нетрадиционното използване на всички налични сили от националните служби и държавната администрация имащи компетенции в областта на убежището и миграцията, както и доброто им взаимодействие. В този смисъл управлението на кризи поставя изключително големи изисквания пред екипите за планиране, осигуряване и координиране силите и средствата на страната при кризи.

Кризите са различни като съчетават в себе си различни типове събития, от които един е основен и определящ. В зависимост от това коя част от определена система е засегната най-тежко, кризите могат да бъдат определени като природни, екологични, технологични, финансови, политически, информационни, социални и военни. По своя обхват кризите могат да бъдат национални, регионални и международни.

Според причините за възникване на кризите те могат да бъдат такива, предизвикани от природни бедствия, промишлени аварии, катастрофи и опасни замърсявания, епидемии, етно-религиозни противоречия, протести, стачки и гражданско неподчинение с масови прояви на насилие, засилена дейност на местни и транснационални престъпни структури, терористични организации, масови потоци от лица, търсещи закрила на наша територия в резултат на кризи в съседни страни и др. Криза може да бъде причинена и от военна агресия на друга държава. Кризите и ситуационното управление през XXI век е предмет на анализ в „Управление на националната ориентация през XXI век“³. Изходът от кризата до голяма степен зависи от ефективното прилагане на принципи и подходи преди, по време и след кризата с цел да се предвиди и предотврати критична ситуация или тя да бъде овладяна преди да ескалира, както и за преодоляване на последствията от нея, ако се състои.

В зависимост от продължителността кризите се делят на: Внезапни, Възникващи и Устойчиви кризи.

³ Иванов Вл., „Управление на националната ориентация през XXI век“, С., ВИ, 2011 г. с. 188-196.

Характерното при внезапните кризи е че те възникват изключително неочаквано и почти липсва време за тяхното изследване, планиране и предприемане на превантивни мерки за тяхното ограничаване. Към този вид кризи може да определим кризи като бедствията, аварията и катастрофите, а също и кризи от етнически и религиозен характер. Внезапните кризи не могат да бъдат управлявани, а изискват вземане на бързи решения за овладяването им и справяне с възникналите от тях последствия.

Другият тип кризи са възникващите кризи. При тях за разлика от първите се разполага с повече време за реагиране, но е възможно кризисната ситуация да се усложни внезапно след дълги периоди на относително спокойствие. Кризи от такъв характер са политическите и социалните, които обикновено са свързани с изразяване на недоволства, стачки, протести и обществено неподчинение, финансово – икономическите.

При устойчивите кризи характерното е периодичността на проявление въпреки усилията за тяхното овладяване. Наред със съществуващите причини за тях, този вид кризи мога да се пораждат и с помощта на допълнителни инструменти като – слухове, провокации и факти, които променят поведението на големи социални групи.

Всички тези причини посочени по-горе може да предизвикат бежански потоци.

Кризата може също да бъде както вътрешна така и външна за определена среда, в зависимост от мястото на проявление на кризисното събитие и в каква степен оказва влияние върху обичайното съществуване на системата.

Отчитайки географското положение на страната ни, общата прогноза на възможните кризи за територията на страната ни показва, че кризи от масово нахлуване на мигранти на територията на страната ни са много възможни. В случай когато страната ни се намира в ситуация на масово навлизане на чужденци търсещи закрила съгласно правилата определени в пакта за миграция може да се възползва от мерките за солидарност предвидени в механизма за солидарност.

3. Механизъм за солидарност

Създаването на ЕС е конструирано на базата на основните принципи на християнското социално учение. И ако до този момент те се използват само декларационно и пожелателно, то с пакта за миграция се въвеждат в изпълнение някои от принципите като солидарност и споделената отговорност между държавите членки. Заложените принципи се материализират с регламент като им се придава по видима и значима връзка по отношение изпълнението им от държавите членки. Придобиват и правна стойност, което им дава смисъл при използването им. Принципите „оживяват“ отново в областта на общата европейска система за предоставяне на международна закрила на гражданите на трети страни към тези граждани и между държавите членки. Дори нещо повече с регламент⁴ се създава механизъм за солидарност, който има

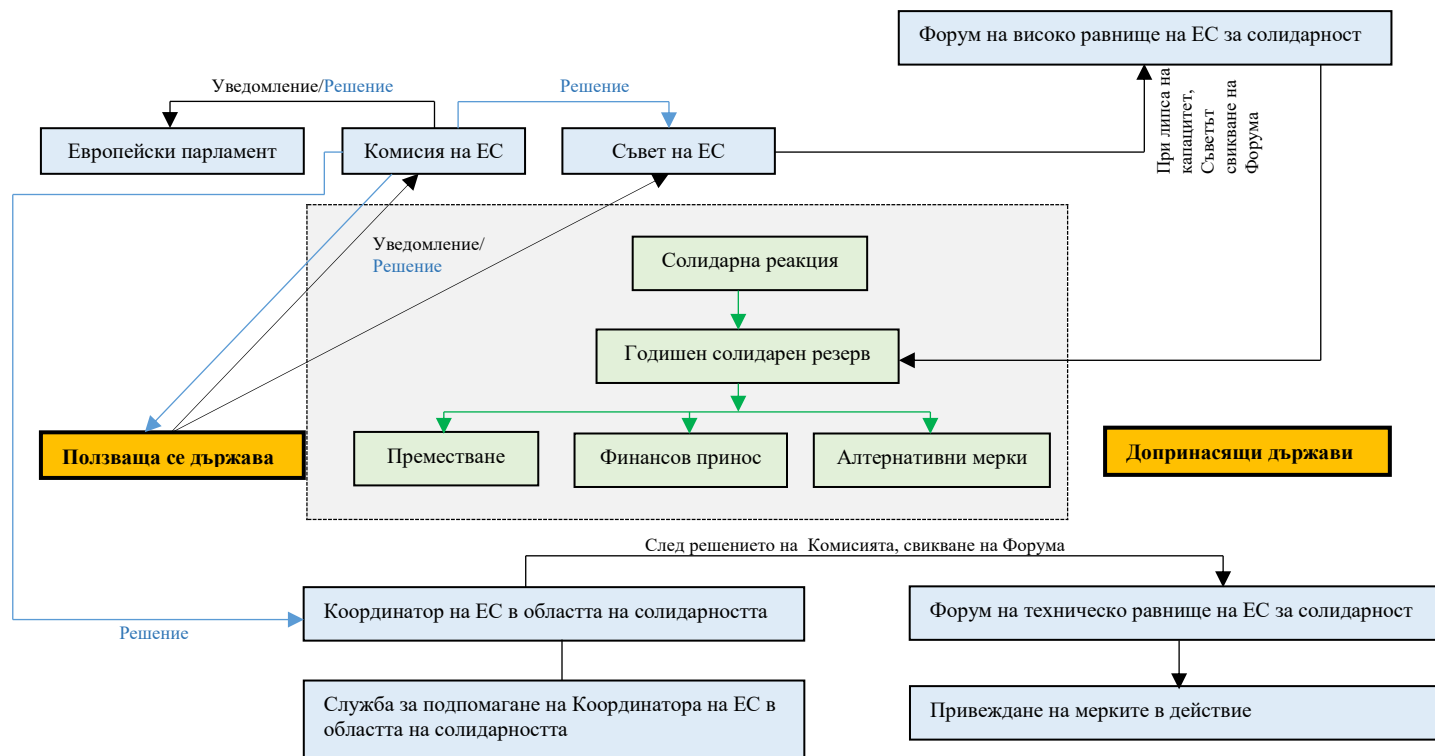
⁴ Съгласно чл. 1, т. б от Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013.

задължителен характер. Този механизъм за солидарност представлява само една част от мерките предвидени в пакта за миграция, с който се създават специфични правила за противодействието и управлението на миграционните потоци в условията на високи нива на пристигащи мигранти към една или няколко държави членки на техните външни граници.

Механизмът за солидарност цели да защитава интересите на държавите подложени на подобен миграционен натиск, като солидарно ще поеме отговорността за споделено разпределение на мигрантите сред всички останали държави. Механизмът може да се задейства след засилен миграционен натиск и усилията на подложената на натиск държава са непропорционални на миграционната вълна. Мерките предвидени в националните планове за справяне с кризите от миграционни вълни са изчерпани и не дават очакваните резултати. В тези случаи за справяне с кризи в областта на миграцията са предвидени няколко специфични мерки, основно свързани с финансово подпомагане, командироване на служители от други държави членки, преместване на част от приетите мигранти към други държави членки и други алтернативни мерки. Специфичните мерки се определят в отделен план за солидарна реакция, който се изготвя от Комисията, а държавите членки правят избор за прилагане.

Механизмът за солидарност може да бъде задействан по предварително планиран начин и по искане на държава членка, която счита че е в състояние на засилен миграционен натиск. На фигурата по долу е представена схема на реализиране на солидарния механизъм.

Уведомление относено нуждата да се използва годишния солидарен резерв от държава членка, която самата се счита за подложена на миграционен натиск (механизъм за солидарност)



Механизмът за солидарност представлява съвкупност от действия между органите на ЕС от една страна и държавите членки от друга при пълно съблюдаване на принципите на субсидиарност и пропорционалност, част от правото на ЕС.

Този сложен механизъм е изграден на базата на вече съществуващи органи и институции, на които се възлагат допълнителни задачи в областта на убежището и миграцията. Централна роля за прилагане на механизма за солидарност заема новосъздадената фигура от състава на Комисията, а именно координатора на ЕС в областта на солидарността. С цел подпомагане на дейността на координатора допълнително се създава изцяло нова служба. В състава на новосъздадените форуми на високо равнище и техническо равнище се определят от представители на държавите членки. Всеки един елемент от механизма има ясно и точно разписани задачи с бързи срокове за изпълнение без забавяне.

Освен ЕС и държавите членки в подкрепа при прилагането на механизма могат да се привличат и представители на други международни организации в областта на предоставянето на убежище и миграцията, предимно за консултиране и друга помощ от правен, технически, административен и друг характер.

Солидарният принос в механизма се изчислява на стойност от 1% от БВП на ЕС. Всяка държава допринася за финансирането на солидарния механизъм, като размера на финансиране се определя по формула посочена в регламента за управление на убежището и миграцията на базата на броя на населението и БВП. Приносът на държавите членки в механизма за солидарност е онази основна субстанция без която не

би се реализирал, и макар да е солидарен, той е задължителен. Всяка държава участва в механизма за солидарност с определена вноска финансови средства, личен състав и технически средства.

4. План за действие при кризи

При засилен миграционен натиск в условията на криза, за държавите членки се допуска изключения от правилата за предоставяне на убежище. Могат да не се прилагат в установени срокове със санкция на Съвета на ЕС. Преценка дали една държава е в условия на криза се взема от Комисията след проведени консултации с европейските агенции, международни организации и други имащи отношение към въпросите за предоставяне на международна закрила като: агенцията в областта на убежището, агенцията на Европейския съюз за основните права, агенцията за гранична и брегова охрана, ВКБООН, МОМ и други.

При високи нива на миграционен натиск, държавите задействат в изпълнение националните си планове за действие при извънредни ситуации на масово навлизане на мигранти.

5. Примерен модел за действие на страната ни при масово навлизане на лица, търсещи закрила /бежански потоци/

С представянето на настоящия примерен модел за справяне със ситуации на криза се цели да се определят основните задачи и действия при управлението на привлечени (необходимите) сили и средства за адекватна реакция от националните органи за справяне на криза. С него се дават основни насоки за изготвяне на Национален план за справяне с кризи в условията на извънредна ситуация – масов миграционен поток. В съдържателен аспект се съдържат основни реквизити необходими при изготвянето на плана, такива могат да бъдат: общи положения, цели, прогноза за възможните рискове за страната ни от миграционен натиск и характеристика на възможните последствия от миграцията, изводи от оценката на кризисната ситуация, поддържане на готовност за действие при миграционен натиск и мероприятия за усвояване и поддържане на плана, ред за оповестяване и готовност на силите и средствата за действия при криза, управление на силите и средствата, организиране на взаимодействието.

Общи положения

Република България осъществява изпълнението на задълженията си по Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. и по Нюйоркският протокол от 1967 година чрез своите държавни органи в сътрудничество с Върховния комисар от Организацията на обединените нации за бежанците.

На 11.06.1999 г. в ДВ е обнародван Закон за бежанците, който влиза в сила от 01.08.1999 г. , отменен с приетия през 2002 г. Закон за убежището и бежанците.

Този закон определя условията и реда за предоставяне на закрила на чужденците, правата и задълженията на търсещите закрила, както и държавните органи и техните компетенции по закрилата на бежанците в Република България.

При навлизане на бежански потоци на територията на страната е необходимо да се набележат мерки за изпълнение на следните основни задачи:

- Осигуряване изпълнението на служебните задачи;
- Осъществяване взаимодействие с международни организации и служби имащи компетенции в областта на предоставянето на закрила;
- Осигуряване мерки за закрила на бежанците;
- Настаняване на бежанците в Пунктове/Центрове за първоначално приемане за осъществяване на скрининг;
- Организиране на последващи действия съгласно правилата определени в пакта за миграция-изготвяне на искане до Европейската Комисия за използване на мерки за солидарност;
- Въвеждане на дерогации.

Цели

Създаване на необходимата организация за действие на националните служби, за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от кризи в съответствие с правото на ЕС и националното законодателство за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището.

Регламентиране на функциите и задачите на националните служби и органи при възникване на кризи от такъв вид.

Уточняване на реда за взаимодействие между националните служби и органи в страната и организиране на взаимодействието с други държави членки, агенции и организации на ЕС и други международни организации имащи компетенции в областта на убежището и миграцията за предотвратяване, управление и ликвидиране на последици от настъпила криза.

Прогноза за възможните рискове за страната ни от миграционен натиск и характеристика на възможните последици от миграцията

Поради особеностите на географското положение на страната ни и наличието на външна граница на ЕС е много вероятно масово навлизане на мигранти от Близкия Изток и Северна Африка по различни причини от геополитически и друг характер. Страната ни е сред страните, които бяха най-силно натоварени с миграция през последното десетилетие заедно с Италия, Гърция, Франция и Испания.

Вследствие масовия поток от мигранти е възможно възникване и на епидемии.

Изводи от оценката на кризисната ситуация

При възникване на криза в страната ни ще се създаде сложна обстановка, която ще окаже влияние върху цялостния живот на населението и дейността на стопанско-икономическите обекти. Най-сложна обстановка ще се създаде в близост до границата с Турция.

Следва да се отчете, че националната система за предоставяне на убежище ще бъде подложена на силен натиск, а националните органи ще работят в друга реалност различна от нормалната. За целта ще бъде необходимо:

- да се създаде система и организация за своевременно информиране и оповестяване на служителите, силите и средствата;
- създаване на групи от сили и средства за провеждане на специализирани операции по издирване и задържане на нелегално влезналите мигранти;
- определяне критичната точка на броя на приети мигранти за предприемане на действия към отправяне на искане до Комисията на ЕС за въвеждане на механизма за солидарност;
- осигуряване на необходими индивидуални средства за защита на служителите от заразяване;
- поддържане на реда, сигурността, опазване на обществения ред в близост до границата;
- осигуряване изпълнението на служебните задачи в условия на кризисна ситуация.

Поддържане на готовност за действие при миграционен натиск и мероприятия за усвояване и поддържане на плана

Множество анализатори отдавна обърнаха внимание, че държавите от Югоизточна Европа трябва да са готови за ескалация на миграционните потоци по всяко време. Събитията около разпада на Югославия, войната в Украйна и постоянното напрежение в Близкия изток потвърждават тази постановка. Въпросът е, каква готовност трябва да се поддържа? Според Вл. Иванов „Новата, обобщаваща характеристика на миграцията днес е нейната комплексност. Генезисът, развитието и пространствената динамика на това явление са сложен резултат от икономически, етнически, религиозни, екологически, расови или да ги наречем общоцивилизационни проблеми⁵.“

Можем да обобщим, че готовността и планирането на мероприятията за контрол на миграционната активност, трябва да обхваща всички дейности, необходими за ранна идентификация, посрещане, сепариране, проверка за сигурност, разпределяне, настаняване, социално осигуряване, противоепидемични мерки и пр., което изисква големи ресурси с които държави като България и Гърция не разполагат. Тоест, механизмът за солидарност на ЕС от 2024 г. е актуален.

В исторически план основните елементи на управление при кризи обикновено са изградени на базата на съществуващите в страната силови министерства – това са министерството на вътрешните работи (МВР) и министерството на отбраната (МО). Управлението при кризи от военен характер е възложено със специален закон на МО, съответно на българската армия, а управлението при кризи в сферата на вътрешната

⁵ Виж: Иванов, В. Охраната на държавните граници и новият световен ред. С., Военно издателство, 2005, с. 54.

сигурност и обществения ред е възложено на МВР. Въпреки това всички изследвания по управление при кризи традиционно се извършват с помощта на военното дело и наука.

Общото ръководство на дейността на страната ни при кризи следва да се осъществява от определено длъжностно лице, което може да бъде министъра на вътрешните работи.

Оперативната работа на ръководството се подпомага от щаб за планиране, осигуряване и координиране силите и средствата на страната при кризи.

Щабът може да изпълнява следните основни задачи:

- да организира дейността на общото ръководство и взаимодействието му с други международни организации;
- да разработва и поддържа в реален вид плана за действие при кризи;
- да разработва необходимите документи, свързани с дейността на общото ръководство и органите за управление при кризи съгласно плана;
- да организира събирането на информацията относно готовността на силите и средствата за действие при кризи.

Ред за оповестяване и готовност на силите и средствата за действия при кризи

Оповестяването и привеждането в готовност на органите за управление и силите и средствата за действие при кризи се извършва след искане на Щаба съгласувано и след разрешение от Общото ръководство.

Оповестяването се извършва чрез дежурни длъжностни лица съгласно предварително определен ред и схема за оповестяване.

Управление на силите и средствата

Управлението на силите и средствата е целенасочена дейност на органите за управление и ръководителите за поддържане в готовност на националните органи, за ръководенето им при изпълнение на поставените задачи.

Управлението включва:

- непрекъснато събиране, изучаване и обобщаване на данните за обстановката;
- вземане на решение;
- поставяне задачи, организиране и поддържане на взаимодействието;
- мероприятия по видовете осигурявания;
- осъществяване на постоянен контрол и оказване на помощ при изпълнение на поставените задачи.

За организиране и ръководство ще бъде задействана системата за управление, която включва: органи, пунктове/центрове и средства за управление.

Организиране на взаимодействието

Общото ръководство с органите за управление при кризи във взаимодействие с други международни организации са длъжни да изпълнят процедурата по недопускане на територията на страната на търсещите закрила чужденци до приключване на скрининг и насочване към следваща процедура.

6. Заключение

Управлението в ситуация на криза в страната е способността на правителството и националните органи имащи компетенции в областта за предоставяне на закрила на чужденците, чрез създадена ефективна система за управление, която включва – планиране, координиране и способност да се изпълняват предварително заложените функционални задължения от участниците. Дейността на държавните органи и средства за управление при кризи да се ръководят и координират, включително и действията на неправителствените органи и други международни организации в сферата на управление при този вид криза. Управлението на криза включва и въвеждането на механизма за солидарност.

Механизмът за солидарност е развитие на идеята по времето на А. Меркел, когато съществуваше споразумение с Турция в лицето на Т. Ердоган срещу заплащане в размер на 6 млрд. евро, Турция да задържа мигрантите по пътят им за Европа. Въведен беше механизъм „един за един“ - един върнат незаконен в Турция за един кандидат за бежанец сириец в ЕС – прилагане на схема за пренастаняване. Със въвеждането на механизма за солидарност, ролята на Турция тогава, се прехвърля скрито днес на държавите от Югоизточна Европа. Срещу заплащане тези европейски държави ще бъдат задължени да задържат мигрантите на територията си. Подобна практика прилага и Австралия. Тя има сключени споразумения за приемане на бежанци със съседни на нея страни - Камбоджа, Папуа Нова Гвинея и Науру.

Съществуват известни опасения, страната ни да се превърне в Европейската Камбоджа. Условия за тези опасения съществуват. България е икономически малка държава. По данни на Евростат, брутният вътрешен продукт (БВП) на страната ни е под 1 процент от БВП на ЕС, а по БВП на глава от населението се нареждаме на последно място сред държавите от ЕС. Използването на годишния солидарен резерв допуска приемане на мигранти на територията на дадена държава срещу финансова помощ. Определената сума към момента на година е в размер на 600 млн. евро, сума срещу която може да бъдат преместени общо 30 хил. мигранти.

Въпреки това солидарността представлява компенсационен механизъм към засегнатите от ситуация на криза държави. Изразява се в общо и колективно единомислие и взаимопомощ между държавите членки на ЕС. Механизмът за солидарност допринася за изграждането на новата Общоевропейска система за предоставяне на закрила на чужденците, където споделената отговорност между държавите членки се материализира, създават се ясни правила, процедури и задължение за участие на всички държави членки. От друга страна допринася за повишаване на доверието между държавите.

Литература:

1. Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти

(ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

2. Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, *ОВ L*, 22.05.2024 г.

3. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

4. Иванов Вл., „Управление на националната ориентация през XXI век“, С., ВИ, 2011 г. с. 188-196.

5. Иванов Вл., „Охраната на държавните граници и новият световен ред“. С., Военно издателство, 2005, с. 54.