

**Ваня Христова Стаматова**

**Правно регулиране на борбата с незаконната миграция в  
Европейския съюз**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

на дисертационен труд  
за придобиване на образователна и научна степен „доктор“

*Професионално направление 3.6 „Право“  
Докторска програма „Международно право и международни отношения“*

**Научен ръководител:**

проф. д-р Веселин Цанков

**Членове на Научното жури:**

Проф. д-р Емил Константинов - рецензент

Проф д-р Любомир Тимчев - рецензент

Проф. д.ю.н Маргарита Чинова

Проф. д-р Веселин Цанков

Проф.д-р Владко Иванов

*Дисертацията се състои от увод, изложение в три глави, заключение и библиография (122 български и чуждестранни източника в областта на международното право, правото на Европейския съюз и миграционното право, 120 нормативни актове, документи на европейски институции и други, 40 съдебни решения на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, както и 10 интернет - ресурса ). В текста са включени и 4 фигури като илюстрационен материал и 7 таблици. Общият обем на дисертационния труд е 276 печатни страници.*

Дисертационният труд е предварително обсъден от катедра „Правни науки” към Юридическия факултет на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър” и е насочен за защита пред научно жури, назначено със заповед на Ректора на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 18.06.2015 год. от 10 часа в Заседателната зала на Ректората на ВСУ „Ч. Храбър“.

Материалите за защита са на разположение в стая 204 във ВСУ „Черноризец Храбър“ и на интернет адрес [www.vfu.bg](http://www.vfu.bg) раздел „Докторантури“.

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>I. Обща характеристика на дисертационното изследване .....</b>	<b>1</b>
1. Актуалност на изследването .....	1
2. Обект и предмет на дисертационното изследване .....	5
3. Цел и задачи на дисертационното изследване .....	6
4. Научноизследователска теза на изследването .....	7
5. Методологична основа на дисертационното изследване .....	7
6. Теоретична и емпирична основа на дисертационното изследване .	7
7. Научна новост на труда .....	8
8. Практическа приложимост .....	8
9. Обем структура и съдържание на дисертационния труд .....	8
<b>II. Кратко изложение на дисертационното изследване .....</b>	<b>10</b>
<b>III. Справка за по-съществените приносни моменти .....</b>	<b>14</b>
<b>IV. Публичност на получените от дисертационното изследване резултати .....</b>	<b>15</b>

# I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

## *1. Актуалност на изследването.*

В последните години въпросите на имиграцията и правата на чужденците заемат приоритетно място в европейския дневен ред. Сближаването на имиграционните политики е постепенен подход по темата имиграция, което води до нов европейски опит, чрез т.нар „communitarisation” (комунитаризация)<sup>1</sup>. Тенденцията в миграционната политика е от нулева миграция, към регулирана и контролирана миграция. Според *Dehousse u Martinez* това развитие е тясно свързано с практическите нужди и съображения на явлението „миграция” и нарастващото значение на демографските последици от него.<sup>2</sup>

Днес миграцията се изследва не само индивидуално от отделните държави, но и колективно. Основният проблем, възникващ при правното регулиране миграцията е борбата с незаконната миграция и когато се говори за миграция, тя се разглежда преимуществено в този аспект. Управлението на незаконната миграция е част от цялостната стратегия за управление и контрол на миграцията. Само единна европейска политика може да улесни свободата на пътуване и едновременно с това да контролира миграцията. Както отбелязват *Цанков и Христова*, за да се постигне тази цел трябва има единен подход и правила за връщане на нелегално пребиваващите (т.нар. „връщане” или „обратно приемане”), изграждането на информационни системи за обмен на данни по повод нелегалната миграция и хармонизация на законодателствата за борба с нелегалния трафик на хора.<sup>3</sup>

За да се справят ефективно с незаконната миграция държавите трябва да си сътрудничат с единна институционална рамка<sup>4</sup>. Необходим е един общ подход към миграцията, който създава надеждни изисквания относно приемането и интеграцията на законните мигранти, както и строги мерки за борба с незаконната миграция.

При постигането на единна рамка в процеса на европейска интеграция трябва да се преодолее препятствието на националния суверенитет, като държавите са все по-склонни да отстъпят част от него в полза на европейския законодател. Доскоро имиграцията се счита

---

<sup>1</sup> Комунитаризацията или още общносттаване е създаване на правна уредба на ниво Европейска общност и Европейски съюз.

<sup>2</sup> **Dehousse F., Martinez J.**, *La politique européenne d’immigration et d’asile*, in *Studia diplomatica*, 2002, vol. LV, I, p. 44.

<sup>3</sup> **Цанков В., Христова Н.**, *Миграционно и бежанско право*, Издателство на ВУЗФ, 2011 г., стр.8

<sup>4</sup> Този аспект е подчертан от европейските институции, *Conclusions de la Presidence, Conseil Europeen – Tampere, 15- 16 octobre 1999*, p.11, COM/2000/ 757 Communication from the Commission to the Council and the European parliament on a community immigration policy, pp.3-4, pp.13-14, p.19, COM /2006/ 735 Communication from the Commission to the Council and the European parliament: *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, стр.1

за въпрос, който обикновено е отговорност единствено на отделните държави. Това се дължи на факта, че въпросите, свързани с развитието на миграционните процеси са сложни и деликатни, и пряко засягат националните интереси.

През XX век миграционните потоци бързо се разрастват и миграцията се превръща в съставна част на глобалните проблеми, които изискват създаването на нов подход при регламентирането на миграционните политики, за да се постигне баланс на интересите на всички участници в миграционните процеси.

Проблемите на миграцията и нейното правно регулиране са предмет на множество изследвания, което обуславя актуалността на настоящото изследване.

Съвременните данни показват ръст на миграционните потоци, като от 816 000 души през 2000 година нарастват на 3, 1 млн. души през 2010 година.

Протичащите социални и икономически процеси в глобален, регионален и национален мащаб оказват съществено влияние за формиране на процесите, свързани с незаконната миграция. Ефективната борба с това явление изисква комплексен подход и балансирана политика от страна на институциите на Европейския съюз, гарантираща сигурността на държавите - членки, ефективен граничен контрол по външните граници, изпълнение на националните изисквания за влизане, пребиваване и трудова заетост на чужденци, спазване на условията и реда за предоставяне на особена закрила на чужденци, както и защита на правата на мигрантите в контекста на действащото международно хуманитарно законодателство.

Незаконната миграция е явление, което възниква в резултат на доброволен индивидуален избор или на принудителни обстоятелства, свързани с въоръжени конфликти, нарушаване на човешките права, хуманитарни кризи, екологични катастрофи или липса на икономически възможности в страните на произход. Следователно създаването на правна регламентация в тази област трябва да отчита първопричините на нелегалната миграция и да бъде съобразена със съответните категории мигранти.

Както на национално, така и на европейско ниво се използват различни изрази, обозначаващи лица, които не отговарят или са престанали да отговарят на изискванията за влизане и пребиваване на територията на държава - членка – „незаконни”, „нелегални” „нередовни, „недокументирани” мигранти и „мигранти с неуреден статут”. В настоящия труд ще използваме термините „незаконни” и „нелегални” имигранти.

Днес на територията на Европейския съюз живеят около 5, 5 милиона имигранти с нередовен статут, като общото между тях е, че не притежават редовни документи за влизане

и пребиваване на територията на държавите - членки.<sup>5</sup> Най - често незаконно пребиваващите са чужденци са влезли в Европейския съюз с редовни документи, но са останали след изтичането на техния срок.

Незаконната миграция се превръща в приоритетен въпрос на миграционната политика в последното десетилетие. Правителствата на държавите - членки се обвиняват взаимно по отношение на политиката за справяне с нелегалните мигранти. Все още не са подробно проучени размерите и характеристиките на нелегалната имиграция, като явление, чиято сложност възниква от факта, че нелегалните имигранти са разнородна категория лица. Сред широката общественост нелегалната имиграция в Европа се свързва със страховете на държавите - членки, че ще загубят контрола над границите си, че системите за социално осигуряване ще се пренатоварят, че местните работници ще бъдат изтласкани от пазара на труда и, че престъпността ще нарастне. В резултат на това нелегалната имиграция е един от приоритетите на миграционната политика на ЕС. Незаконната миграция е силно политизиран въпрос, както на национално, така и на европейско равнище. За да се разбере и оцени правилно това явление трябва да се проучи миналото, настоящето и бъдещето на мерките, които ЕС и държавите - членки прилагат за справянето с този проблем.

Когато се говори за борба с незаконната миграция, следва да се разбира комплекс от юридически, икономически и социални мерки, насочени към предотвратяване на незаконно влизане, незаконно пребиваване и незаконна трудова заетост на територията на държавите - членки на ЕС.

Нелегалната миграция е проблем за всяка държава или регион. Прилагането на общи стандарти и политики предполага хармонизиране на законодателството, визовия режим, сътрудничеството с правителствени и неправителствени организации и гражданите, в съответствие с установените международни правила и практики в държавите - членки на ЕС.<sup>6</sup>

Източното разширяване на ЕС през 2004 г., заедно с присъединяването на Румъния и България към него през 2007 г. променя формата на европейско миграционно пространство и значително увеличава на мобилността на населението на тези страни от Изток на Запад. Предоставянето на право на свободно движение на лица от новите държави - членки от Централна и Източна Европа от една страна и увеличаването на контрола по отношение на други държави - нечленки на ЕС, от друга, довежда до трансформация на миграционните

---

<sup>5</sup> Предвид нередовния статут тези лица е изключително трудно да се съберат надеждни данни относно броя им и данните са основани на груби изчисления, Вж. Resolution 1568 /2011- Council of Europe Parliamentary Assembly, „Regularisation programmes for irregular migrants”

<sup>6</sup> **Тимчев, Л.** Състояние на миграционната обстановка в Република България преди приемането и в Европейския съюз, Годишник - Министерство на вътрешните работи. Академия. - ISSN 1312-6415. – 25, 2009, с. 5-55

потоци и другите видове мобилност в рамките на ЕС. Под влиянието на икономически, демографски и политически фактори, взаимодействието между ЕС и държавите, които не са част от него непрекъснато се променя, а новите Шенгенски граници създават нови миграционни потоци с положително и отрицателно въздействие върху държавите.

В същото време липсата на политическа и правна координация между ЕС и трети държави в областта на управлението на миграционните потоци, води до необходимостта от разработване на общи подходи за регулиране на миграцията.

Държавите - членки на ЕС ежегодно приемат голямо количество мигранти, идващи с различни цели и за различни периоди на пребиваване. Основните миграционни потоци са свързани с лица - граждани на ЕС, които пребивават на законно основание в търсене на работа или продължаване на образованието. Заедно с тях нараства количеството и на незаконни имигранти, пребиваващи на територията на Съюза.

През 2013 г. вследствие на конфликта в Сирия, ЕС и по - конкретно България са подложени на засилен миграционен натиск. Основната задача в създалата се ситуация е да се отграничи бежанския поток от потока на незаконни имигранти, идващи от държави като Афганистан, Алжир, Пакистан и др.

В периода април – юни 2013 г. са регистрирани 24 805 незаконни преминавания на границите на ЕС, което представлява увеличение със 7,4 % в сравнение със същия период на 2012 г. и със 155 % в сравнение с първото тримесечие на 2013 г.<sup>7</sup>

След значителното увеличение на притока на мигранти в централната част на Средиземноморието от лятото на 2013 г. и след трагичното корабкрушение край италианския остров Лампедуза, пред институциите на ЕС възникна необходимостта да положат усилия за предотвратяване на такива трагедии в бъдеще.

Основните опорни точки в действията на европейските институции са: сътрудничество с държави извън ЕС, с цел предотвратяване на миграционни потоци към Съюза, регионална защита, презаселване и законен достъп до Европа, борба с трафика и нелегалното прехвърляне на хора през граница, засилено наблюдение на границите и помощ и солидарност с държавите - членки, които са подложени на висок миграционен натиск.

В настоящото изследване е описана последователността при създаването на компетентността на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция, общите мерки, предприети от държавите - членки, чрез приемането на промени в Учредителните договори и актове на вторичното право. Представянето на нормативната база е съществена част от изследването и база за разбиране на неговата научно - изследователска теза.

---

<sup>7</sup> Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент, Четвърти шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство, 1 май — 31 октомври 2013 г., COM(2013) 832 final

Миграционната политика на ЕС е важен елемент при осигуряването на общоевропейската сигурност. Едновременно с това, правното регулиране в областта на борбата с незаконната миграция на европейско равнище не отговаря в пълнота на съвременните реалности и това принуждава държавите - членки да прибегнат към мерки на национално ниво. В действията на държавите - членки не можем да проследим единен подход относно борбата с незаконната миграция, което в голяма степен снижава тяхната ефективност. Държавите, които в най-голяма степен са засегнати от нерегулираните миграционни процеси настояват за общо решение на проблема, докато държавите, в които има сравнително ниско ниво на незаконна миграция предприемат по - лоялен подход, напр. узаконяване. Тези държави не искат да се включат в общата система за разпределение на разходите, възникващи при връщането на незаконните имигранти.

**Актуалността на изследването** на правното регулиране на борбата с незаконната миграция в ЕС е обусловена от няколко обстоятелства, към които можем да отнесем: разширяване на нормативната уредба и фокусиране върху въпросите, свързани с правата на човека, към които се отнася и правото на свободно движение на хора и закрилата на основните права на нелегалните имигранти; създаване на уеднаквена процедура за връщане на граждани на трети страни, необходимостта от анализ на незаконната миграция, като се вземат предвид нейните цели и съдържание, както и степента на въздействие върху други сфери на обществените отношения. Този въпрос е особено *актуален* и за Р България, която се оказва изправена пред динамична и неопределена имиграционна ситуация. Управлението на имиграционните процеси стана важна част от вътрешната и външна политика, тъй като за кратко време страната ни привлече различни категории имигранти - трафик на хора, бежанци, нелегални имигранти и др.

## ***2. Обект и предмет на дисертационното изследване.***

**Обект на изследването** са отношенията на държавите - членки на ЕС, институциите и органите на Съюза във връзка с правното регулиране на политиката на ЕС относно нелегалната миграция и връщането на граждани на трети страни.

**Предмет на изследването** са Учредителните договори и другите актове на институциите на ЕС, регулиращи миграционните процеси, формите и механизмите на сътрудничество между държавите-членки в областта на незаконната миграция и защитата на основните права на незаконните мигранти.

**Изследването е ограничено** в следните рамки:



*Първо*, извън обхвата на изследването са условията за предоставяне на убежище, статут на бежанец, хуманитарен статут и временна закрила по Закона за убежището и бежанците в Република България.

*Второ*, изследването не анализира управлението на кризисната ситуация възникнала в следствие на засиления имиграционен натиск към Република България през 2013 г.

*Трето*, изследването не е насочено към мерките за противодействие на трафика на хора, въпреки че тази форма на мобилност се включва като форма на нелегална имиграция и е ключов приоритет на българската имиграционна политика, с цел да се поддържа тесен фокус на изследване.

*Четвърто*, законната миграция между граждани на държавите – членки, улеснена от изграждането на вътрешния пазар на Европейския съюз остава извън обхвата на изследването.

Въведените ограничения имат за цел да се стесни теоретичният и времеви обхват на изследването, като вниманието се насочва към правното регулиране на борбата с незаконната миграция.

### ***3. Цел и задачи на дисертационното изследване.***

Целта на дисертацията е да направи комплексен анализ на първичното и вторично право на ЕС, както и на други документи в областта на миграцията за да се определи нивото на правна регламентация на политиката относно борбата с незаконната миграция и връщането на граждани на трети страни, защитата на основните права на незаконните мигранти, както и да се идентифицират актуални проблеми и решения, тенденциите и перспективите за развитието на Правото на ЕС в областта.

Задачите на изследването, обусловени от неговата цел се свеждат до следното:

- Да проучи историята и основните етапи в създаването на компетентността на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция;
- Да разгледа стратегиите на ЕС относно ефективното управление на миграционните потоци, включващи приток на незаконни имигранти, както и да се определят актуалните приоритети на миграционната политика на ЕС;
- Да изучи съдържанието на понятието „незаконна имиграция“;
- Да разгледа основните правни инструменти и механизми на ЕС, хармонизиращи правното регулиране на борбата с незаконната имиграция;
- Да анализира споразуменията за реадмисия като средство за сътрудничество между държавите - членки на ЕС;

- Да разгледа основните положения в процедурата за връщане на незаконно пребиваващи лица и мерките срещу работодатели, наемащи незаконни мигранти;
- Да анализира въпроса за спазването на нормативните документи и мерките, предприети от ЕС и отделните държави-членки на ЕС за предотвратяване и борба с незаконната миграция и съответствието с международните стандарти за човешките права и свободи.

#### ***4. Научноизследователска теза на изследването.***

Обосновава се тезата, че сътрудничеството между държавите - членки на ЕС при създаването на правна уредба на борбата с незаконната миграция представлява област на общоевропейски интерес и взаимната заинтересованост на държавите за предотвратяването на това явление обуславя съвместни действия и международни механизми: сключване на международни договори, разработване и приемане на актове от европейските институции, създаване на единни стандарти за връщане на граждани на трети страни и спазване на основните права на незаконните мигранти. В труда се демонстрира, че създадената и приложима правна уредба служи на декларираната от европейският законодател цел да се предприемат мерки, които гарантират сигурността на държавите - членки и стремежа за справяне с незаконната миграция.

Подчинено на тази теза в работата се застъпва становище за необходимост от запазване, но и усъвършенстване на създадената правна уредба в областта на борбата с незаконната миграция. Възможното усъвършенстване на уредбата, би могло да се състои в бъдещо корективно урегулиране от европейския законодател на някои по - особени хипотези, като процедурните гаранции за връщане и спазване на основните права на незаконните мигранти.

#### ***5. Методологична основа на дисертационното изследване.***

Дисертационният труд цели да анализира особените проявления на европейската интеграция в процеса на правно регулиране на борбата с незаконната миграция и създаването на единни стандарти за връщане на граждани на трети страни. Той почива на аналитична концепция и понятиен апарат, присъщи на интеграционното право. Това е изследване на правото на ЕО и ЕС, насочено към изясняване на причините и механизмите за навлизането му при регламентиране на борбата с незаконната миграция и създаването на единната процедура за връщане. При изследването са съчетани историческия, нормативния и сравнителноправния метод на анализ. Използван е основно метода на анализ на международноправни документи, както и актове на първичното и вторичното право на ЕС. Предвид на възможността да бъде изследван процесът в неговото развитие през дълъг период от време, широко е и приложението на историческия метод.

## **6. Теоретична основа на дисертационното изследване.**

При изследването на проблема са използвани 122 български и чуждестранни източника в областта на международното право, правото на Европейския съюз и миграционното право, 120 нормативни актове, документи на европейски институции и други, 40 съдебни решения на Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека, както и 10 интернет-ресурса, в които са представени различни виждания, свързани с проблема за нелегалната миграция и връщането на граждани на трети страни.

## **7. Научна новост на труда.**

Трудът е първото цялостно самостоятелно българско изследване правната уредба на борбата с незаконната миграция в Европейския съюз и относително изчерпателен анализ на проблематиката. На основата на съществуващите в доктрината възгледи се предлагат цялостна систематика и извеждане на основните проблеми в материята. Научните изводи са оригинални и не следват от близо съществуващите в европейската или в българската правна литература разбирания главно поради оскъдната или никаква научна литература по някои от въпросите. Направен е опит за цялостен анализ на разглеждания въпрос, която се основава на частични достижения на други автори в елементи на разглежданата материя и на статистически данни.

За мащабите на българската правна литература научна новост представлява самото цялостно изследване и анализът неговата цялост.

Дисертационният труд може да се разглежда като *оригинален принос в науката*. Той е посветен на материя, която в българската правна литература не е достатъчно изследвана по ред причини, включително заради широобхватността на явлениято "незаконна миграция" и свързаните с него правни, икономически, социални и хуманитарни проблеми.

**8. Практическата значимост** на дисертационния труд произтича от изграждането на цялостни и завършени научни постановки и прякото им обвързване с нуждите от знания на практикуващите юристи и гражданите по отношение на правната регламентация на борбата с незаконната миграция в ЕС.

## **9. Обем, структура и съдържание на дисертационния труд.**

Дисертацията е в *обем* от 276 страници, включително списък на използвана литература.

**Структура.** Научноизследователският труд се състои от увод, изложение, заключение и библиография. Изложението е представено 3 глави, в които отделните въпроси от предмета на изследването са тематично обособени в заглавия и подзаглавия, означени чрез точки с арабски цифри.

## *Структура на дисертационния труд:*

### **УВОД**

### **ГЛАВА ПЪРВА**

#### **КОМПЕТЕНТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С НЕЗАКОННАТА МИГРАЦИЯ**

1. Историческо развитие на европейската интеграция и миграционните процеси в Европа

1.1. Регулиране на миграционните процеси преди Договора за Европейски съюз от Маастрихт

1.2. Договорът за Европейски съюз от Маастрихт 1992 г. и създаването на Европейския съюз. Междуправителствено сътрудничество в рамките на Третия стълб

1.3. Договорът от Амстердам 1997 г. и изграждането на Пространството за свобода, сигурност и правосъдие.

1.4. Договорът за реформа от Лисабон 2009. Правна уредба на пространството на свобода, сигурност и правосъдие- анализ на разпоредбите на Дял VДФЕС.

1.5. Правото на Шенген (L'Acquis Shengen) и интегрирането му в правната система на Европейския съюз.

2. Миграционна политика и стратегии на Европейския съюз

2.1. Програмата от Тампере 1999 г.- първа фаза в реализацията на политиката на Европейската общност в областта на имиграцията.

2.2. Програмата от Хага 2004 г. - втора фаза в реализацията на политиката на Европейската общност в областта на имиграцията.

2.3. Програмата от Стокхолм 2009 г - съвременния етап на развитие на миграционната политика на ЕС.

### **ГЛАВА ВТОРА**

#### **ПРАВНА УРЕДБА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТНОСНО НЕЗАКОННАТА МИГРАЦИЯ.**

1. Понятието „незаконна миграция” в Правото на Европейския съюз .

2. Хармонизация на законодателството на Европейските общности и Европейския съюз в областта на борбата с незаконната миграция.

2.1 Общи стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

2.2 Споразуменията за реадмисия – средство за сътрудничество между държавите-членки и трети страни в областта на незаконната миграция.

2.3 Минимални стандарти за санкции и мерки срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава.

## **ГЛАВА ТРЕТА**

### **ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА НЕЗАКОННИТЕ МИГРАНТИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.**

1. Правото на Европейския съюз и защитата на основните права. Харта на основните права на ЕС.

1.1. Приложение на Хартата на основните права на ЕС спрямо граждани на трети страни.

2. Правна рамка на основните права на незаконните мигранти в Европейския съюз.

2.1. Международни актове относно защитата на основните права на незаконните мигранти.

2.2. Основни права на незаконните мигранти в актовете на Съвета на Европа.

2.3. Правна рамка относно основните права на незаконните мигранти в Правото на Европейския съюз.

2.4. Спазване на защитата на правата на незаконните мигранти в споразуменията за обратно приемане.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

### **II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ**

В **увода** са представени: актуалност на изследвания проблем; обект и предмет на дисертационното изследване; цел и задачи на изследването; научно-изследователска теза; методологична основа на изследването; теоретична основа на дисертационния труд; научна новост и практическа приложимост.

В **Глава първа** е направено проучване на възникването и развитието на компетентността на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция.

Направен е преглед на историческото развитие на европейската интеграция и миграционните процеси в Европа.

Преди влизането в сила на Договора за Европейски съюз ( ДЕС) от Маастрихт миграционните процеси се регулират независимо от всяка от държавите – членки в Европа.

През този период правната регламентация на миграционните процеси, вкл. и борбата с незаконната миграция са в юрисдикцията на държавите - членки и не е създадена общностна правна рамка. В Договора за Европейска икономическа общност (ДЕИО), подписан в Рим на 25 март 1957 година и влязъл в сила на 14 януари 1958г. съществуват разпоредби, относно правомощията на институциите на Общността в областта на имиграцията. Разпоредбите, за свободното движение на хора, независимо от тяхната обща приложимост, се отнасят само за гражданите на държавите - членки. ДЕИО закрепва забраната за дискриминация, основана на гражданството (чл. 12), провъзгласява свободното движение на граждани и работници (чл.39), социалните права на работниците (чл.42), свободния избор на местожителство (чл.39 – чл.42), равно заплащане на труда (чл.141) и др. Чл.59,§2 ДЕИО позволява прилагането на разпоредбите относно предоставянето на услуги и по отношение на гражданите на трети държави.

Разгледани са разпоредбите на Учредителните договори, имащи отношение към миграционните процеси и в частност към незаконната миграция. Изследването доказва , *че създаването на споделена компетентост на институциите и органите на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция минава през суверенитета на отделните държави - членки и техните страхове за защита на националната сигурност и обществения ред*. Ако при създаването на Европейските общности, въпросите, свързани с регулирането на миграционните процеси са били в компетентността на държавите - членки, то впоследствие започва приемането на законодателни и други актове, свързани с имиграцията, вкл. и с борбата с незаконната миграция на територията на Общностите и Съюза. С приемането на първите актове, започва създаването на компетентност в областта на миграционната политика.

Отбелязано е, че правното регулиране на миграционната политика и в частност борбата с незаконната миграция трябва да бъдат поставени на общоевропейско ниво, като с приемането на различни нормативни актове да се създаде единна система за борба с това явление.

С приемането на Договора за Европейския съюз от Маастрихт през 1992 година се внасят в съществени промени в интеграционната структура, имащи отношение към формирането на компетентност в областта на миграционната политика. Разглеждайки разпоредбите на Договора за ЕС можем да направим извод, че относно миграционните процеси в Европа се поставя ясно разграничение на политиката на ЕС и Общността в това отношение. Приема се разделянето на миграционните потоци като се определя най-същественото различие - незаконната миграция и предоставянето на убежище. Политиката

на Съюза в областта на миграцията вече се определя като обща т.е, намираща се под единно ръководство на съвместни органи, определени от Договора.

От анализа на Договора от Маастрихт, можем да изведем неговите положителни характеристики по отношение на миграционната политика на ЕС, както и да го определим като „конституиращ“ по отношение на проблемите на миграцията и борбата с незаконната миграция. Този договор има „пряко действие“ върху нормите, регулиращи миграционните процеси. Според *Jans*, изхождайки от това, Договорът не вменява на държавите непосредствено привеждане на своето миграционно законодателство в съответствие с определени стандарти, а единствено „дава основните насоки“ на действията, които страните-членки трябва да извършат в това отношение<sup>8</sup>.

Разгледан е Договора от Амстердам и на базата на проведения анализ можем да направим заключение, че значението на Договора от Амстердам за решаването на въпросите на имиграцията и ограничаването на незаконната имиграция се свежда именно до посочените по-горе особености, а именно:

- координиране на политиките на отделните държави при водещото начало на Съюза по въпросите на полицейското сътрудничество;

- сътрудничество в областта на уеднаквяването на стандартите в имиграционната политика, както и тези отнасящи се до гражданско- правните въпроси.

Въпреки трудностите за преодоляване на предръзсъдъците, свързани с националния суверенитет, с влизането в сила на Договора от Амстердам и създаването на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие се очертават ясно стъпките за създаването на компетентност на ЕС в областта на миграционната политика и постепенно се преминава към приемане на мерки на общностно ниво.

Анализирани са разпоредбите относно създаването на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, като ключов момент в осъществяването на компетентността на ЕС в областта на миграционната политика. Създаването на ПССП на територията на ЕС е продължителен процес на организация и създаване на нови мерки по укрепване на сигурността и строго спазване на свободата и законността. Действието на Договора от Лисабон прави от ПССП приоритетна задача на европейската интеграция и представлява важна стъпка към създаването на компетентност на институциите на ЕС за приемане на актове на вторичната право в областта на борбата с незаконната миграция<sup>9</sup>.

В процеса на изследването са анализирани Програмите от Тампере, Хага и Стокхолм, като ключови моменти в изготвянето на миграционната политика и стратегия на

---

<sup>8</sup> **Jans J.**, *European Environmental Law*, Groningen, 2000, p. 124

<sup>9</sup> **Alison J., Sufirin B.**, *EU Competition Law*, London, Oxford University Press, 2010.

Европейския съюз, при която процесът към подобен подход е започнал преди много години и ще отнеме много време заради сложното естество на действия в сферата на имиграцията.

В изследването е включено и Правото на Шенген и интегрирането му в правната система на Европейския съюз, като този процес може да се определи като съществен в развитието на нормативната уредба, свързана с борбата с незаконната миграция на територията на Общността. Като последваща стъпка е анализирана общата визова политика след приемането на Визовия кодекс и последиците от въвеждането на единния визов режим, чрез който се поставя разграничението между законните и незаконните мигранти и се осъществява контрола по вътрешните и външните граници на Съюза.

От разгледаните в Първа глава теоретични аспекти на възникването и развитието на компетентността на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция могат да се направят следните обобщения:

- Създаването на компетентност на институциите на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция обвързано с множество икономически, политически, демографски, етнически и други фактори.
- Формирането на компетентността преминава през националните различия на държавите - членки и преодоляване на националния суверенитет на отделните държави-членки.
- Основна стъпка за формирането на компетентността е комюнитаризирането на правната уредба и прехвърлянето на въпросите, свързани с незаконната миграция в Третия стълб.
- При осъществяването на компетентността на ЕС се прави разграничение между борбата с незаконната миграция и процедурите за предоставяне на убежище.
- Компетентността на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция е споделена, което предполага действия , както от страна на институциите на ЕС , така и от страна на държавите- членки.
- Интегрирането на Шенгенското право в правото на ЕС дава отговор на въпроса за правосубектността на ЕС.

Част от анализа в **Глава втора** е насочен към изясняване на понятието „незаконна миграция” в Правото на Европейския съюз, като са отграничени различните изрази, които се използват при употребата му и е изведено самостоятелно определение. На следващо място са разграничени категориите на незаконните мигранти, икономическите мигранти и бежанците. С изследването е направен опит да бъдат проучени различните състояния, които водят до незаконно влизане или пребиваване на територията на държавите - членки. *Като заключение е изведено твърдението*, че незаконната миграция в Европейския



съюз може да бъде да разглеждана като форма на териториално преместване на населението, при което влизането и пребиваването на чужди граждани и лица без гражданство в приемащата държава се извършва в нарушение на международното право, на правото на ЕС или на съответното национално законодателство на държавите- членки като нарушението може да се изразява в незаконно влизане на територията на дадена държава, незаконно пребиваване , незаконна трудова заетост или стопанска дейност.

*В подкрепа на научната теза на изследването, незаконната миграция е определена като системен проблем, който може да бъде решен само и единствено чрез общи действия от държавите - членки и институциите на Европейския съюз.*

Анализирани са стъпките за създаване на единни стандарти за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, като бяха изведени характеристиките на общата политика в тази област. С приемането на Директива 2008/115/ЕО относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни се създава общ принцип, съгласно който незаконното пребиваване следва да бъде прекратено след провеждане на справедлива и прозрачна процедура, насърчаване на доброволното връщане и предоставяне на общ срок за връщане на незаконните мигранти, въвеждане на процедура от два основни елемента - решение за връщане (реадмисия при наличие на съответно споразумение) и провеждане на процедура на връщане на лицата, въвеждане на законови ограничения при връщането, въвеждане на процедури, гарантиращи правата на лицата, подлежащи на връщане, ограничаване на използването на принудителни мерки, като ограничението е обвързано с принципа на пропорционалност и общи правила за осъществяването на процедурите по връщането, отчитане на ефектите от мерките по връщането в това число и въвеждането на забрана за влизане, както и възможността за ограничаване на подобна забрана при изпълнение на принципа на доброволното връщане, възможност за забрана за влизане при наличието на риск за националната сигурност на държавата, въвеждането на общи правила при връщане, осъществено между държави-членки.

В Директива 2008/115/ЕО се определя доброволното напускане като " спазване на задължението за връщане в срока , определен за тази цел в решението за връщане " . *Смятаме, че трябва да се прави разлика между три различни категории на връщане : доброволно връщане /репатриране, задължително връщане и принудително връщане.*<sup>10</sup> *Доброволното връщане* е термин, използван за връщане на лица с правно основание за пребиваване в приемащата държава , които са направили информиран избор и свободно са се

---

<sup>10</sup> ECRE, Position on Return, October 2003, p. 4; ECRE, Comments on the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, May 2006, p. 4.

съгласили да бъдат репатрирани. Обратно , терминът *задължително връщане* трябва да се използва за лица, които вече нямат правно основание за пребиваване на територията на приемащата държава и по този начин са задължени по закон да напуснат страната. Той се прилага за лица, които са се съгласили да напуснат , или са били предизвикани да напуснат чрез заплахата за санкции. *Принудителното връщане* е връщането на лица, които по закон следва да напуснат страната , но не са се съгласили да направят това и по тази причина подлежат на санкции или принуда , за да се извърши извеждането им . Като се има предвид , че обхватът на Директивата е строго ограничен до връщането на граждани на трети страни, които пребивават незаконно на територията , смятаме, че използването на думата " доброволно напускане " е подвеждащо , тъй като не отразява реалната ситуация .

При анализа на Директива 2008/115/ЕО можем да изведем следните характеристики на политиката на ЕС в областта на връщането:

- изработване на общ за страните-членки принцип, съгласно който незаконното пребиваване следва да бъде прекратено след провеждане на справедлива и прозрачна процедура;
- насърчаване на доброволното връщане и предоставяне на общ срок за връщане на незаконните мигранти;
- въвеждане на процедура от два основни елемента - решение за връщане (реадмисия при наличие на съответно споразумение) и провеждане на процедура на връщане на лицата;
- въвеждане на законови ограничения при връщането;
- въвеждане на процедури, гарантиращи правата на лицата, подлежащи на връщане;
- ограничаване на използването на принудителни мерки, като ограничението е обвързано с принципа на пропорционалност и общи правила за осъществяването на процедурите по връщането;
- отчитане на ефектите от мерките по връщането в това число и въвеждането на забрана за влизане, както и възможността за ограничаване на подобна забрана при изпълнение на принципа на доброволното връщане;
- възможност за забрана за влизане при наличието на риск за националната сигурност на държавата;
- въвеждането на общи правила при връщане, осъществено между държави-членки.

В отделен параграф са разгледани споразуменията за реадмисия като средство за сътрудничество между държавите - членки на ЕС и трети страни в борбата с незаконната

миграция, като в подкрепа на научната теза на изследването беше изказано мнение, че тези споразумения за важен инструмент за справяне с незаконната миграция от трети държави, като за в бъдеще ЕС трябва да преразгледа цялостната политика за обратно приемане, като обмисли промяна в стимулите, които предлага за договорящите страни. *От направения анализ се установи*, че коренно трябва да се промени начинът на съставяне на споразуменията за обратно приемане на ЕС по отношение на стимулите за договорящите държави. ЕС трябва да заложи задължението за обратно приемане в рамковите споразумения с трети държави — за собствените граждани *ex officio*, а за гражданите на трети държави то трябва да е свързано с допълнителни стимули. Следва да бъдат по-подробно разработени пряко действащи клаузи за обратно приемане. Това ще допринесе за по-доброто използване на лостовия механизъм, който такова споразумение представлява за страната – партньор. Този механизъм може също така да се използва, като успоредно с преговорите за споразумение за партньорство и сътрудничество или друг вид споразумение за асоцииране или сътрудничество се водят преговори за сключване на споразумение за обратно приемане на ЕС. Неспазването на задължението за обратно приемане следва да води до налагането на санкции на страните партньори, които не сътрудничат в достатъчна степен при борбата с незаконната миграция, без да се накърняват правните задължения, включени в рамковите споразумения между ЕС и третите държави.

На следващо място са разгледани санкциите за работодатели, наемащи незаконни мигранти, предвидени в Директива 2009/52/ЕО, като следваща стъпка в хармонизацията на правната уредба на борбата с незаконната миграция в ЕС. Справянето с незаконната трудова заетост е една от основните задачи, стоящи пред европейските институции и държавите - членки и основната цел на този нормативен акт е създаването на санкции не за незаконно пребиваващите лица, а за техните работодатели. Общия подход включва създаването на механизми за контрол на наемането на незаконни мигранти, като налагането на *ефективни, съразмерни и възпиращи санкции*, които се увеличават в зависимост от наетите лица. Освен това върху работодателите пада и тежестта да поемат разходите за връщане на незаконно пребиваващите лица, когато е проведена процедура за връщане.

От направения във **Глава Втора** анализ можем да направим следните изводи:

- Все още на ниво ЕС няма единни термини, определящи понятията „незаконна миграция“, и „незаконен имигрант“.
- Хармонизацията на нормативната уредба на ЕС в областта на борбата с незаконната миграция се създава чрез приемането на актове на вторичното право, като част от тях са насочени към взаимното признаване на решения за експулсиране на граждани на

трети страни и налагането на финансови санкции за правозначи, осъществяващи транспорт на незаконни имигранти.

- Една от основните стъпки в хармонизацията на законодателството на ЕС е създаване на общи стандарти и процедури за връщане на незаконно пребиваващи лица, като акцент се поставя към спазването на основните права.

- Споразуменията за реадмисия между ЕС, държавите – членки и трети държави са важен инструмент в борбата с незаконната миграция, като в бъдеще следва да бъдат предприети мерки за тяхната ефективност по-голяма ефективност в процедурата по обратно приемане на незаконно пребиваващи лица.

- Хармонизацията на правната уредба във връзка с трудовата заетост на работниците – незаконни мигранти се извършва чрез приемането нормативна уредба , свързана с налагането на санкции за работодателите, а не със създаване на наказания за самите незаконни мигранти.

В **Трета глава** са разгледани основните права на незаконните мигранти в Европейския съюз , както и взаимодействието между Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права на ЕС.

Анализирано е приложението на Харта на основните права на ЕС спрямо гражданите на трети страни и е направен извода, че *правата на човека са универсални, неотменими и защитават всички лица, независимо от техния юридически статут, като се посочва, че незаконните мигранти притежават всички основни права, които трябва да бъдат спазвани и гарантирани от Правото на ЕС.*

В хода на изследването са разгледани международните актове за защита правата на човека и беше направен извода, че те провъзгласяват права, които се прилагат за всички категории лица. Тези права и свободи са приложими за всички лица, които се намират в рамките на юрисдикция на договарящите се страни, независимо от техния статут, ако индивидите са изрично изключени от тяхното приложно поле. Направен е извод , че *неспазването на условията за влизане, престой или пребиваване в дадена държава-членка не лишават мигрантите от основните права, които са приложими към всички човешки същества, като следва да се направи разграничение между мигранти, които са в процедури за връщане и тези, които не са открити и живеят незабелязано на територията на ЕС.* Тук можем да отбележим, че Общностното право урежда стандартите за третиране на лица, за които са били издадени решение за връщане. Докато тези лица не бъдат изведени , трябва да бъдат третирани в съответствие с основните им права. Другата категория лица, неоткритите мигранти са предимно обект на политики и мерки, разработени от ЕС за целите на борбата с незаконната миграция. Те могат да бъдат обхванат от мерките, предприети от

Съюза в други области, например, по отношение на общественото здраве или безопасността и здравето на работниците.

Въз основа на анализа в **Глава Трета** могат да бъдат направени следните изводи:

- Защитата на правата на човека е основополагащ принцип, който намира отражение Учредителните договори на ЕС;
- Хартата на основните права на ЕС е приложима към гражданите на трети държави, в т.ч и към незаконните мигранти;
- Защитата на правата на незаконните мигранти намира място в международноправни актове, актове на Съвета на Европа и актове на институциите на ЕС;
- Разграничават се три вида пречки (технически, юридически и политически) за неизвеждане на незаконни мигранти, което може да доведе до ограничаване на техните основни права;
- Особено внимание следва да бъде обърнато на процесуалните гаранции и спазване на основните права в процедурата за връщане на незаконните мигранти.

В заключение можем да кажем, че при създаването на нормативна уредба в областта на борбата с незаконната миграция трябва да бъдат съблюдавани основните права на засегнатите лица, като съществуващата до момента международна и европейска правна рамка установява задължения за държавите – членки на ЕС към незаконните мигранти за спазване на тези права.

Разработването на общата миграционна политика за в бъдеще и по-конкретно управлението на незаконната миграция следва да бъде подчинено на създаване на един подход за управление на външните граници и спазване на принципа „*non refoulement*”.

В изследването е изведена тезата, че политиката за връщане е важен инструмент за намаляване на незаконната миграция чрез изпращане на ясно послание до потенциалните мигранти, че съобразяването с разпоредбите на миграционното законодателство е единственият начин да се ползват предимствата на имиграцията. Оптимални резултати могат да бъдат постигнати, само когато политиката по връщане се съчетае с ефективна система за управление на границите с политиката на убежище, както и с подходящи механизми за законен прием и интеграция. В същото време въпросите за връщането и реинтеграцията надхвърлят границите на миграционната политика, те съставляват ключов елемент от външната политика и от развитието на сътрудничеството със страни на произход и транзитни страни.

За в бъдеще управлението на международните миграционни потоци трябва да се провежда чрез прозрачна, балансирана и хуманна политика на връщане при отчитане на индивидуалните нужди на лицата и реинтеграционната ситуация в страната на произход.

Програмите за връщане са насочени не само към незаконните мигранти , но и към лицата , на които е отказано убежище.

### **III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСНИ МОМЕНТИ**

Научните приноси в дисертационното изследване могат да бъдат групирани по следния начин:

- Дисертационният труд прави опит да бъде осъществено научно изследване на създаването правната уредба на Европейския съюз в областта на незаконната миграция;
- Проследено е възникването и развитието на компетентността на ЕС в областта на регулирането на миграционните потоци и по конкретно на борбата с незаконната миграция;
- Направен е терминологичен анализ на понятието „ незаконна миграция” и е изведено самостоятелно определение;
- Анализирани са единните стандарти в процедурата за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни;
- Изведено е разграничение между доброволно напускане, принудително връщане и задължително връщане;
- Разгледани са споразуменията за реадмисия като изключително важни за формализирането и облекчаването на сътрудничеството между държавите- членки в областта на връщането;
- Направен е обзор на основните права на незаконните мигранти в правото на ЕС.

## IV. ПУБЛИЧНОСТ НА ПОЛУЧЕНИТЕ ОТ ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ РЕЗУЛТАТИ

### 1. Студии и статии.

#### *Студии:*

1.1. Стаматова, В . Възникване и развитие на компетентността на Европейската общност и Европейския съюз в областта на имиграцията, Годишник на БСУ, том XXIX, Бургас, БСУ, 2013, с. 286-311

#### *Статии:*

1.2. Стаматова, В. Хартата на основните права на Европейския съюз и гражданите на трети страни, Годишник на БСУ, т. XXVII, Бургас, БСУ, 2012, с. 319 -327.

1.3. Стаматова, В. Създаване на минимални стандарти за санкции за работодатели на незаконнопребиваващи граждани на трети страни, Годишник на БСУ, т. XXX, Бургас, БСУ, 2014, с. 286- 295

#### *2. Доклади:*

2.1. Стаматова, В. Споразуменията за обратно приемане- средство за сътрудничество между държавите - членки на ЕС и трети страни в борбата с незаконната миграция, Бобчеви четения- сборник доклади, София, УНСС, 2014, с.313-319.

2.2. Стаматова, В., Управление и контрол на незаконната миграция в Европейския съюз, XII международна научна конференция „ Мениджмънт и инженеринг”- сборник доклади, ТУ, 2014, с. 1277-1285.