

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

**ЧЛЕНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕС:
ДЕВЕТ ГОДИНИ ПО-КЪСНО
THE MEMBERSHIP OF BULGARIA
IN THE EU: NINE YEARS LATER**

**ТРИНАДЕСЕТА
МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ
7 октомври 2016 г., УНСС**

**Конференцията е организирана под патронажа
на ректора на УНСС проф.д.ик.н. Стати Статев
и посветена на предстоящото българско председателство на ЕС**

**THIRTEENTH
INTERNATIONAL CONFERENCE
7 October 2016, UNWE**

**The conference has been organized under the patronage
of the Rector of the University of National and World Economy –
Prof. D.Sc.(Econ.) Statty Stattev
and dedicated to the forthcoming Bulgarian presidency
of the Council of the EU**

**ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС
София, 2017**

Редакционен съвет

Проф. д.ик.н. Бистра Боева – УНСС
Проф. д-р Димитър Хаджиниколов – УНСС
Проф. д-р Йорданка Статева – УНСС
Проф. д-р Мирко Трипуноски – FON University
Доц. д-р Миланка Славова – УНСС
Доц. д-р Иван Стойчев – УНСС
Доц. д-р Светла Бонева – УНСС
Доц. д-р Олег Лозанов – УНСС
Гл. ас. д-р Силвия Кирова – УНСС
Гл. ас. д-р Александър Христов – УНСС
Доц. д-р Силвана Йовческа – FON University
Доц. д-р Мая Трипуноска – FON University

Editorial Board

Prof. Dr. Ec. Sc. Bistra Boeva – UNWE
Prof. d-r Dimitar Hadjinikolov – UNWE
Prof. d-r Iordanka Stateva – UNWE
Prof. d-r Mirko Tripunoski – FON University
Assoc. Prof. d-r Milanka Slavova – UNWE
Assoc. Prof. d-r Ivan Stoytchev – UNWE
Assoc. Prof. d-r Svetla Boneva – UNWE
Assoc. Prof. d-r Oleg Lozanov – UNWE
Chief Assist. Prof. d-r Silvia Kirova – UNWE
Chief Assist. Prof. d-r Alexander Hristov – UNWE
Assoc. Prof. d-r Silvana Jovcheska – FON University
Assoc. Prof. d-r Maia Tripunoska – FON University

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Издателския комплекс – УНСС.
Авторите носят пълна отговорност за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по тяхна вина.

© Колектив

© ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС

Изп. директор: Веселин Ангелов, тел. 81-95-251
Зам. изп. директор: Стефан Власев, тел. 81-95-551
Гл. редактор: Лилия Даскалова, тел. 81-95-564

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
София, Студентски град "Христо Ботев"

ПОСЛЕДИЦИ ЗА БЪЛГАРИЯ ОТ ОТЛАГАНЕ НА ЧЛЕНСТВОТО Ѐ В ШЕНГЕН, В КОНТЕКСТА НА УСЛОЖНЕНАТА МЕЖДУНАРОДНА ОБСТАНОВКА

Тодор Кондарев,
НБУ

Какво е Шенгенско пространство – система облекчаваща и гарантираща свободното движение на хора или система за борба с организираната пресъпност, трафика на наркотици и хора и международните измами?

Отговорът на този въпрос би улеснил анализа относно състоянието на България в процеса по присъединяване както и смисъла и последиците от това присъединяване.

Началото на изграждането на Шенгенското пространство е поставено на 14 юни 1985 г., когато 5 държави членки на Европейския Съюз (ЕС)¹ – Белгия, Франция, Германия, Холандия и Люксембург, в градчето Шенген(Люксембург) сключват споразумение за постепенно премахване на контрола върху движението на лица по общите им граници и **засилване на контрола по границите** им с останалите държави, които за групата се явяват външни.

Споразумението предвижда и **засилено полицейско сътрудничество и обща визова политика** т.е. **еднакво третиране на гражданите от държавите извън съюза по отношение на възможностите им за достъп до съюза.**

Въпреки че е сключено през 1985 год., на практика Шенгенското споразумение започва да се прилага от 1995 год.

Интересно е да се отбележи, че няма реципрочност между членството в ЕС и Шенгенското пространство. Към момента участващите в Шенгенското споразумение държави са 26: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Естония, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Малта, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция.

Четири от тези държави – Исландия, Норвегия и Швейцария и Лихтенщайн не са членове на ЕС, но те изцяло са се присъединили към Шенгенското право.

От своя страна две държави членки на ЕС – Република Ирландия и Обединеното кралство, са решили да останат извън Шенгенската зона, т.е. не са премахнали граничния контрол с другите страни от ЕС членувачи в Шенген, но са оторизирани да участват в тази част от Шенгенското право, свързана с полицейското сътрудничество, включително Шенгенската информационна система.

Има и трета група държави, България, Кипър, Румъния и Хърватска, които са подписали Шенгенското споразумение, но все още не са присъединени към Шенгенското пространство.

Какво означава това?

Шенгенските споразумения са се превърнали в ключови елементи на договорите на ЕС и са в основата на функциониране на вътрешния му пазар, а именно свободното движение на хора и стоки в рамките на съюза.

Цел на Шенгенското сътрудничество е и да осигури защита на хората и тяхната собственост чрез намаляване на възможностите за злоупотреби. За целта ефективното сътрудни-

¹ Навсякъде в текста по-нататък ще бъде използвана абрeвиацията ЕС

чество между полицейските, митническите, съдебните органи и органите за контрол на външните граници на държавите-членки е от изключително значение.

Следователно, функция на Шенгенското споразумение е, от една страна да осигури свободно движение – за граждани на ЕС, легални имигранти и граждани на трети страни с "шенгенска виза", а от друга – да ограничи, дори "да затвори" достъпа на трети страни до Шенгенското пространство.

Шенгенското споразумение регулира движението на хора, а всеки процес, който директно засяга по-големи групи от хора, неминуемо поражда сериозни социални, икономически и политически последствия.

От началото на 2001 год., българите вече могат да пътуват свободно, но все пак за тях контролът по границите (външни и вътрешни) на Шенгенското пространство остава. За гражданите на България това е и най-видимият аспект на Шенгенското споразумение, но дали е най-важният?

Целта на настоящата публикация е да разгледа възможните вътрешнополитически и външнополитически *причини* за отлагане на членството на България в Шенген и *последствията* от пропуснатия до момента шанс да се присъединим към Шенгенската общност.

Причините

Заедно с присъединяването си към ЕС, България пое и ангажимент за присъединяване и към Шенгенското пространство до 2011 год., но и днес в края на 2016 год. България е все още извън Шенгенската зона.

Имаше ли основание ЕС да отложи премахването на граничния контрол с България и Румъния няколко пъти? На конференция в Брюксел през 2011 г., по време на унгарското председателство, унгарският премиер Виктор Орбан посочи като основна причина за неприсъединяването на България липсата на политическа подкрепа. По думите му, на пътя на България и Румъния към момента стоят силни държави членки, чиито позиции и влияние имат значение.

Дали причините за това са изцяло политически или политическото говорене дискретно заобикаля други съществени проблеми!

Изпълнението на техническите условия по преисъединяването е признат факт от Европейските ни партньори, но България е все още извън Шенгенската общност. Защо е така?

Критериите за членство в Шенген далеч не са само "технически", т.е. обезпечаване на границата с технически средства за наблюдение и изграждане на инфраструктура, снабдяване на Министерство на вътрешните работи (МВР) с техника за издаване на паспорти с биометрични данни и др. Става дума и за управленски критерии, които се отнасят най-вече до качеството на управление, способностите на управленския персонал на МВР и ефективността на съдебните органи при решаване на визови спорове и нарушаване на законодателството. На преден план излиза не толкова квалификацията на отделните специалисти, колкото проблемът с корупцията. Съгласно доклад на Брюксел от началото на 2014 год., въз основа проучване на Евробарометър, България е на първо място по корупция сред 28-те държави членки на ЕС.

1. Визовата политика и опазване външната граница на ЕС.

България носи отговорност за опазване на 1647 км от външната граница на ЕС.

Промяната в положението на България спрямо Шенгенското пространство неминуемо ще окаже влияние върху човекопотока за и през страната. Очаква се нарастване на човекопотока по границите ни с Шенгенските държави каквато е Гърция и евентуално Румъния, която също като нас кандидатства за включване в Шенгенското пространство. Това се обяснява с факта, че след присъединяването, общите ни граници, стават вътрешни за съюза и не подлежат на граничен контрол, което ще облекчи преминаването.

Както е известно, освен с Гърция и Румъния, България граничи още със Сърбия, Македония и Турция. Общите ни граници с тези държави се явяват и външна граница за ЕС.

Съгласно възприетия от ЕС през 2003 год. подход на т. нар. "европейска перспектива", стабилизацията и възстановяването на Западните Балкани, се осъществява чрез перспективата за членство в общността. Като следствие от тази политика от януари 2010 год. е премахнат визовият режим със Сърбия, Македония и Черна гора, в резултат на постигнатия от тях напредък. От края на същата година е премахнат и визовият режим за гражданите на Албания и Босна и Херцеговина. Така свободното пътуване освен чисто практическо измерение, цели да създаде у народите от Западните Балкани мотивация за реформи.

Косово е последната държава от Западните Балкани, с която ЕС има визов режим. След четиригодишни преговори с Европейската комисия, през септември 2016 г. бе отчетено, че Косово е изпълнило 93 от 95-те условия за свободно пътуване. Очаква се скорошен напредък по оставащите две условия, а именно ратифициране на граничното споразумение с Черна гора и създаване на община на сръбското малцинство в страната. С това техническите пречки за премахване на визовият режим с Косово ще отпаднат.

От държавите, с които България има обща граница, само южната ни съседка Турция е все още със статут на визов режим по отношение на ЕС и контролът по границата с нея трябва да бъде безапелационно гарантиран. Проблемът с гарантиране сигурността на българо-турската граница придоби реални измерения след започване на войната в Сирия и особено в края на 2013 год. когато бежанският поток по тази граница нарастна в пъти. Всъщност България се оказва напълно неподготвена да упражни ефективен контрол върху границата си. Тя се оказва "разграден двор" и лесна мишена за стотици нелегални имигранти. По данни на МВР през 2012 год. общо 1387 човека са потърсили закрила в България, докато към декември 2013 год. нелегално са преминали границата ни с Турция 11 158 души. На фона на предприетите мерки за овладяване на миграционния натиск по българо-турската граница, а именно изградени приблизително 200 км оградни съоръжения и засилено полицейско и военно присъствие, за периода януари-август 2016 г., тя е преминала нелегално от 3218 граждани на трети страни. Други 5492-ма граждани на трети страни са задържани във вътрешността на страната и 3379 на българо-сръбската граница при опит да я напуснат. Предполага се, че всички те също са проникнали в България като част от главния мигрантски поток през българо-турската граница.¹

С Република Турция България има асиметричен визов режим, българските граждани пътуват безвизово, а за турските се изискват визи. Отпадането на визовият режим между ЕС и Турция е обвързано със споразумение за реадмисия на нелегалните имигранти, в сила от юли 2016 г., което турските власти не прилагат по отношение на България към момента.

Опасенията, че с падането на вътрешните граници между България и страните членки на Шенген, всички молби за убежище ще бъдат подавани на българо-турската граница се оказа скромна прогноза на фона на залялата ни през 2013 год. и продължаваща до днес бежанска вълна, в следствие на войната в Сирия и съпровождащия я нелегален миграционен поток. Именно поради европейските норми по този въпрос, когато бежанската вълна е факт, грижите за повечето от тези хора си остават наша отговорност с всички последствия от това.

В пакета политики на ЕС по отношение на нелегалната имиграция, освен граничен контрол, влизат и политиките за предоставяне на убежище. България е приела съществуващите рамки, регулиращи предоставянето на убежище по линията на т. нар. Дъблински споразумения и е страна по "Европейският пакт за имиграцията и убежището".²

¹ Месечна информация относно миграционната обстановка в Република България към месец август 2016г., www.mvr.bg

² European Pact on Immigration and Asylum, <http://europa.eu/legislation>

Създаден е Национален съвет по миграция и интеграция. Разработена е "Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г.", както и "Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила за периода 2014-2020 г." ¹. И двата документа имат за цел да отговорят на необходимостта за по-добро управление на миграционните потоци и засилване на интеграцията на получилите международна закрила чужденци в страната.

Въпреки това България се оказва напълно неподготвена в практически план за приемане на бежанския поток от Сирия, а голяма част от средствата на ЕС, предвидени за изграждане на центрове за настаняване на бежанци, са изразходвани за обучение и компютъризация. ²

В Националната стратегия се декларира пълната ангажираност на България с развитието на европейската политика в областта на убежището. Затова страната ни трябва да е по-активна по отношение изпълнението на залегналата в Стокхолмската стратегия идея за създаване на Обща европейска система на убежището (CEAS). ³

Чрез осигуряване на обща процедура за убежище за страните от ЕС и еднакъв статут за онези, на които е предоставена международна закрила, CEAS ще създаде зона на закрила и солидарност в рамките на ЕС. Въпреки че срокът за изграждане на такава система беше 2012 г., събитията през 2013 г. ясно посочиха, че България трябва да продължи работа в тази област самостоятелно и заедно с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

Очевидно е, че всички имиграционни рискове (бежанци, легални и нелегални имигранти) могат да бъдат най-добре посрещнати ако страната е част и от Шенгенската зона, защото само така европейската помощ и солидарност биха били гарантирани.

За съжаление, негативният сценарий, известен още в 2011 г., за нерегулиран миграционен поток и дестабилизация на държавите в Близкия изток е факт и той превръща евентуална "Шенгенска България" в заплаха за Европейските ѝ партньори. Шенген би превърнал България в привлекателна отправна точка за имиграция към по-богатите европейски държави. Оставяйки извън пределите на Шенген, България се превръща в буферна зона за бежанците от войната. Така Европейският запад се предпазва от нови вълни бежанци и си осигурява относителен комфорт по отношение на имиграцията и произтичащите от нея национални, социални и интеграционни проблеми.

По принцип България не е сред главните 5 дестинации на търсещите убежище в ЕС на никоя от 30-те групи бежанци, за които се предполага, че сме главно транзитен път. Според данни от преди Арабската пролет и войната в Сирия, страната ни е привлякла едва 0,33% от общия брой търсещи убежище. ⁴ И въпреки, че България не е цел за търсещите убежище, стъпилите на нейна територия имигранти, не могат да продължат към други страни от ЕС. Фактът, че България не е член на Шенгенското пространство задържа тези имигранти завинаги в страната. Това създава допълнителни икономически и социални проблеми, на най-бедната държава в ЕС каквато е България. Ако някои от имигрантите преминат границите ни и навлязат в други държави от ЕС, те биват връщани обратно в страната.

След 2013год. ЕС предприе редица мерки, с които да облекчи миграционният натиск върху страната. ⁵

- експертна подкрепа

¹ Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в република България (2014-2020 г.), <http://www.strategy.bg/PublicConsultations>

² Доклад за предприетите действия от органите на държавната власт по управление на кризата, породена от засиления миграционен натиск, Министерство на Външните работи, 2014 г., <https://press.mvr.bg/>

³ Стокхолмска програма (2010-2014), <http://europa.eu/legislation>

⁴ Statistic in Focus, Issue number 27/2010, 2014 г., <http://ec.europa.eu/eurostat/>

⁵ Доклад за предприетите действия от органите на държавната власт по управление на кризата, породена от засиления миграционен натиск, Министерство на Външните работи, 2014 г., <https://press.mvr.bg/>

В сътрудничество с Фронтекс – през 2013 и 2014 год. България ползва техни експерти по програма "Посейдон – сухоземни граници" и съответната техника. За постигане на по-ефективен обмен на информация от 06.11.2013г. Международният координационен център (МКЦ) бе преместен от Атина в София.

- споразумение за реадмисията между ЕС и Турция

На 16.12.2013 год. ЕС и Турция подписаха споразумение за *реадмисия*- обратно приемане на граждани влезли нелегално в ЕС от нейната територия. Споразумението влезе в сила през юли 2016 г., след като бе ратифицирано съответно от Турският парламент, Европейският парламент и Съветът на ЕС. За съжаление поради усложнената политическа обстановка в Турция (опитът за военен преврат от юли на настоящата 2016 г.) и усложнената геополитическа обстановка в региона, визовият режим за турските граждани все още не е отпаднал, а Турция не изпълнява споразумението за реадмисия.

ЕС се опитва да ограничи огромния имиграционен натиск по границата ни с Турция и чрез косвени компенсаторни механизми, напр. техническа помощ за турските гранични служби.

Важна стъпка е решението на ЕС да отпусне на Турция 3 млрд. евро за изграждане на бежански центрове на нейна територия.

- финансова подкрепа

Получената финансова помощ от европейски държави и международни организации е значителна:¹ Чехия – 1 млн. евро, Словакия – 50 000 евро.

Материална помощ, във вид на оборудване на централите за бежанци, е предоставена от Унгария, Австрия и Дания, а Върховния Комисариат за бежанците към ООН предоставя 3 600 000 долара за изхранване на настанените, в централите на Държавната агенция за бежанците, чужденци.

Мощна финансова подкрепа от ЕС страната ни получи през септември на настоящата 2016 година, когато бяха отпуснати 108 млн. евро за охрана на българо-турската граница, като се очаква сумата да достигне 160 млн. евро.

Средствата за България по Фонда за убежище, миграция и интеграция (ФУМИ) възлизат на 10, 006 777 млн. евро, към които се добавя и националното съфинансиране, което ще направи цялата сума около 13 млн. евро. От тях около 20% са определени за интеграция, което се определя като крайно недостатъчно. Средствата са на разположение от началото на 2015 г.²

За съжаление международната обстановка – войните в Ирак, Сирия и Ислямска държава, катализира миграционните процеси и измества дискусията за присъединяването на България към Шенгенското пространство. За разлика от минали периоди, когато международните контакти са се фокусирали изключително върху присъединяването към Шенген, то в момента България дискутира активно всички по-важни аспекти на политиката на ЕС в областта на граничното управление, убежището, миграцията и интеграцията.

При евентуално включване на България в Шенгенската зона, страната ни се оказва преден пост на ЕС не само спрямо Западните Балкани и Турция, но и спрямо Черноморската зона и Русия.

До момента страните от Черноморската зона са разглеждани в рамките на "Европейската политика за съседство" и стратегията на ЕС за "Черноморско взаимодействие". България и Румъния са външна морска граница на съюза по отношение на Черноморската зона. Държави в Черноморската зона са: Украйна, Молдова, Армения, Грузия и Русия. За ЕС този реги-

¹ Пак там

² Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008-2015), <http://www.mlsp.government.bg/>

он е важен като основно транзитно трасе за вноса на енергийни ресурси, както и по въпросите на сигурността.

Замръзнените конфликти и нестабилната държавност в региона доведоха през 2014 год. до национални и социални конфликти в Украйна, прерастнали във война в Донецка област. Ситуацията в региона се усложни още повече след намесата на Русия (макар и неофициално) на страната на сепаратистите и анексирането на Кримският полуостров отново от Русия. Европа и светът са изправени пред нов военен конфликт, в който е намесена и Русия. Европейският съюз поддържа суверенитета на Украйна и изгражда единна позиция на страните членки по отношение на войната на нейна територия. В тази връзка бе и посещението на германският външен министър Франк-Валтер Щайнмайер в България през 2014 г.

Стратегическото партньорство между Русия и ЕС до 2014 год. се регулираше от политиката на тъй наречените "четири пространства" на сътрудничество, едно от които се отнася за движението на хора. В рамките на тази стратегия Русия се ползва от улеснен визов режим. С анексирането на Кримският полуостров от страна на Русия и войната в Украйна, ЕС наложи на Русия икономически и политически санкции, които рефлектират и върху взаимоотношенията ѝ с България. На политически лидери от Русия, считани за отговорни за конфликта и респективно нарушаващи човешките права, персонално бе отнето правото на достъп до ЕС. България има интерес от облекчаване на визовия режим особено по отношение на туристическите визи с Русия, но като страна-членка на ЕС тя се солидаризира с наложените санкции.

За България Черноморският регион е приоритетен за външната ѝ политика и поради факта, че в Молдова и Украйна се намират две от най-големите български общности зад граница.

В отговор на украинската криза ЕС ускори програмата за партньорство с Молдова. От април 2014 г. гражданите на Молдова, с биометрични паспорти, могат да влизат в страните от Шенгенското пространство без визи. По отношение на Молдова действа и моделът на "циркулярна миграция"¹, при който гражданите ѝ се ползват от по-облекчен режим за работа в страните от ЕС.

Очевидно е, че България може да си позволи действия спрямо тези държави само в рамките на общите европейски изисквания. Оценката на сигурността в тези държави пряко влияе върху статута им спрямо ЕС и респективно визовите им отношения с България. Очевидно на този етап облекчаване на визовият режим с Украйна не може да се очаква.

С изключение на Туция, България няма сухопътна граница с държавите от Черноморския регион. Това до известна степен ограничава миграционния поток, но в никакъв случай не омаловажава значението на Черноморската ни граница като външна за ЕС. И тук както и в случая с Турция, присъединяването на България към Шенгенското пространство, би отворило безпрепятствен достъп на попаднали в страната имигранти, към всички държави от общността.

Очакваният ефект от членството на България в Шенген е облекчаване на пътуванията на граждани, от страни членки на Шенгенското пространство и затрудняване на достъпа за граждани, от страни извън Шенген. Ограничителните елементи на Шенген са създадени да предпазват европейските граждани от нежелана имиграция и организирана престъпност от трети страни, а Балканите и Черноморската зона се считат едновременно като основен източник и транзитен път за нелегални имигранти и криминална заплаха в посока Изток-Запад. Очевидно, е че ЕС свързва предоставянето на свободен достъп на българските гражд-

¹ "The European Union and Moldova Entering into an Mobility Partnership", Reference: IP/08/893, <http://europe.eu>

дани до Шенгенското пространство с капацитета на България да функционира като външна граница на ЕС.

Евентуалното присъединяване на България към Шенгенското пространство, ще облекчи пресичането на националните сухопътни граници към другите страни членки, докато съществено облекчаване на процедурите, по пресичане на въздушните граници, не може да се очаква поради тенденцията за засилване мерките за сигурност на международните летища след 11.09.2000 год.

По отношение на визовия режим, трябва да се спомене и фактът, че България предварително (31.01.2012 г.) е облекчила визовия режим за титулярите на шенгенска виза от трети страни. Те могат да пребивават в страната до 90 дни в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане в страната, без да е необходимо да притежават българска виза.

Европейските граждани, които искат за влязат и да пребивават в България не се нуждаят от виза. Те могат да влизат и да напускат страната с валидна лична карта или паспорт.

2. Забавяне на реформите в областите правосъдие и вътрешни работи

Шенгенските изисквания са част от комплекс въпроси засягащи области като правосъдието и външните работи на ЕС. До началото на конфликта в Сирия, България не беше доказала, че тези системи функционират добре, дори в условията на специален мониторингов режим и това забави членството ѝ в Шенген. Лошото функциониране на българските институции създава недоверие, относно спазването на гражданските права, особено в контекста на разширеното действие на Договора от Прюм.¹ За да промени статуса си по отношение на Шенген, България трябва да създаде законова база за ефективно спазване на тези права, особено в условията на усложнената мигрантска среда.

България предоставя на полицейските органи в ЕС достъп до личните данни на преминаващите границите ѝ чрез " Националната Шенгенската информационна система". Тя е част от допълнената с биометрични данни Шенгенската информационна система (SIS II) и Визовата информационна система (VIS), но достъпът не е реципрочен. Това не е случайно. По отношение на България съществуват опасения как биха се използвали тези огромни информационни масиви, особено на фона на, непрекъснатите напоследък скандали за неправомерно подслушване на гражданите. От друга страна, правораздавателната система, в която се отчита висока степен на корупция, също не е в състояние да ги защити.

3. Бедността и трудовата миграция

Освен корупцията и слабия граничен контрол, като аргументи срещу присъединяването ни към Шенген се използва и социалната бедност. Разпространява се тезата, че българите източват социалните фондове на ЕС. Като равноправен член на ЕС българите могат да пътуват свободно в другите европейски държави и да пребивават в тях. Но според германския вътрешен министър Ханс-Петер Фридрих тези, които злоупотребяват със свободата на движение, за да се възползват от социалните фондове, "трябва да бъдат ефективно спрени". Очевидно подобен аргумент не е в пряка връзка с членството ни в Шенген, но влияе върху имиджа на страната и подхранва антибългарската аргументация.

Повишената трудова мобилност в рамките на ЕС не е пречка, а основна цел залегнала в Лисабонския договор.² Тя цели да направи Европа конкурентноспособна в глобален мащаб. Проблемите на вътрешноевропейската миграция ще се решат не чрез ограничителни мерки, а чрез мерки за нейното улесняване. След падането на ограниченията за работа на българи в страни като Обединеното кралство и Германия, на практика Шенгенските ограничения не

¹ Споразумението подписано през 2007 г. в Дрезден разширява действието на Договора от Прюм, подписан първоначално от седем държави, за всички страни членки.

² Лисабонският договор-ефективност, демокрация, прозрачност; http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/citizens/online_publications/lisbon_treaty.pdf

спират свободното развитие на трудовия пазар в ЕС. В този смисъл присъединяването на България към Шенгенското пространство е допълнително улеснение в посочения по-горе контекст.

По отношение на трудовата миграция притесненията остават изцяло за България, тъй като емиграционният процес се осъществява в условия на сериозна демографска криза (отрицателният естествен прираст). Като едно от средствата за решаване на проблема аналитиците сочат легалната имиграция. Според тях докато нелегалната имиграция е нежелан феномен, привличането на легална имиграция е необходим процес. Чрез нея се цели контролирано привличане на работна сила в България. Оставането ни извън Шенгенското пространство отделя България от свободната зона за движение, която е и зона за движение на легалните имигранти. Важно е да кажем, че при упражняване правото си на избор имигрантите, разглеждани като потенциална квалифицирана работна ръка, се ръководят от стандарта на живот предлаган в останалите страни на европейско и глобално ниво.

Очакването, че имиграцията може да реши дефицита на работна ръка може да се окаже със сериозни последици, а именно приток на нискоквалифицирани, трудни за интеграция в обществото имигранти от трети страни. Интересът на бизнеса към квалифицирана и евтина работна ръка трябва да се прецизира спрямо капацитета на държавата и обществото да интегрират големи малцинствени групи. Този капацитет е под въпрос при положение, че страната ни има сериозен неуспех с интеграцията на традиционни малцинства групи като ромите например. При приемането на чужденци, особено важна е подготовката на общественото мнение за улесняване на тяхната интеграция. Редица примери от настоящето ни, като случаи на недопускане децата на имигрантите в училище, говорят че обществото ни още не е готово за това.

Последиците

1. Репутационен проблем.

Аргументите, които се използват срещу българското членство поставят под съмнение капацитета на държавата като цяло да се справя със задачите и проблемите си. Независимо дали пречките са пряко свързани с България или не, имиджът на страната страда.

2. Намалени възможности за влияние в рамките на ЕС.

Шенгенската зона е ключова част от ЕС и изключването на България допълнително стеснява възможностите ѝ за влияние и отстояване на националните интереси при обсъждане и вземане на решения в рамките на съюза.

Например Фронтекс – европейската агенция, която координира опазването на външните граници на съюза, не можа да се справи с предизвикателствата по южните граници на Европа.

Събитията в Тунис, Алжир, Египет и Либия през 2010-2012 г. илюстрираха това. Тогава се стигна до мерки, при които няколко страни от ЕС, водени от Франция и Германия, временно върнаха граничните проверки за тези членки, които приеха твърде много бежанци след Арабската пролет.

Мнението на много от вътрешните министри на ЕС, че Гърция, въпреки че е част от Шенген, не е в състояние да осигури достатъчно външната си граница, се потвърди през 2016 г., когато огромна миграционна вълна, резултат от войната в Сирия, премина през гръцко-турската граница и заля шенгенското пространство.

От началото на войната в Сирия и до днес, България полага неимоверни усилия да доказва на страните членки на ЕС, че ние също сме външна граница за общността независимо, че не сме част от Шенген. Разбиране по въпроса има едва напоследък, когато през септември 2016 г., Европейската комисия взе решение да изпрати 100 служители на Фронтекс на българо-турската граница.

Усилията на България за разширяване на дебата, от охрана на Шенгенското пространство, към охрана на външните граници на съюза, дадоха резултат. От октомври на настоящата година стартира дейността си Европейска агенция за гранична и брегова охрана, която ще обедини усилията на Фронтекс с тези на националните гранични полиции на страните членки. Така идеята за създаване на *общоевропейска гранична полиция*, която да поеме отговорността за охрана на външните граници на съюза започва да придобива реалност.

3. Въвеждане на нови критерии.

Усложнената международна обстановка може да доведе до въвеждане на нови критерии, които още повече ще отложат членството и ще поддържат статуквото на България като буферна зона за общността.

Свалянето от дневния ред на "Шенген" предоставя възможност за налагане на нови, по-високи критерии за членство от страните, които се противопоставят на присъединяването на България и Румъния.

Понастоящем, членството в зоната, макар и неофициално, е обвързано с процеса за мониторинг върху борбата с организираната престъпност и корупцията, което по същество е политическо решение и не се основава на ясни критерии. Появата на извънредни обстоятелства като войната в Сирия и възникването на Ислямска държава може да наложи негласен мораториум върху разширяването, както и нови правила.

Същевременно желанието на България да стане пълноправен член на шенгенската зона, както и изискванията на ЕС към страните с външни за общността граници са предпоставка за катализиране на реформи в ключови сектори. То ще се използва като средство за натиск за провеждане на благоразумна реформаторска политика, въпреки че това не е предвидено в съответните регламенти. ЕС изисква конкретни резултати преди обявяване на твърда дата за приемане в Шенген. Реформи в съдебната система и сигурността са задължителни. Докато те не са факт Шенген остава само мираж в българското политическо говорене.

4. Евроскептицизъм.

Според данни от Статистическата служба към ЕК от 2012 год., годината след неуспешния опит за присъединяване, доверието към ЕС в България не е намаляло. Ако през 2007 г. доверието ни в ЕС е било 54%, през 2012 то се измерва на 60%. Най-вероятната причина за запазването и дори слабото повишаване на лоялността към ЕС, е по-скоро компенсаторна проява, следствие на липсата на алтернативи на местната политическа арена.

От своя страна някои местни политици спекулират с позицията на ЕС по отношение на готовността ни за Шенген и в изявленията си правят опити за заместване на доверието в общоприетите европейски ценности с призови към национализъм.

Перспективата

Очевидно членството на България в Шенген е блокирано на политическо ниво, а зад политическото говорене се крият национални, социални и икономически страхове. Те могат да бъдат преодоляни само с открит политически дебат и широка обществена подкрепа. В тази връзка е ценна всяка инициативата поддържаща дискусиата жива, за да може България да е в добри позиции за преговори и да показва, че е готова за Шенген.

Най-логичният и ефективен начин за улесняване членството на България в Шенген е наред с лобирането пред Брюксел, да се извършат реформи в страната за премахване на причините за опасенията на ЕС в сферата на сигурността, неконтролираната миграция и организираната престъпност.

Усилията на страната ни следва да се насочат към ефективно изпълняване ангажиментите по пълно прилагане на европейските стандарти по отношение на съществуващия граничен контрол и наблюдение, в област "Граници". Необходимо е укрепване на администра-

тивния капацитет и постоянно обучение на пограничните служители за работа с Националната Шенгенска информационна система.

С присъединяване на България към Шенгенското пространство отговорността ѝ в управление на миграцията ще се увеличи. Българските компетентни власти ще бъдат натоварени с отговорността да участват в процеса на взаимни консултации по издаване на шенгенски визи. В тази връзка е необходимо въвеждането на общоевропейските стандарти за съдебен контрол и проверка на актовете на визовите органи. Това ще създаде допълнителни правни гаранции за охрана на националната сигурност и превенция на корупцията.

България трябва да продължи работа за развитието на европейската политика в областта на убежището. Важна цел в тази област е постигането на баланс между приоритетите на държавната политика и поетите международни задължения, както и строгото диференциране на правомощията и координацията между държавните органи, ангажирани със защита на основните права и свободи на търсещите закрила.

Забавяне влизането на страната в Шенгенското пространство, не ни освобождава от тежестите по изпълнение на Шенгенските задължения и не предполага спиране на реформите в секторите правосъдие и вътрешни работи.

Литература

1. Доклад на ЕС за борба с корупцията, Приложение за България, <http://ec.europa.eu>
2. Statistic in Focus, Issue number 27/2010, 2009 г., <http://ec.europa.eu/eurostat/>
3. Доклад за предприетите действия от органите на държавната власт по управление на кризата, породена от засиления миграционен натиск, Министерство на Външните работи, 2014 г., <https://press.mvr.bg/>
4. European Pact on Immigration and Asylum, <http://europa.eu/legislation>
5. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2008-2015 г., <http://www.mlsp.government.bg/>
6. Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г., <http://www.mlsp.government.bg/>
7. Лисабонският договор – ефективност, демокрация, прозрачност; http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/citizens/online_publications/lisbon_treaty.pdf
8. "The European Union and Moldova Entering into an Mobility Partnership", Reference: IP/08/893, <http://europa.eu>
9. Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в република България (2014-2020 г.), <http://www.strategy.bg/PublicConsultations>
10. Стокхолмска програма (2010-2014), <http://europa.eu/legislation>

**ЧЛЕНСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:
ДЕВЕТ ГОДИНИ ПО-КЪСНО**

Международна научна конференция

Колектив

Художник на корицата Истилиян Божилов
Предпечатна подготовка Теодора Маркова

Дадена за печат на 23.06.2017 г.
Формат 16/70/100. ПК 27. Тираж 100
ISBN 978-954-644-976-4

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС