

Cross-Border Partnership for Training and Labour mobility in the Juridical field

Project "Cross-Border Partnership for Training and Labour mobility in the Juridical field" is cofinanced by the European Union through European Regional Development Fund under the Interreg V-A Romania-Bulgaria Programme. Amount of EU contribution is 365.597,19 Euro

Juridical training courses at the level of the Cross-Border Juridical Centers

Cross-border migration regulation

Reglementarea migrației
transfrontaliere
Cristina Goga

Трансгранична
миграция
Irena Ilieva



www.jurisCBP.ro

EDITURA SITECH
Craiova, 2018

© 2018 Editura Sitech Craiova

Toate drepturile asupra acestei ediții sunt rezervate editurii. Orice reproducere integrală sau parțială, prin orice procedeu, a unor pagini din această lucrare, efectuate fără autorizația editorului este ilicită și constituie o contrafacere. Sunt acceptate reproduceri strict rezervate utilizării sau citării justificate de interes științific, cu specificarea respectivei citări.

© 2018 Editura Sitech Craiova

All rights reserved. This book is protected by copyright. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, photocopying, recording or otherwise, without written permission from the copyright owner.

Editura SITECH face parte din lista editurilor românești acreditate de CNCSIS și de asemenea face parte din lista editurilor cu prestigiu recunoscut de CNCS, prin CNATDCU, pentru Panelul 4.

Editura SITECH Craiova, România

Aleea Teatrului, nr. 2, Bloc T1, parter

Tel/fax: 0251/414003

E-mail: editurasitech@yahoo.com; office@sitech.ro

ISBN 978-606-11-6307-6

Cristina Goga

**REGLEMENTAREA
MIGRAȚIEI TRANSFRONTALIERE**

Cuprins

Capitolul 1. Definirea noțiunilor fundamentale pentru domeniul migrației/7

1.1. Delimitarea cadrului conceptual/7

 1.1.1. Concepte sociale/7

 1.1.2. Concepte juridice/14

1.2. Migrația transfrontalieră. Caracteristici. Teorii. Cauze. Efecte/20

 1.2.1. Caracteristicile migrației transfrontaliere/20

 1.2.2. Teorii aplicabile migrației transfrontaliere/23

 1.2.3. Cauze și efecte ale migrației transfrontaliere/25

Capitolul 2. Legislația și politica Uniunii Europene în domeniul migrației

Transfrontaliere/28

2.1. Cetățenia europeană și libera circulație/28

2.2. Politicile UE privind migrația/30

2.3. Acte juridice europene în domeniul migrației transfrontaliere/33

Capitolul 3. Emigrația românilor/34

Capitolul 4. Fenomenul imigratōnism în România. Tendințe și indicatori/43

Capitolul 5. Reglementarea migrației transfrontaliere în România/47

5.1. Aspecte privind dobândirea și pierderea cetățeniei române/47

 5.1.1. Dobândirea cetățeniei române/47

 5.1.2. Pierderea cetățeniei române/62

5.2. Regimul străinilor în România/66

 5.2.1. Politica statului român în domeniul imigrației/66

 5.2.2. Drepturile și obligațiile străinilor în România/68

 5.2.3. Intrarea străinilor pe teritoriul României/69

 5.2.4. Șederea străinilor în România/73

 5.2.5. Ieșirea străinilor de pe teritoriul României/74

 5.2.6. Regimul aplicabil micului trafic de frontieră/75

 5.2.7. Regimul aplicării vizelor/78

5.3. Regimul liberei circulații a cetătenilor români în străinătate/85

5.3.1. Libera circulație a cetătenilor români în străinătate. Drepturi și obligații/86

 5.3.2. Documente de călătorie în străinătate/91

 5.3.3. Stabilirea domiciliului în străinătate/91

 5.3.4. Limitarea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate/92

Bibliografie/94

Capitolul 1

Definirea noțiunilor fundamentale pentru domeniul migrației

1.1. Delimitarea cadrului conceptual

Migrația populației reprezintă una dintre cele mai dezbatute teme în ultima perioadă, având un impact major asupra structurii demografice, a economiei, societății și culturii din zonele de destinație și de plecare etc.

Migrația este determinată de "un dezechilibru, ce ia forma unui exces de populație într-un anumit loc, în același timp cu o utilizare incompletă a resurselor, sau o lipsă de populație, într-un alt loc" (Hawley, 1950: 332 apud. Miftode, 1978: 79). Fenomenul migrației include o serie de indicatori și factori, precum locul de muncă, locul de reședință, relațiile sociale, familiale, zonele culturale, comerciale etc., deoarece migrația reprezintă, nu numai o schimbare de reședință, "dar și o schimbare a mediului social, cultural, economic și afectiv" (Miftode, 1978: 79).

Pentru fiecare etapă istorică și pentru aproape toate civilizațiile identificăm diverse forme de mobilitate spațială, fiind astfel un fenomen regăsit pe tot parcursul istoriei omenirii, dar cu toate acestea, este susținută ideea că "umanitatea a intrat într-o nouă epocă a migrațiilor" (Castles & Miller, 2003 apud. Anghel & Horváth, 2009: 14).

Pentru înțelegerea fenomenului migrației populației, demersul nostru debutează prin analiza câtorva concepte esențiale.

1.1.1. Concepțe sociale

§§ "Migrația" este definită în Dicționarul Explicativ al Limbii Române ca fiind "deplasarea în masă a unor triburi sau a unor populații de pe un teritoriu pe altul, determinată de factori economici, sociali, politici sau naturali" (Dicționarul Explicativ al Limbii Române, 2009). Oxford Dictionary o definește ca fiind "deplasarea persoanelor spre o nouă regiune sau țară în scopul găsirii unui loc de muncă sau a unor condiții mai bune de trai" (Oxford

Dictionary, 2018). Dintr-o perspectivă sociologică simplistă, putem defini migrația ca fiind o ”deplasare în spațiul social” sau o ”mobilitate spațială” a populației (Floareș, 1977: 26).

Din punctul de vedere al Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), migrația este văzută ca fiind ”o mișcare a unei persoane sau a unui grup de persoane, fie peste o frontieră internațională, fie în interiorul unui stat, incluzând orice fel de deplasare a populației, indiferent de durată, scopul sau forma acesteia, între formele acesteia regăsind: migrația economică, migrația refugiaților și migrația persoanelor care se deplasează pentru alte scopuri sau sub influența altor factori, precum reîntregirea familiei” (Organizația Internațională pentru Migrație apud. Europe Direct, 2013: 4).

Pentru Organizația Națiunilor Unite (ONU) migrantul este ”o persoană care a domiciliat într-o țară străină pe o perioadă mai mare de un an, indiferent de cauzele care au stat la baza schimbării domiciliului și de mijloacele folosite pentru a migra” (ONU apud. Europe Direct, 2013: 4).

§§ ”Imigrația” este reprezentată de ”intrările” într-o localitate, zonă sau țară a populației migrante, fiind deci, ”acțiunea unei persoane de a veni să locuiască într-o anumită țară”, regiune (Cambridge Dictionary, 2018). ”Anumite imigrații se deosebesc prin ruta geografică parcursă de indivizi și în funcție de localitatea de origine a acestora” (Miftode, 1978: 80).

§§ ”Emigrația” se referă la plecarea din locul de rezidență (localitate, țară) pentru a locui în altă parte (Merriam-Webster, 2018), emigrarea putându-se realiza ”pentru un timp mai îndelungat sau pentru totdeauna”, benevol, ”forțat de anumite împrejurări politice, economice etc.” (Dicționarul limbii române literare contemporane, 1957). Emigrația are efect ”în mod normal numai asupra surplusului de populație din zona de plecare și nu modifică încet în mod esențial piramida demografică”, existând însă, în prezent, tot mai frecvent situații în care emigrează mai multe persoane decât surplusul

demografic, "perturbându-se piramida vârstelor și echilibrul natural" și fiind astfel în prezență "exodului demografic" (Miftode, 1978: 80).

SS "Migrația națională" sau "migrația internă" se referă la migrația ce are loc în interiorul granițelor unui stat.

În funcție de "mediul rezidențial" regăsim în cadrul migrației interne următoarele tipuri:

- migrație rural- urban;
- migrație urban - rural;
- migrație interrurală și intrarurală;
- migrație interurbană și intraurbană (Miftode, 1978: 81).

În funcție de "durata migrației și natura deplasărilor" regăsim în cadrul migrației interne următoarele tipuri:

- migrație definitivă;
- migrație temporară (Miftode, 1978: 81).

"Migrația definitivă" constituie "orice schimbare de reședință care pune în relație două puncte rezidențiale consecutive: locul de origine și locul de primire" (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 81), migrantul alegând să nu se mai întoarcă la locul de plecare (de origine).

"Migrația temporară" se referă la "absența momentană care pune în relație locul reședinței definitive cu un altul sau cu mai multe locuri pe care le putem numi locuri de frecventare" (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 81-82).

"Migrația zilnică" este o formă a migrației temporare, având un caracter ritmic și punând "în relație locuința cu locul de muncă" purtând totodată și numele de "navetă".

"Naveta" poate fi:

- bicotidiană;
- cotidiană
- săptămânală (ca tipuri regulate) și

- ocazională" (la câteva zile sau la o perioadă mai lungă de timp) (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 82).

O altă formă a migrației de tip navetă sunt și "migrațiile sezoniere" ce sunt corelate cu sezonul specific unei anumite activități, cum ar fi agricultura sau turismul.

SS "Migrația transfrontalieră" denumită și "migrația internațională" sau "migrația externă" reprezintă părăsirea teritoriului unui stat pentru a locui în altă țară (Collins Dictionary, 2018).

Și în cadrul migrației transfrontaliere, ca și în cadrul migrației naționale/interne de altfel, regăsim posibilitatea clasificării în funcție de "durata migrației și natura deplasărilor", în:

- migrație definitivă și
- migrație temporară

Ca și forme importante ale migrației transfrontaliere, regăsim (Răduț, 2009: 18-19):

- migrația forței de muncă;
- migrația membrilor familiei lucrătorului emigrat anterior;
- migrația forțată, pe care o întâlnim în cazuri de război, dezastre naturale, persecuții politice etc.
- migrația legală, ce se realizează cu respectarea procedurilor impuse de legislația statului de plecare și a statului de destinație;
- migrația clandestină, ce se efectuează de persoanele care nu respectă normele legale.

SS "Migrația internațională a forței de muncă" reprezintă "procesul de circulație al capitalului uman dintr-o țară în alta în scopul angajării în câmpul muncii în condiții mai avantajoase decât în țara de proveniență, generând venituri peste hotare, utilizate ulterior în țara de origine" (Luca, 2016: 6).

§§ "Migrația de revenire" se referă la întoarcerea migranților din zonele de destinație în zonele de plecare. În literatură regăsim și termenul de "remigrație" ca fiind deplasarea populației urbane de origine spre zona rurală (Miftode, 1978: 80)

§§ "Rețelele de migranți" reprezintă comunitățile de migranți dintr-o anumită regiune, create prin informațiile și cu ajutorul acordat de către cei deja stabiliți în zona de destinație celor care doresc să vină în acea regiune (ajutor acordat sub formă de rețea). Migrația este realizată prin "contacte de migrație" (Guilmoto & Sandron, 2001 apud. Anghel & Horváth, 2009: 36), "care reglementează tranzacțiile dintre migranți pe de o parte, societățile de origine și intermediarii migrației (denumiți și brokeri de migrație), pe de altă parte" (Anghel & Horváth, 2009: 36). Rețeaua de migrație reprezintă cel mai important și frecvent întâlnit "suport pentru dezvoltarea migrației", iar "perspectiva rețelelor (Massey, 1987; Massey, Goldring & Durand, 1994), influențată de teoria capitalului social, arată cum într-o multitudine de contexte migraționale, migrația este generată de către rețelele de migrație, ce asigură permanentizarea lanțului de migrație" (Anghel & Horváth, 2009: 36).

§§ "Migrația circulatorie" se referă la acea strategie de migrație "du-te-vino", "pendulatorie" (Sandu, 2000: 12-13), în cadrul căreia o persoană emigrează din localitatea de origine spre zona de destinație pentru o perioadă determinată, ulterior revenind în zona de plecare

§§ "Lume socială a migranților" este un concept sociologic folosit de prof. univ. dr. Dumitru Sandu pentru a defini "un spațiu de viață puternic structurat, un spațiu socio-cultural în care profilurile de grup sunt puternic conturate pe criterii de mod de gândire, acțiune și afirmare identitară" asociate migrației (Sandu, 2010: 14).

§§ "Soldul mișcărilor migratorii" (balanța migrațiilor) reprezintă raportul dintre fluxul imigrantilor (intrările) și fluxul emigrantilor (ieșirile) determinat prin analiza datelor statistice, acesta putând fi negativ (mai mulți emigranți decât imigranți), pozitiv (mai mulți imigranți decât emigranți) sau nul (număr egal de emigranți și imigranți).

§§ "Mobilitatea socială" este o sintagmă ce nu trebuie confundată cu "mobilitatea spațială", aceasta referindu-se la "mutațiile în structura socială, schimbarea statului social al populației și evoluția raportului dintre clase și grupări sociale" (Floareș, 1977: 26).

§§ "Remitențe" sau "remiteri financiare" sunt sumele pe care le trimit emigranții în zona de plecare (acasă).

§§ "Migrația creierelor" este cunoscută în literatura de specialitate prin sintagma *brain drain*, și reprezintă migrația forței de muncă înalt calificate.

Pentru prima dată sintagma "brain drain" este creată de British Royal Society, referindu-se la emigrarea oamenilor de știință și tehnologilor în anii '50-'60, dinspre Marea Britanie spre Statele Unite ale Americii și Canada (Cervantes and Guellec, 2002 apud. Gibson and McKenzie, 2011: 3). „Migrația creierelor” era prezentată de Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) în anul 1969 ca fiind „o formă anormală de schimb științific între state, caracterizată de un curent unidirecțional în favoarea țărilor mai dezvoltate” (UNESCO, 1969 apud. Kaempf and Singh, 1987: 2). Beine, Docquier și Rapoport consideră sintagma "brain drain" sau "migrația creierelor" a fi "transferul internațional de capital uman, mai ales în sensul emigrării persoanelor înalt calificate, din țări mai puțin prospere, către state mai prospere" (Beine, Docquier and Rapoport, 1998: 631-652 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91). În Oxford Dictionary, "brain drain" este definită ca fiind "emigrarea persoanelor cu o înaltă pregătire sau calificare dintr-o anumită țară" (Oxford Dictionarie apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91). În New Pal-

grave *Dictionary of Economics*, Rapoport and Docquier, observă că "brain drain", este folosit de cele mai multe ori pentru a prezenta "migrația inginerilor, a fizicienilor, a oamenilor de știință și a altor profesioniști cu foarte înalte calificări și instruire universitară" (Docquie & Rapoport, 2007 apud. Gibson and McKenzie, 2011: 3 în Ilie Goga & Ilie, 2017: 91).

SS "Câștigul creierelor" cunoscut sub sintagma "brain gain" desemnează câștigul statelor în care ajung ca și imigranți persoanele înalt calificate. "Statele de destinație ale forței de muncă calificate folosesc calificarea imigrantilor, pentru a dezvolta anumite sectoare, fără a investi în instruire și perfecționare. Câștigul statelor de plecare se raportează la remitențele trimise în țară de emigranți, eventual transferul de cunoștințe și crearea de rețele, iar pierderile se pot estima prin cheltuielile realizate de stat pentru instuirea resursei umane și pierderea oamenilor înalți calificați din sistem" (Schellinger, 2015: 5-6 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91).

SS "Aculturația" reprezintă un "proces de modificare culturală în care, un contact mai mult sau mai puțin continuu între două sau mai multe grupuri culturale distințe are drept rezultat preluarea de către un grup a elementelor de cultură ale celuilalt grup sau ale celorlalte grupuri. Totodată, termenul de aculturație indică starea ce rezultă din această modificare" (Popescu-Neveanu, 1978: 23 apud. Belu, 2002: 83). Aculturația are o foarte mare relevanță în fenomenul migraționist, determinând modificarea culturală a imigrantilor dintr-un anumit stat, dar se pot regăsi -de obicei într-o măsură mai mică- și influențe culturale ale populației din statul gazdă.

Colette Sabatier și John Berry au prezentat patru strategii de aculturație (Sabatier & Berry, 1997: 2011):

- *Asimilarea*, este procesul prin care "persoanele dintr-un grup minoritar își abandonează identitatea și caracteristicile culturale originare pentru a putea fi asimilate în societatea gazdă" (Ilie, 2014: 160).

- *Integrarea*, este modelul în care "grupul minoritar își menține identitatea culturală de origine, dar în paralel face demersuri pentru a se adapta societății gazdă, pentru a deveni o parte integrantă a acesteia" (Ilie, 2014: 160).

- *Segregarea (sau separarea)*, prezintă "absența relațiilor cu membrii societății de primire asociată cu păstrarea identității naționale va duce în cele din urmă la o separare între grupul minoritar și cel majoritar" (Ilie, 2014: 160).

- *Marginalizarea* o regăsim atunci când "nu se păstrează identitatea națională și nici nu se mențin relații cu cetățenii din țara gazdă situația grupului minoritar este una dificil de conturat, fiind probabil însoțită de un grad ridicat de confuzie individuală și colectivă precum și de anxietate" (Ilie, 2014: 160).

§§ "Xenofobia" reprezintă "atitudinea de teamă, respingere și ură față de persoanele străine" (DEX, 2009).

1.1.2. Concepțe juridice

§§ "Cetățenia" reprezintă legătura și apartenența unei persoane la un anumit stat, aceasta bucurându-se de "drepturi civile și politice și având anumite obligații față de acel stat" (DEX, 2009). "Cetățenia română este legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român" (Legea 21/1991, art. 1, alin. 1)

§§ "Străinul" este "persoana care face parte din populația altei țări decât aceea în care se află sau trăiește" (DEX, 2009). În înțelesul legislației românești străinul este "persoana care nu are cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene" (OUG 194/2002, art.2, litera a.)

§§ "Migrantul ilegal" (clandestin) este reprezentat de persoana "care intră și lucrează pe teritoriul unui stat fără a deține autorizațiile necesare prevăzute de legislație" (Luca, 206: 29).

§§ "Apatridul" este persoana care nu are cetățenia niciunui stat (DEX, 2009).

§§ "Rezidentul" este "(cetățeanul) stabilit în altă țară decât cea de origine". În România, prin rezident se înțelege "străinul titular al unui permis de sedere temporară acordat în condițiile" ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera c), iar rezidentul pe termen lung este "străinul titular al unui permis de sedere pe termen lung acordat în condițiile" Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera d);

§§ "Refugiatul" este persoana care, "în urma unor evenimente și unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă. În cazul unei persoane care are mai multe cetățenii, expresia țară a cărei cetățenie o are vizează fiecare dintre țările a carei cetățenie o are. Nu va fi considerată ca lipsită de protecția țării a cărei cetățenie o are orice persoană care, fără un motiv valabil întemeiat pe o teamă justificată, nu a solicitat protecția uneia dintre țările a carei cetățenie o are" (Convenția privind statutul refugiatului, 1951: art. 1; Legea 46/ 1991).

§§ "Persoanele care solicită azil" sunt cei "care și-au abandonat țara de origine în căutarea de protecție, fără să le fie încă stabilit statutul de refugiați" (Gheoghiță & Bădescu, 2015: 128).

§§ "Sponsorul" conform legislației din România este "străinul, posesor al unui permis de sedere, altul decât cel în scop de reîntregire a familiei, sau al unei Cărți albastre a Uniunii Europene eliberate de Inspectoratul General

pentru Imigrări, care solicită reîntregirea familiei ori ai cărui membri de familie solicită reîntregirea familiei cu acesta, în condițiile Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera e);

§§ "Reîntregirea familiei" desemnează "intrarea și sederea pe teritoriul României a membrilor de familie ai unui străin cu sedere legală pe teritoriul României sau ai unui cetățean român, în scopul păstrării unității familiei, indiferent de data stabilirii acestei relații de familie" conform Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera e¹);

§§ "Viza" reprezintă "autorizația, materializată prin aplicarea unui colant pe un document de trecere a frontierei de stat valabil sau, după caz, pe fila separată pentru aplicarea vizei, care conferă titularului dreptul să solicite tranzitul aeroportuar, tranzitul ori sederea temporară pentru o perioadă determinată cu îndeplinirea condițiilor" prevăzute de Ordonanța de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera g);

§§ "Viza de lungă sedere" este " viza care dă dreptul titularului să solicite prelungirea dreptului de sedere temporară pentru o perioadă mai mare de 90 de zile, în condițiile Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera g¹);

§§ "Viza de scurtă sedere" este viza acordată pentru o perioadă de până la 90 de zile.

§§ "Protecția internațională" este reprezentată de "statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară" conform Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera i²);

§§ "Permisul unic" este "documentul de identitate, eliberat străinului de către Inspectoratul General pentru Imigrări, care atestă dreptul de sedere

și de muncă al acestuia pe teritoriul României” în condițiile Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera k);

§§ ”Permisul de ședere” este ”documentul de identitate care se eliberează de către Inspectoratul Român pentru Imigrări, în condițiile legii, străinului căruia i se prelungește dreptul de ședere în România sau celui căruia i se acordă dreptul de ședere permanentă, după caz” (OUG 194/2002, art. 2, litera j);

§§ ”Căsătoria de conveniență” este ”căsătoria încheiată cu singurul scop de a eluda condițiile de intrare și ședere a străinilor și de a obține dreptul de ședere pe teritoriul României” (OUG 194/2002, art. 2, litera l);

”Oficiul Român pentru Imigrări refuză prelungirea dreptului de ședere obținut în baza căsătoriei dacă, în urma verificărilor efectuate, rezultă că acea căsătorie este de conveniență” (OUG 194/2002, art. 63, alin. 1). ”Elementele pe baza cărora se poate constata faptul că o căsătorie este de conveniență pot fi următoarele: **a)** coabitarea matrimonială nu există; **b)** soții nu s-au cunoscut înaintea căsătoriei; **c)** lipsa unei contribuții efective la îndeplinirea obligațiilor născute din căsătorie; **d)** soții nu vorbesc o limbă înțeleasă de amândoi; **e)** există date că anterior unul dintre soți a încheiat o căsătorie de conveniență; **f)** soții sunt inconvenienți ori există neconcordanțe în declararea datelor cu caracter personal, a circumstanțelor în care s-au cunoscut ori a altor informații relevante despre aceștia; **g)** încheierea căsătoriei a fost condiționată de plata unei sume de bani între soți, cu excepția sumelor primite cu titlu de dotă” (OUG 194/2002, art. 63, alin. 2).

§§ ”Certificat de repatriere” este documentul eliberat de către Inspectoratul Român pentru Imigrări ce permite ieșirea din țară a străinilor inclusi în programul de repatriere voluntară asistată” (OUG 194/2002, art. 2, litera q);

§§ ”Cartea albastră a UE” reprezintă ”documentul de identitate, eliberat străinului de către Inspectoratul General pentru Imigrări care atestă

dreptul de sedere și de muncă al acestuia pe teritoriul României în calitate de lucrător înalt calificat" (OUG 194/2002, art. 2, litera s);

§§ "Decizia de returnare" reprezintă "actul administrativ emis de Inspectoratul General pentru Imigrări prin care se constată că sederea unui străin este ilegală și se stabilește obligația acestuia de returnare" conform Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera u¹);

§§ "Expulzarea" se referă la "punerea în executare a pedepselor accesoriilor, respectiv complementare de interzicere a exercitării dreptului străinului de a se afla pe teritoriul României, aplicate potrivit prevederilor art. 65 alin. (2) sau ale art. 66 alin. (1) lit. c) din Codul penal" (OUG 194/2002, art. 2, litera v¹);

§§ "Interdicția de intrare" este "decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care se interzice intrarea și sederea pe teritoriul României pentru o perioadă determinată" conform Ordonanței de urgență 194/2002, actualizată (OUG 194/2002, art. 2, litera x);

§§ "Centrul Național de Vize" reprezintă "o structură special desemnată din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, care contribuie la stabilirea și realizarea politicii naționale de vize a României, împreună cu celelalte instituții din administrația publică centrală, potrivit competențelor stabilite prin lege, și este punct central de acces la Sistemul de informații privind vizele" (OUG 194/2002, art. 2, litera f);

§§ "Inspectoratul General pentru Imigrări" este o "structură de specialitate a administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administrației și Internelor" care "își exercită atribuțiile ce îi sunt date prin lege pentru implementarea politicilor României în domeniile migrației, azilului și integrării străinilor, precum și a legislației relevante în aceste domenii" (Inspectoratul General pentru Imigrări, 2018)

§§ Misiunea diplomatică are în principal următoarele funcții: **"a)** de a reprezenta statul acreditant în statul acreditar; **b)** de a ocroti în statul acreditar interesele statului acreditar și ale cetățenilor săi, în limitele admise de dreptul internațional; **c)** de a duce tratative cu guvernul statului acreditar; **d)** de a se informa prin toate mijloacele licite despre condițiile și evoluția evenimentelor din statul acreditar și de a raporta cu privire la acestea guvernului statului acreditan; **e)** de a promova relații de prietenie și a dezvolta relațiile economice, culturale și științifice între statul acreditan și statul acreditat" (Convenția de la Viena, 1961: art. 3, alin 1).

§§ Oficiile consulare, au în principal următoarele funcții: **a)** de a proteja în statul de reședință interesele statului trimițător și ale cetățenilor săi, persoane fizice sau juridice, în limitele admise de dreptul internațional; **b)** de a favoriza dezvoltarea relațiilor comerciale, economice, culturale și științifice între statul trimițător și statul de reședință și a promova în orice alt mod relații amicale între ele în cadrul dispozițiilor prezentei convenții; **c)** de a se informa, prin toate mijloacele licite, despre condițiile și evoluția vieții comerciale, economice, culturale și științifice a statului de reședință, a face rapoarte în această privință către guvernul statului trimițător și a da informații persoanelor interesate; **d)** de a elibera pașapoarte și documente de călătorie cetățenilor statului trimițător, precum și vize și alte documente corespunzătoare persoanelor care doresc să meargă în statul trimițător; **e)** de a acorda ajutor și asistență cetățenilor, persoane fizice și juridice, ai statului trimițător; **f)** de a acționa în calitate de notar și de ofițer de stare civilă și a exercita funcții similare, ca și unele funcții de ordin administrativ, în măsura în care legile și regulamentele statului de reședință nu se opun la aceasta; **g)** de a apăra interesele cetățenilor statului trimițător, persoane fizice sau juridice, în succesiunile de pe teritoriul statului de reședință, în conformitate cu legile și regulamentele statului de reședință; **h)** de a apăra, în limitele fixate de legile și regulamentele statului de reședință, interesele minorilor și incapabiliilor, cetățeni ai statului trimițător, mai ales atunci când este cerută instituirea unei tutele sau curatele cu privire la ei; **i)** sub rezerva practicilor și procedurilor

în vigoare în statul de reședință, a reprezenta pe cetățenii statului trimițător sau a lua măsuri în scopul asigurării reprezentării lor adecvate în fața tribunalelor sau a altor autorități ale statului de reședință pentru a cere, în conformitate cu legile și regulamentele statului de reședință, adoptarea de măsuri provizorii în vederea apărării drepturilor și intereselor acestor cetățeni atunci cînd datorită absenței lor sau din orice altă cauză, ei nu-și pot apăra în timp util drepturile și interesele; j) de a transmite acte judiciare și extrajudiciare sau a efectua comisii rogatorii în conformitate cu acordurile internaționale în vigoare sau, în lipsa unor asemenea acorduri în orice mod compatibil cu legile și regulamentele statului de reședință; k) de a exercita drepturile de control și de inspecție prevăzute de legile și regulamentele statului trimițător asupra navelor maritime și a navelor fluviale avînd naționalitatea statului trimițător și asupra aeronavelor înmatriculate în acest stat, ca și asupra echipajelor lor; l) de a acorda asistență navelor și aeronavelor menționate în alineatul k din prezentul articol, precum și echipajelor lor, a primi declarațiile asupra curselor acestor nave, a examina și a viza documentele de bord și, fără a prejudicia prerogativele autorităților statului de reședință, a face anchete privind incidentele survenite în cursul călătoriei și a reglementa, în măsura în care legile și regulamentele statului trimițător autoriză aceasta, divergențele de orice natură între căpitan, ofițeri și marinari; m) de a exercita orice alte funcții încredințate unui post consular de către statul trimițător, care nu sînt interzise de legile și regulamentele statului de reședință sau la care statul de reședință nu se opune, sau care sînt menționate în acordurile internaționale în vigoare între statul trimițător și statul de reședință.” (Convenția de la Viena, 1963: art. 5).

1.2. Migratia transfrontalieră. Caracteristici. Teorii. Cauze. Efecte

1.2.1. Caracteristicile migrației transfrontaliere

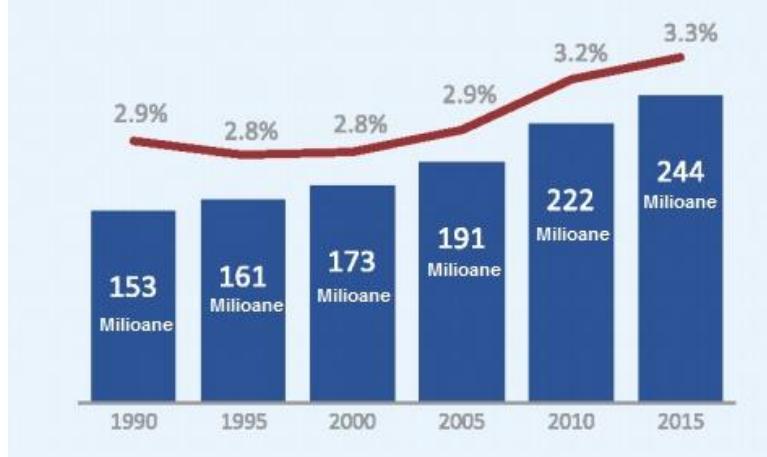
Datorită modificărilor politice, economice și sociale din diferite zone ale lumii, dar și datorită dezvoltării mijloacelor de transport ce diminuează relevanța distanței demografice, începând cu ultima parte a secolului XX ”s-a produs o amplificare a mobilității spațiale internaționale”. Consecințele soci-

ale și economice ale migrației transfrontaliere asupra statelor de plecare dar și a celor de destinație, au impus necesitatea "unui control asupra fenomenului migratoriu de către statele interesate", astfel, țările "supuse unei preșirii imigrationiste permanente au fost obligate să adopte măsuri legislative clare pentru limitarea efectelor negative create de intrarea străinilor, și, totodată, pentru maximizarea efectelor pozitive, luând naștere, astfel, politici speciale în domeniul migrației, susținute de un suport instituțional adecvat" (Otovescu, Frăsie, Motoi & Otovescu, 2011: 62). Imigrația s-a transformat într-o problemă majoră cu precădere pentru statele dezvoltate din Europa, precum Germania, Franța, Italia, Spania, dar și pentru S.U.A și Canada" (Otovescu, Frăsie, Motoi & Otovescu, 2011: 62).

"Noua epocă a migrațiilor", astfel cum a fost denumită în literatura de specialitate actualul fenomen migrationist, se caracterizează prin câteva elemente specifice (Anghel & Horváth, 2009: 14-17):

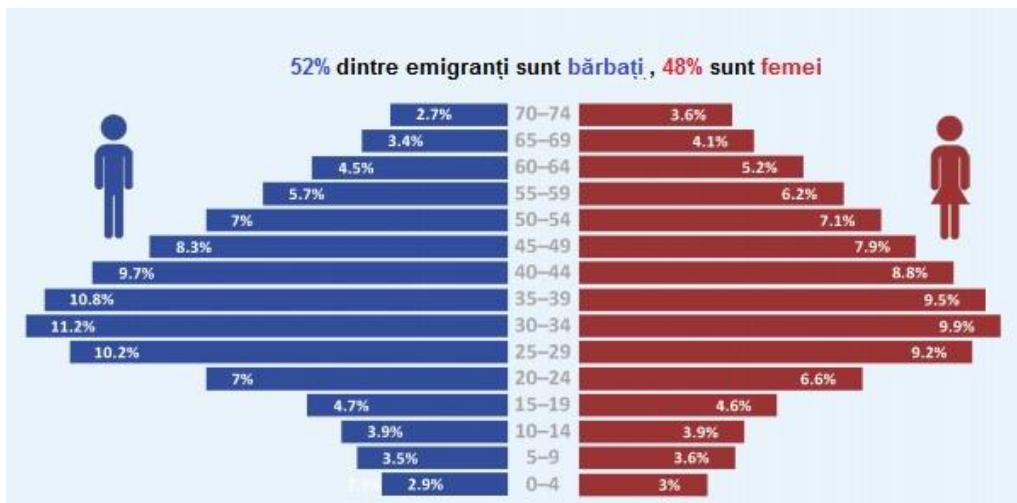
a) Creșterea numărului de migranți și al regiunilor implicate în acest proces. Astfel, numărul migranților a crescut de la 75 de milioane în 1965 (IOM, 2000-2005 APUD Anghel & Horváth, 2009: 14) la 244 de milioane în 2015 (IOM, 2018: 2), iar avansul tehnologiei facilitează deplasarea și comunicarea, astfel încât distanțele parcuse de migranți au devenit tot la mari.

Figura nr. 1. Totalul populației migrante la nivel global



Sursa: International Organization of Migration (2018) *World Migration Report 2018*

Figura nr. 2. Repartiția în funcție de gen a migranților, la nivel global



Sursa: International Organization of Migration (2018) *World Migration Report 2018*.

b) Categoriile sociale implicate în migrație sunt tot mai variate, având loc o transformare, de la o majoritate covârșitoare de persoane cu studii medii și vîrstă cuprinsă între 25 și 45 de ani, la o gamă mai largă de persoane: tineri, pensionari, persoane înalt calificate sau fără calificare. Totodată, obiectivele urmărite de migranți s-au diversificat tot mai mult, astfel încât, dacă inițial "munca" predomina, în prezent regăsim tot mai des printre scopurile migranților: studiile, afacerile, relațiile familiale;

c) Creșterea dependenței de migrație este corelată cu creșterea problemelor pe care le implică migrația. Dependența de migrație rezultă din faptul că societățile din care pleacă mulți emigranți ajung să se bazeze pe remitențele trimise de cei plecați, iar în statele de destinație economia ajunge să se bazeze pe forța de muncă ieftină a emigranților și pe capitalul uman calificat "brain drain".

d) Globalizarea are un efect direct asupra migrației, apărând marile orașe (centre economice și tehnologice majore), ce atrag migranți din toate colțurile lumii și din toate categoriile sociale. Mai mult, transferul producției unor multinaționale în regiuni mai puțin dezvoltate, "generează resurse și motivație pentru migrație în acele zone" (Anghel & Horváth, 2009: 17)

1.2.2. Teorii aplicabile migrației transfrontaliere

În literatura de specialitate regăsim o serie de teorii care analizează migrația internațională, precum cele propuse de Samuel Stouffer, de Ernst Georg Ravenstein, de Everett S. Lee, teoria economiei neoclasicice, teoria noii economii a migrației, teoria dependenței, teoria pieței de muncă duale și segmentate, teoria rețelelor de migranți, teoria sistemică. Dintre acestea vom prezenta câteva, relevante în direcția dezvoltării migrației transfrontaliere, astfel:

➤ *Teoria economiei neoclasicice.* Această teorie pune accent pe factorii economici în explicarea procesului migraționist, evidențiind ”apariția fluxurilor de migrație (în varianta macro) și a deciziei de migrație (varianta micro)” (Constantinescu, 2002: 95). La nivel macro, migrația transfrontalieră apare ca un rezultat al diferențelor dintre raportul între cererea și oferta de forță de muncă în diverse arii geografice, oglindite de diferențele între nivelul salariilor/veniturilor”. La nivel micro (individual), teoria evidențiază faptul că decizia de a emigra este rezultatul unei analize ce face comparație între locul de origine și cel de destinație, luând în considerare câștigurile salariale, calitatea condițiilor de la locul de muncă, oportunitățile, nivelul efortului ce trebuie depus pentru a te adapta la o altă cultură și pierderea suferită prin ruperea relațiilor sociale stabilite în zona de origine etc (Constantinescu, 2002: 95-96).

➤ *Noua economie a migrației.* Această teorie a fost promovată de Oded Stark și față de teoria anterioară (teoria economiei neoclasicice), aceasta aduce elemente de noutate în sensul că este scos emigrantul din starea de ”izolare relativă” (decizia emigrării fiind luată în familie/ comunitate), iar factorul economic nu mai este unul esențial (Constantinescu, 2002: 98). Conform teoriei noii economii a migrației, nu este importantă diferența de dezvoltare dintre țări, ci mai degrabă poziția pe care o ocupă o gospodărie ”în ierarhia gospodăriilor dintr-o comunitate umană (din punct de vedere al veniturilor)”, astfel un efect al migrație ar fi implicarea în cadrul fluxului migrator a unor persoane din gospodăriile fără migranți, ce se simt atrase de ceea

ce fac ceilalți și totodată resimt nevoia creșterii veniturilor pentru a-și menține ”gospodăria pe o treaptă socială ridicată de dezvoltare în cadrul comunității” (Constantinescu, 2002: 98).

➤ *Piața forței de muncă segmentate (duale)*. Teoria vede migrația internațională ca fiind efectul cererii de forță de muncă din țările cu economii dezvoltate. Există patru factori esențiali pentru crearea nevoii ”de forță de muncă imigrantă: inflația structurală, constrângerile ierarhice ale motivației, dualismul economic și modificările demografice ale rezervei forței de muncă” (Constantinescu, 2002: 100). Piața de muncă duală este formată din sectorul primar, ce se caracterizează prin locuri de muncă stabile, ”condiții bune de muncă, beneficii generoase și posibilitatea mobilității ascendentă” (exemplu: medici, avocați etc.) și sectorul secundar, format în principal din locuri de muncă ”necalificate și instabile, condiții grele sau periculoase de muncă și slabe posibilități de mobilitate ascendentă” (exemplu: ”badanti”/îngrijitori, lucrători în construcții) (Şerban, 2017: 376) (Constantinescu, 2002: 100). Conform acestei teorii, societățile de primire au nevoie de emigranți pentru a ocupa sectorul secundar, unde se regăsesc locuri de muncă ce nu reprezintă interes pentru autohtoni.

➤ *Teoria dependenței și Teoria sistemului mondial*. Teoria dependenței se bazează pe ideea că la nivel mondial există o dependență a statelor subdezvoltate sau în curs de dezvoltare de țările dezvoltate, în sensul că statele mai puțin dezvoltate sunt furnizoare de ”materii prime, forță de muncă ieftină” și totodată reprezintă piețe de desfacere pentru statele dezvoltate (Constantinescu, 2002: 101-102). *Teoria sistemului mondial*, a fost analizată de o serie de cercetători, cel mai reprezentativ dintre aceștia fiind Immanuel Wallerstein, care, a descris relațiile dintre țările dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate, ca fiind în raport de dependență tripartit (centru-semiperiferie-periferie) (Wallerstein, 1994). Pentru Wallerstein ”statele centrale” sunt acelea care controlează ordinea mondială, fiind puternic industrializate și militarizate, ”statele periferice” sunt cele furnizoare de materii prime și resursă umană ieftină, iar ”statele semiperiferice” sunt cele care,

deși par independente economic, sunt de fapt sub influența țărilor dezvoltate. "Migrația internațională a integrat fluxuri permanente și în creștere din spre regiunile periferice și semiperiferice către societățile din centrul sistemului mondial" (Otovescu, 2008: 115).

➤ *Teoria sistemică.* Din perspectiva teoriei sistemice, migrația este văzută ca un fenomen global, dinamic, ce se manifestă prin intermediul "unor fluxuri de oameni" a căror deplasare este în directă legătură cu o serie de factori precum cei sociali, economici, culturali, politici etc. atât din statele de origine cât și din cele de destinație (Constantinescu, 2002: 09-110). Astfel, conform acestei teorii, pentru a putea analiza migrația trebuie să privim între-gul sistem și să luăm în considerare o multitudine de elemente.

1.2.3. Cauze și efecte ale migrației transfrontaliere

Procesul globalizării a determinat puternice transformări (Niță, 2014: 18), odată cu progresul tehnologic și cu competitivitatea economică (Ilie, 204: 240) și în acest context migrația a devenit un factor cheie având însă un dublu efect, pe de o parte de îmbunătățire a situației economice și sociale, iar pe de altă parte, de inegalitate (Porumbescu, 2015: 166) și inechitate socială.

Printre cele mai frecvent întâlnite cauze pentru emigrare regăsim:

- Declinul economic al unei societăți, ce poate fi regăsit în dezechilibrul finanțier (deficit bugetar, inflație ridicată, deprecierea monedei naționale);
- Nivel crescut de sărăcie al populației, ce rezultă din numărul mare de persoane inactive pe piața forței de muncă sau active în agricultura de subzistență (în principal în cazul statelor cu o economie agrară), lipsa locurilor de muncă sau locuri de muncă prost plătite.

Mai mult, regăsim și factori favorizați ai emigrării, precum (Răduț, 2009: 55-59):

- Cererea forței de muncă în alte regiuni/ state;
- Politici liberalizate pentru emigrare sau chiar libera circulație a persoanelor în anumite state, precum statele membre ale Uniunii Europene;
- Situația geografică favorabilă;

- Nivel educațional relativ înalt (studii școlare dar și calificări profesionale);
 - Rețea dezvoltată de emigranți;
 - Dezvoltarea tehnologiei în domeniul transporturilor și accesibilitatea la aceste mijloace.

Efectele migrației le regăsim atât la nivel personal, familial, cât și la nivelul societății, acestea putând fi clasificate ca fiind pozitive și negative.

La nivel personal, printre consecințele migrației regăsim (Răduț, 2009: 60-62):

- Angajarea pe piața forței de muncă;
- Venituri crescute;
- Acumularea de cunoștințe și aptitudini noi;
- Posibilitatea susținerii familiei;
- Angajarea se face de cele mai multe ori în sectorul secundar al pieței forței de muncă, indiferent de calificarea imigrantului;
- Lipsa protecției sociale pentru imigranții fără forme legale;
- Dificultatea angajării în țara de origine în situația reîntoarcerii;
- Creșterea riscului de divorț sau separare;
- Creșterea numărului de persoane ce devin victime ale traficului;

La nivel social, printre cele mai frecvent întâlnite efecte regăsim (Răduț, 2009: 62-66):

- Creșterea nivelului remitențelor;
- Schimbarea mentalității;
- Dezvoltarea diasporei;
- Deficitul de resursă umană în țara de origine;
- Migratia creierelor;
- Diminuarea contribuțiilor către statul de origine prin lipsa contribuțiilor către bugetele asigurărilor sociale, neplata impozitelor și taxelor etc.;
- Îmbătrânirea populației;
- Creșterea divorțialității;
- Scăderea natalității;

- Depopularea anumitor regiuni;

La nivel familial, consecințele emigrării sunt (Răduț, 2009: 66-69):

- Creșterea calității vieții;

- Abandonul familial;

- Separarea copiilor de părinți;

- Supraîncărcarea copiilor cu responsabilități parentale;

- Abandonul școlar al copiilor rămași acasă;

- Acte deviante numeroase ale copiilor rămași acasă;

- Neglijarea copiilor.

Capitolul 2

Legislația și politica Uniunii Europene în domeniul migrației transfrontaliere

2.1. Cetățenia europeană și libera circulație

Cetățenii Uniunii Europene au libertatea de circulație și de sedere în interiorul granițelor construcției europene.

Orice cetățean al unui stat membru al UE, dobândește și "cetățenia europeană". Cetățenia europeană a fost reglementată prin Tratatul de la Maastricht din 1992. Această cetățenie include drepturi, obligații și participarea la viața politică, vizează consolidarea imaginii și a identității Uniunii Europene, dar ea vizează totodată și implicarea mai profundă a cetățeanului în procesul de integrare europeană (Infoeuropa, 2007 apud. Ilie Goga, 2016: 212).

În prezent cetățenia europeană este reglementată în art. 18-25 ale Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene.

Conform articolului 20 al TFUE, alineatul 1, (fostul art. 17 din TCE) "Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia". În alineatul 2 al articolului 20, este precizat faptul că "cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate" și sunt prevăzute expres o serie de drepturi, precum, "(a) *dreptul de liberă circulație și de sedere pe teritoriul statelor membre*; (b) *dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința*, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat; (c) *dreptul de a se bucura, pe teritoriul unei țări terțe în care statul membru ai cărui resortisanți sunt nu este reprezentat, de protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui stat membru*, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat; (d) *dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului European, precum și dreptul de a se adresa instituțiilor și organelor consultative ale Uniunii în oricare dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă*".

Cetățenii unionali au "dreptul de liberă circulație și sedere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora". Nu trebuie omis dreptul la nediscriminare, dreptul de acces, în anumite condiții, la documentele Parlamentului European, ale Comisiei Europene și ale Consiliului dar și dreptul de acces la Servicul civil al Uniunii Europene, cât și dreptul de a prezenta o inițiativă cetățenească în înțelesul art. 11 al TUE, în condițiile în care este depus de „cel puțin un milion de cetăteni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state” (Ilie Goga, 2016: 213).

Totodată, drepturile cetățenilor europeni sunt prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ce "a fost adoptată în mod solemn la 7 decembrie 2000 (la Conferința Interguvernamentală) la Nisa, a fost apoi adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, pentru ca, ulterior, prin Tratatul de la Lisabona (intrat în vigoare la 1 decembrie 2009), să se prevadă expres că „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Cartă” și că „aceasta are aceeași valoare juridică cu tratatele”, potrivit art. 6 alin. 1 TUE” (Militaru, 2011: 67). În Cartă, regăsim toate drepturile sociale, economice, civile și politice de care pot beneficia toți cetățenii europeni (Ilie Goga, 2016: 214).

Mai mult decât atât, în sprijinul "consolidării drepturilor cetățenilor unionali, Uniunea a aderat, prin Tratatul de la Lisabona, la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale" (articolul 6, TUE), document cu o deosebită importanță, elaborat de Consiliul European, care face din aceste drepturi, fundamentul cetățeniei Uniunii Europene (Ilie Goga, 2016: 214).

Libera circulație le oferă cetățenilor UE posibilitatea de a-și extinde orizonturile mult mai departe de granițele naționale, să se deplaseze pentru perioade lungi sau scurte între statele membre în scopul efectuării de studii, al angajării, în interes de serviciu, pentru turism sau afaceri (Eurostat, 2018). Prin libera circulație se pot dezvolta legături culturale și sociale și se pot "genera beneficii economice reciproce pentru întreprinderi și consumatori,

inclusiv pentru cei care rămân acasă, întrucât barierele interne sunt eliminate în mod constant" (Eurostat, 2018).

Libertatea de circulație a lucrătorilor (articulul 45 TFUE) este o formă a libertății de circulație a persoanelor (articulul 26 al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene- TFUE) și se referă exclusiv la piața internă a Uniunii Europene (Luca, 2016: 67). De la această libertate a lucrătorilor există două excepții prevăzute de Art. 45. Alin. 4 al TFUE și de art. Art. 45 alin. 3 din TFUE. Astfel în Art. 45. Alin 4 se prevede faptul că "dispozițiile referitoare la libera circulație a lucrătorilor nu sunt aplicabile angajării în administrația publică" (cu patru excepții stabilite de Curtea Europeană Justiție: "organizațiile publice responsabile pentru prestarea serviciilor comerciale, serviciile de sănătate publică, instituțiile publice de învățământ și cercetarea nemilitară desfășurată în instituțiile publice") iar în Art. 45. Alin 3 se "stabilesc drepturile¹ decurgând din libera circulație a lucrătorilor și prevede că aceste drepturi pot face obiectul unor limitări pe motive de politică publică, securitate publică sau sănătate publică" (Luca, 2016: 67). Pentru lucrătorii unionali principiul esențial din domeniul securității sociale îl constituie "egalitatea de tratament sau nediscriminarea pe bază de naționalitate, conform căruia persoanele domiciliate pe teritoriul unui stat membru vor avea aceleași obligații și se vor bucura de aceleași prestații conform legislației oricărui stat membru ca și cetățenii aceluia stat"²" (Luca, 2016: 71).

2.2. Politicile UE privind migrația

În cadrul Uniunii Europene, migrația tinde să fie permanentă, dinspre țările sărace către cele bogate și astfel, în țările de plecare se ajunge la di-

¹Art. 45, alin. 3 din TFUE: "Sub rezerva restricțiilor justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, libera circulație a lucrătorilor implică dreptul:

- (a) de a accepta ofertele reale de încadrare în muncă;
- (b) de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre;
- (c) de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv;
- (d) de a rămâne pe teritoriul unui stat membru după ce a fost încadrat în muncă în acest stat, în condițiile care vor face obiectul unor regulamente adoptate de Comisie".

² Art. 45, alin. 2- TFUE: "Libera circulație implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celealte condiții de muncă".

minuarea masivă a forței de muncă calificate, iar în statele de destinație se observă o creștere permanentă a celor calificați. Începând cu anul 2000, în statele europene s-a înregistrat cea mai mare rată de emigrare, ajungând în România, spre exemplu la 8.3 puncte procentuale (UNDESA, 2013: 4 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 94).

Politicele realizate la nivelul Uniunii Europene în domeniul migrației îi vizează pe cetățenii țărilor ce nu sunt membre ale UE și au drept obiectiv atragerea unui "anumit profil de migranți, cel mai adesea pentru a remedia anumite deficite de competențe" (Eurostat, 2018). Pentru a fi selectați, străinii pot trece printr-un proces de recrutare ce vizează nivelul educațional, experiența profesională, cunoștințele lingvistice etc. Mai mult, există posibilitatea angajatorilor de a recruta migranții chiar înainte de stabilirea pe teritoriul Uniunii Europene, astfel încât, la sosire, acesta să aibă deja un loc de muncă (Eurostat, 2018).

Mai mult, politicile Uniunii Europene în domeniul migrației mai vizează și alte două sectoare: "prevenirea migrației clandestine și a angajării ilegale a migranților fără permis de muncă, precum și promovarea integrării imigranților în societate" (Eurostat, 2018). S-a investit major în lupta "împotriva rețelelor de introducere ilegală de persoane și de trafic de persoane în UE" (Eurostat, 2018).

Conform articolului 6 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene: "Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre" (art. 6, alin. 1 TFUE) și mai mult, "Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrării și al controlului la frontierele externe care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe (în înțelesul prezentului titlu, apatrizii sunt asimilați resortisanților țărilor terțe)" (art. 6, alin. 1 TFUE).

În ceea ce privește controlul la frontiere "Uniunea dezvoltă o politică care urmărește: a) să asigure absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne, indiferent de cetățenie; b) să asigure controlul persoanelor și supravegherea eficace la trecerea frontierelor externe; c) să introducă treptat un sistem integrat de administrare a frontierelor externe" (art. 77, alin. 1 TFUE). Parlamentul European și Consiliul, "adoptă măsurile privind: a) politica comună a vizelor și a altor permise de sedere de scurtă durată; b) controalele la care sunt supuse persoanele la trecerea frontierelor externe; c) condițiile în care resortanții țărilor terțe pot circula liber, pentru o durată scurtă, în interiorul Uniunii; d) orice măsură necesară pentru instituirea treptată a unui sistem integrat de administrare a frontierelor externe; e) absența oricărui control asupra persoanelor, indiferent de cetățenie, la trecerea frontierelor interne (art. 77, alin. 1 TFUE).

În linii mari, Uniunea Europeană urmărește elaborarea unor politici comune în următoarele direcții:

- "Reglementarea și controlul fluxurilor migratorii;
- Combaterea migrației ilegale;
- Integrarea imigranților;
- Cooperare internațională în domeniul migrației;
- Realizarea unui sistem european pentru azil" (Europe Direct, 2013: 5).

În cadrul Comisiei Europene, Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne este organismul responsabil cu politica europeană în domeniul migrației trasfrontaliere și în acest sens, Direcția emite periodic o serie de comunicări și rapoarte. În anul 2005, Comisia Europeană a lansat "Cartea verde privind abordarea UE legată de gestionarea migrației economice" [COM(2004) 811 final] ce a vizat necesitatea unui set comun de norme de admitere a imigranților economici, lucru ce a condus la adoptarea unui Plan de politică privind migrația legală [COM(2005) 669 final] la finalul anului 2005 (Eurostat: 2018). În anul 2015, Comisia Europeană a lansat Agenda europeană privind migrația [COM(2015) 240 final], prin intermediul căreia au fost evidențiate măsurile imediate ce trebuie întreprinse pentru a răspunde "situației de criză

din regiunea mediteraneană, precum și pașii care trebuie urmați în următorii ani pentru o gestionare mai bună a migrației sub toate aspectele sale" (Eurostat: 2018).

2.3. Acte juridice europene în domeniul migrației transfrontaliere

Unele dintre cele mai reprezentative acte juridice juridice adoptate la nivelul Uniunii Europene în domeniul migrației transfrontaliere sunt:

- ”Directiva 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei;
- Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung;
- Directiva 2004/114/CE privind condițiile de admisie a studenților;
- Directiva 2005/71/CE privind facilitarea admisiei în UE a cercetătorilor;
- Directiva 2008/115/CE privind returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de sedere ilegală;
- Directiva 2009/50/CE privind intrarea migranților înalt calificați;
- Directiva 2009/52/CE privind sancțiunile la adresa angajatorilor;
- Directiva 2011/95/CE privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate;
- Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale;
- Directiva 2013/33/UE privind standardele pentru primirea solicitantilor de protecție internațională;
- Directiva 2014/36/UE privind lucrătorii sezonieri;
- Directiva 2014/66/UE privind transferurile în cadrul aceleiași companii;
- Directiva 2014/67/UE privind detașarea lucrătorilor;
- Directiva 2016/801/UE privind studenții și cercetătorii” (Eurostat, 2018).

Capitolul 3

Emigrația românilor

Pentru România, migrația forței de muncă reprezintă una dintre cele mai însemnante probleme, cu efecte dramatice pe termen lung.

Statul român a privit o lungă perioadă de timp emigrarea românilor ca fiind un lucru benefic, ce a condus la creșterea PIB-ului ca urmare a remitențelor intrate în țară, a produs exportul șomajului și a schimbat mentalitățile cetățenilor săi (Comisia Prezidențială pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice, 2009: 276).

Odată cu liberalizarea granițelor ce a urmat revoluției din 1989 și mai mult, odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, țara noastră a devenit "o sursă de prestare a forței de muncă ieftine și calificate" (Danii, 2004: 230 apud. Ilie, 2014: 66) și mai mult, în ultimii ani s-a extins fenomenul "migrației creierelor", adică a forței de muncă înalt calificate.

A devenit tot mai greu de estimat numărul românilor plecați în străinătate, datorită caracterului circulatoriu al acestui fenomen și din cauza numărului mare de persoane ce emigrează pe teritoriul unui alt stat membru al Uniunii Europene.

Luând în considerare mai multe surse de date și coroborându-le (International Organization of Migration, 2008; United Nation. Economic and Social Affairs, 2015) putem estima un număr de aproximativ **3,4 milioane de români** plecați în străinătate și având rezidență de teritoriu altor state, ajungând pe locul 4 în Uniunea Europeană (după Marea Britanie- 4.9 milioane, Polonia- 4.4 milioane și Germania- 4 milioane) și pe locul 18 în lume. Cei mai mulți rezidenți români îi regăsim în Italia- 1.151.395, urmați de rezidenții români din Spania- 1.017.595, cei din Germania- 533.600, cei din Marea Britanie - 328.000 și cei din Franța - 200.000 (73.000 străini români + 230.000 imigranți români) (Istituto nazionale di statistica, 2016; Observatorio Permanente de la Inmigracion, 2017; Oficiul Federal al Germaniei pentru Migrație și Refugiați, 2016: 227; Hawkins,

2018: 23; Economica.net: 2013; Institut National des Estatistiques et des Études Économiques: 2018). Situația este tragică ținând cont de faptul că, realizând un simplu calcul, observăm că 17% din populația țării noastre a emigrat.

Tabelul 3.1. Repartiția emigrantilor români în funcție de țara de destinație

Țara de destinație	Numărul emigrantilor
Italia	1.151.395
Spania	1.017.595
Germania	533.600
Marea Britanie	328.000
Alte state	≈369.410
Total	≈ 3.400.000

Sursa: Tabel efectuat de autor prin coroborarea datelor statistice

Cu toate acestea, datele recensământului realizat în România în anul 2011, au prezentat un număr de 1.113.269 emigranți români, dintre care 727.540 persoane plecate pentru o perioadă îndelugată în străinătate (peste 12 luni) și un număr de 385.729 de persoane temporar plecate în străinătate (Institutul Național de Statistică, 2012).

Conform datelor statistice emise de Institutul Național de Statistică în anul 2018, în perioada 1990- 2016 au emigrat definitiv în străinătate 527.170 de români, iar în perioada 2008-2016, un număr de 1.850.066 de persoane au emigrat temporar (INS. Tempo-online, 2018).

Tabelul 3.1. Numărul emigrantilor români plecați definitiv în străinătate în perioada 1990-2016 (repartiția în funcție de țara de destinație)

	Anul 1990	Anul 1991	Anul 1992	Anul 1993	Anul 1994	Anul 1995
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	96929	44160	31152	18446	17146	25675

Australia	611	301	297	236	220	136
Austria	3459	4630	3282	1296	1256	2276
Canada	1894	1661	1591	1926	1523	2286
Elvetia	:	:	:	:	:	:
Franta	1626	1512	1235	937	787	1438
Germania	66121	20001	13813	6874	6880	9010
Grecia	576	354	143	80	87	193
Israel	1227	519	463	324	417	316
Italia	1130	1396	528	645	1580	2195
Slovacia	:	:	:	:	:	:
Spania	:	:	:	:	:	:
SUA	4924	5770	2100	1245	1078	2292
Suedia	996	381	686	199	176	520
Ungaria	10635	4427	4726	3674	1779	2509
Alte tari	3730	3208	2288	1010	1363	2504

	Anul 1996	Anul 1997	Anul 1998	Anul 1999	Anul 2000	Anul 2001
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	21526	19945	17536	12594	14753	9921
Australia	165	207	206	124	143	79
Austria	915	1551	941	468	270	167
Canada	2123	2331	1945	1626	2518	2483
Elvetia	:	:	:	:	:	100
Franta	2181	1143	846	696	809	463
Germania	6467	5807	3899	2370	2216	854
Grecia	274	232	316	214	328	105
Israel	418	554	563	326	433	279
Italia	1640	1706	1877	1415	2142	1486
Slovacia	:	:	:	:	:	20
Spania	:	:	:	:	:	616
SUA	3181	2861	2868	2386	2723	1876
Suedia	310	468	129	98	90	51
Ungaria	1485	1244	1306	774	881	680
Alte tari	2367	1841	2640	2097	2200	662

	Anul 2002	Anul 2003	Anul 2004	Anul 2005	Anul 2006	Anul 2007
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	8154	10673	13082	10938	14197	8830
Australia	58	45	84	78	125	83
Austria	293	326	491	421	581	313
Canada	1437	1444	1445	1220	1655	1787
Elvetia	141	200	182	151	178	115
Franta	233	338	436	343	529	372
Germania	1305	1938	2707	2196	3110	1902
Grecia	60	64	97	114	134	72
Israel	106	164	85	64	128	57
Italia	1317	1993	2603	2731	3393	1401
Slovacia	122	130	54	19	30	11
Spania	172	186	162	139	330	138
SUA	1356	2012	2049	1679	1982	1535
Suedia	42	50	62	29	37	2
Ungaria	903	984	1553	1013	900	266
Alte tari	609	799	1072	741	1085	776

	Anul 2008	Anul 2009	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	8739	10211	7906	18307	18001	19056
Australia	82	128	81	112	92	97
Austria	345	421	569	1089	1032	981
Canada	1738	2045	858	967	846	954
Elvetia	120	99	85	93	88	130
Franta	431	576	405	663	660	663
Germania	1788	1938	1399	2014	1907	2283
Grecia	85	124	133	160	162	110
Israel	50	111	62	2857	2292	2506
Italia	1098	984	844	1906	2097	2607
Slovacia	7	6	26	3	6	12
Spania	238	547	882	3352	4605	4968
SUA	1591	1793	1086	1350	1073	819
Suedia	7	15	17	20	29	44
Ungaria	354	331	266	514	355	346
Alte tari	805	1093	1193	3207	2757	2536

	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	11251	15235	22807
Australia	45	116	111
Austria	569	804	1347
Canada	688	1184	1086
Elvetia	114	165	234
Franta	495	628	886
Germania	2008	2780	3959
Grecia	60	129	169
Israel	22	43	75
Italia	1553	2033	3575
Slovacia	6	5	16
Spania	3134	3375	5361
SUA	536	802	1281
Suedia	51	104	167
Ungaria	286	420	390
Alte tari	1684	2647	4150

Sursa: Institutul Național de Statistică. TEMPO-Online (2018) *Emigranți definitivi după țara de destinație* [On-line] Accesat la 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

Conform Institutului Național de Statistică, principala categorie de persoane emigrante din România este cea cu vârste cuprinse între 25 și 64 ani, atât în anul 2002 cât și în anul 2012. A doua categorie, este cea a persoanelor între 15 și 24 ani, fiind a doua ca pondere atât în anul 2002 cât și în anul 2012 (Institutul Național de Statistică, 2014: 13).

În studiul "Labour mobility within the EU -The impact of enlargement and the functioning of the transitional Arrangements" din 2011, Holland și colaboratorii au estimat pentru perioada 2004-2009 ieșirile nete cumulate pentru statele EU-2 și EU-8. Cea mai mare rată de ieșiri nete se regăsește în România (7,3%) (Holland et. al, 2011: 252 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017:95).

În raportul "Social Affairs and Inclusion, Employment and Social Developments in Europe. 2011" se specifică faptul că România are cea mai mare

rată de mobilitate, peste 11%, chiar și luând în considerare perioada de 7 ani (2004-2011), atunci când rata de mobilitate era de 6% (European Commission. DGE, 2011: 253 apud Ilie Goga & Ilie, 2017:95).

România se află în 2010/11 printre statele cu cea mai mare creștere a emigranților ce au educație de nivel terțiar. Astfel, țara noastră a avut o creștere de 108%. Alături de România regăsim și alte țări cu creșteri impresionante ale emigranților înalt calificați, precum Brazilia (creștere de 105%) Polonia (creștere de 114%), Columbia (creștere de 116%) și Pakistan și India (creștere de 123%) (OECD, 2015: 26-27 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 94).

Migrația cetățenilor români, produce o serie de probleme grave pentru statul nostru. ”Analizând pe termen lung, efectele sociale și economice ale emigrației masive, sunt negative:

- declinul demografic prin deteriorarea structurii pe vîrstă a populației;
- creșterea divorțialității și a nupțialității;
- accentuarea disparităților comunitare și regionale de pe teritoriul României, satele și județele sărace devenind mai sărace în comparație cu cele ce au beneficiat de banii transmiși acasă de migranți;
- diminuarea volumului remitențelor ca urmare a reducerii tot mai frecvente a legăturilor cu țara, în urma mutării întregii familii în străinătate (Ilie, 2014: 56-57);
 - pierderea banilor investiți în educația tinerilor care decid să emigreze;
 - creșterea disparităților comunitare și regionale de pe teritoriul României, satele și județele sărace devenind mai sărace în comparație cu cele ce au beneficiat de banii transmiși acasă de migranți (Sandu, 2007 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 96);

În ceea ce privește efectele directe pe care emigrația asupra forței pieței de muncă din România, putem identifica:

- deficitul forței de muncă;
- diminuarea numărului contribuabililor la bugetul statului;
- absorbția eventualilor emigranți întorși în țară în sectorul ilegal sau informal;

-domenii grav afectate de migrația masivă a forței de muncă, precum sănătatea, învățământul și cercetarea" (Ilie, 2014: 56-57), atât în ceea ce privește performanța în aceste sectoare, cât și deficitul de personal;

- presiune puternica asupra sistemului național de pensii ("Se estimează ca ponderea populației cu vîrstă mai mare sau egală cu 65 de ani se va dubla de la 15% la 30% până în anul 2060 și o scădere de 30% a segmentului populației în vîrstă de muncă, exercitând astfel o presiune puternică asupra sistemului național de pensii, serviciilor medicale și de îngrijire de lungă durată") (MMFPSPV, 2015: 3);

-presiune asupra serviciilor medicale (densitatea medicilor este de 19 la 10.000 locuitori față de 33 la 10.000 în UE în 2008 și 25 medici la 10.000 în 2011) (Ilie Goga & Ilie, 2017: 96)

Printre sectoarele românești cele mai grav afectate de exodul creierelor este cel medical. Un număr de aproximativ 2000 de medici români migrează în fiecare an spre țările din occident, din cei aproximativ 50.000 de medici care își exercită profesia în România (în anul 2010) (Ilie, 2016: 21-22). Președintele Colegiului Medicilor din România, Gheorghe Borcean, declară la jumătatea lunii martie a anului 2016, pentru DC News că peste 14.000 de medici români s-au stabilit occident în ultimii 15 ani (DC News, 2016), asta însemnând că în medie, pe zi, din România pleacă 2 sau 3 medici (Ilie Goga & Ilie, 2017: 96).

O situație distinctă, ce ridică mari probleme este cea legată de situația tinerilor ce pleacă pentru a urma cursurile unor universități în străinătate. Sondajele relevă faptul că aproximativ 40% dintre aceste persoane nu mai vor să se întoarcă acasă pentru a profesa (Digi24, 2015 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 96). În sensul eforturilor pe care țara noastră le face pentru a diminua riscul rămânerii în străinătate a românilor absolvenți de studii superioare în alte state, se poate evidenția proiectul SMART Diaspora, lansat în 2014 de Liga Studenților Români din Străinătate (LSRS). "Strategia Multidimensională de Atragere în România a Tinerilor din Diaspora (SMART Diaspora) este o propunere de politică publică ce are ca scop valorificarea potențialului

strategic al tinerilor înalt calificați de peste hotare și facilitarea contribuției lor la dezvoltarea economică și socială a României" (Liga Studenților Români din Străinătate, 2016 apud. Ilie, 2016). Printre propunerile lasate de proiectul SMART Diaspora, regăsim:

- "Introducerea procedurilor de recrutare „online” pentru candidații la funcții publice aflați în străinătate;
- Oferirea de facilități financiare la (re)stabilirea în țară sub forma unor deduceri fiscale pentru o perioadă determinată, acordate absolvenților de studii finalizate la cele mai bune 500 universități din întreaga lume;
- Instituirea unui program de atragere a investițiilor străine directe în România prin intermediul comunităților de afaceri românești de peste hotare, cu sprijinul asociațiilor investitorilor străini din România și cu suportul camerelor de comerț bilaterale;
- Înființarea unui Corp de Experti din Diaspora ai Statului Român care să ofere consultanță periodică instituțiilor publice cu rol cheie în sectorul public;
- Derularea unor programe de „fellowship” și de „internship” în instituțiile de stat, după modelul „White House Fellows” din Statele Unite ale Americii, deschise absolvenților de studii finalizate la cele mai bune 100 universități din întreaga lume;
- Dezvoltarea unor centre de cercetare și inovare industrială în sistem integrat public - privat pentru cei mai buni ingineri și cercetători din țară și din străinătate;
- Dezvoltarea unui website interactiv cu informații utile pentru români din diaspora care doresc să se întoarcă în România, dar și pentru străinii care aleg țara noastră ca destinație de carieră;
- Dinamizarea procesului de recunoaștere a diplomelor și a altor certificări academice și profesionale obținute în străinătate de către cei aflați peste hotare, români și străini deopotrivă;
- Derularea unui proiect de „cartografiere a diasporiei” pentru aflarea numărului, situării și caracteristicilor socio-demografice ale românilor din diaspora, inclusiv studenți și absolvenți;

- Organizarea bi-anuală a unor târguri virtuale de cariere dedicate tinerilor înalt calificați aflați peste hotare” (Liga Studenților Români din Străinătate, 2016).

Deși, pe termen lung efectele migrației sunt negative, Guvernul României nu a implementat încă o politică publică care să diminueze amplarea acestui fenomen.

Capitolul 4

Fenomenul imigrătionist în România. Tendințe și indicatori

Datorită situației economice problematice și a salariilor relative scăzute, România nu a reprezentat de-a lungul timpului o destinație favorită pentru imigranți.

În ultimul deceniu, pe teritoriul României regăsim anual aproximativ 150.000 de imigranți temporari. Conform definiției oferite de Institutul Național de Statistică, "imigranții temporari sunt persoanele care imigrează în Romania pentru o perioada de cel puțin 12 luni" (INS: 2018).

**Tabelul nr. 4.1. Imigranți temporar în România în perioada
2008-2016**

	Anul 2008	Anul 2009	Anul 2010	Anul 2011	Anul 2012
	Numar persoane				
Total	138929	135844	149885	147685	167266
Masculin	85421	79398	85486	83931	94047
Feminin	53508	56446	64399	63754	73219

	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016
	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane	Numar persoane
Total	153646	136035	132795	137455
Masculin	84790	70841	73670	79387
Feminin	68856	65194	59125	58068

Sursa: Institutul Național de Statistică. TEMPO-Online (2018) *Imigranți temporar pe sexe și categorii de vîrstă* [On-line] Accesat la 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

Conform datelor Institutului Național de Statistică al României, emise în anul 2018, în țara noastră au ajuns în perioada 1991-2016, un număr de 270.215 imigranți definitivi, cei mai mulți provenind din Republica Moldova.

Tabelul 4.1. Numărul imigrantilor definitivi în România în perioada 1991-2016 (repartiția în funcție de țara de proveniență)

	Anul 1991	Anul 1992	Anul 1993	Anul 1994	Anul 1995
	Numar persoane				
Total	1602	1753	1269	878	4458
Austria	:	:	:	121	536
Canada	:	:	:	12	74
Franta	:	:	:	79	460
Germania	:	:	:	229	739
Israel	:	:	:	31	162
Italia	:	:	:	19	133
Republica Moldova	:	:	:	62	1019
SUA	:	:	:	80	325
Ucraina	:	:	:	1	24
Ungaria	:	:	:	60	280
Alte tari	:	:	:	184	706

	Anul 1996	Anul 1997	Anul 1998	Anul 1999	Anul 2000
	Numar persoane				
Total	2053	6600	11907	10078	11024
Austria	288	387	235	147	84
Canada	56	132	96	89	60
Franta	471	942	341	178	110
Germania	318	539	480	330	227
Israel	29	150	164	117	57
Italia	47	111	106	73	70
Republica Moldova	372	3044	8908	7789	9146
SUA	104	324	252	248	161
Ucraina	10	95	418	446	649
Ungaria	102	340	434	272	173
Alte tari	256	536	473	389	287

	Anul 2001	Anul 2002	Anul 2003	Anul 2004	Anul 2005
	Numar persoane				
Total	10350	6582	3267	2987	3704
Austria	68	81	69	90	76
Canada	93	131	181	175	153
Franta	101	80	83	101	117
Germania	207	224	231	296	238
Israel	101	108	148	185	134
Italia	81	91	112	163	216
Republica Moldova	8682	5214	1881	1254	1917
SUA	191	227	235	259	311
Ucraina	396	66	39	19	27
Ungaria	111	62	56	68	74
Alte tari	319	298	232	377	441

	Anul 2006	Anul 2007	Anul 2008	Anul 2009	Anul 2010
	Numar persoane				
Total	7714	9575	10030	8606	7059
Austria	75	126	126	145	111
Canada	187	271	334	296	230
Franta	125	184	153	169	149
Germania	252	423	526	496	438
Israel	156	239	204	162	108
Italia	313	844	1290	1233	1274
Republica Moldova	4349	4019	3476	2847	1973
SUA	292	466	581	539	434
Ucraina	38	75	63	63	39
Ungaria	103	249	368	335	294
Alte tari	1824	2679	2909	2321	2009

	Anul 2011	Anul 2012	Anul 2013	Anul 2014	Anul 2015	Anul 2016
	Numar persoane					
Total	15538	21684	23897	36644	23093	27863

Austria	80	50	62	69	129	135
Canada	224	132	153	202	299	308
Franta	143	83	85	160	202	243
Germania	357	280	669	269	465	596
Israel	130	64	98	106	142	149
Italia	692	473	553	879	1315	1282
Republica Moldova	8919	16931	20066	20125	14340	17727
SUA	479	298	325	369	477	582
Ucraina	1013	492	684	1090	1221	1157
Ungaria	248	166	158	163	227	228
Alte tari	3253	2715	1044	13212	4276	5456

Sursa: Institutul Național de Statistică. TEMPO-Online (2018) *Imigranți definitivi după țara de proveniență* [On-line] Accesat la 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

În ceea ce privește situația României ca stat de destinație pentru emigranții înalt calificați, raportul ONU din anul 2013, evidențiază o situație surprinzătoare, astfel că, se arată faptul că în România, au ajuns până în anul 2010-2011, un număr de 109.000 de emigranți înalt calificați, provenind în special din Asia și Africa (UNDESA, 2013 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 95).

Capitolul 5

Reglementarea migrației transfrontaliere în România

5.1. Aspecte privind dobândirea și pierderea cetățeniei române

În România, dobândirea și pierderea cetățeniei române sunt reglementate de Legea nr. 21/1991 din 1 martie 1991 a cetățeniei române (actualizată). Conform Legii nr. 21/1991 "cetățenia română este legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român" și "cetățenii români sunt egali în fața legii; numai ei putând fi admisi în funcțiile publice civile și militare și totodată, bucurându-se de protecția statului român" (Legea 21/1991, art. 1, alin 1-3).

5.1.1. Dobândirea cetățeniei române

"Cetățenia română se dobândește prin:

- a) naștere;**
- b) adopție;**
- c) acordare la cerere" (Legea 21/1991, art. 4).**

5.1.1.1. Dobândirea cetățeniei prin naștere

Dobândirea prin naștere a cetățeniei române se face conform principiului "ius sanguinis", astfel că cetățenia este trecută de la o generație la alta. Conform principiului roman "ius sanguinis" (dreptul săngelui), care se aplică și în România, copilul dobândește cetățenia unui stat dacă se naște din părinți ce au cetățenia aceluiași stat, sau dacă numai unul dintre părinți are cetățenia aceluiași stat. Doar în cazul în care părinții sunt necunoscuți se atribuie cetățenia conform principiului "ius soli/ ius loci" (dreptul locului, al solului), astfel copilului atrăduindu-se cetățenia statului în care a fost născut (Wall Street, 2018). În prezent, sunt 198 de state care acordă cetățenia conform principiului "locului nașterii", printre care Statele Unite ale Americii, Canada, Brazilia, Columbia etc. De reținut este faptul că, în țările europene (precum România, Bulgaria, Germania, Italia etc.), cetățenia se acordă conform principiului "ius sanguinis" (Wall Street, 2018).

Astfel, legea română prevede faptul că ”copiii născuți pe teritoriul României, din părinți cetăteni români, sunt cetăteni români.

Sunt, de asemenea, cetăteni români cei care:

- a) s-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinți este cetățean român;
- b) s-au născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei sunt cetăteni români.

Copilul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetățean român, până la proba contrarie, dacă niciunul dintre părinți nu este cunoscut” (Legea 21/1991, art. 5).

5.1.1.2. Dobândirea cetăteniei prin adopție

În România ”cetătenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetătenie prin adopție, dacă adoptatorii sunt cetăteni români. În cazul în care adoptatul este major, este necesar consimțământul acestuia.

În cazul în care numai unul dintre adoptatori este cetățean român, cetătenia adoptatului minor va fi hotărâtă, de comun acord, de către adoptatori. În situația în care adoptatorii nu cad de acord, instanța judecătoarească competentă să încuviințeze adopția va decide asupra cetăteniei minorului, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vîrstă de 14 ani este necesar consimțământul acestuia.

Dacă adopția se face de către o singură persoană, iar aceasta este cetățean român, minorul dobândește cetătenia adoptatorului.

În cazul în care adopția se face de către soțul cetățean român al părintelui firesc sau adoptiv, cetățean străin, ori de către persoana de cetătenie română care se află într-o relație stabilă și conviețuiește cu acest părinte în condițiile prevăzute de Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției, republicată, cetătenia minorului va fi hotărâtă, de comun acord, de către adoptator și părintele cetățean străin. În situația în care aceștia nu cad de acord, instanța judecătoarească competentă să încuviințeze adopția va decide

asupra cetățeniei minorului, ținând seama de interesele acestuia. Minorului care a împlinit 14 ani i se cere consimțământul" (Legea 21/1991, art. 6).

În situația "declarării nulității sau anulării adoptiei, copilul care nu a împlinit vîrsta de 18 ani este considerat că nu a fost niciodată cetățean român, dacă domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

În cazul desfacerii adoptiei copilul care nu a împlinit vîrsta de 18 ani pierde cetățenia română pe data desfacerii adoptiei, dacă acesta domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate" (Legea 21/1991, art. 7).

5.1.1.3. Dobândirea cetățeniei la cerere

Există posibilitatea acordării la cerere a cetățeniei române, "persoanei fără cetățenie sau cetățeanului străin, dacă îndeplinește următoarele condiții:

a) s-a născut și domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază în condițiile legii pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit și conviețuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei;

b) dovedește, prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, nu întreprinde sau sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale și declară că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni;

c) a împlinit vîrsta de 18 ani;

d) are asigurate în România mijloace legale pentru o existență decentă, în condițiile stabilite de legislația privind regimul străinilor;

e) este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român;

f) cunoaște limba română și posedă noțiuni elementare de cultură și civilizație românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială;

g) cunoaște prevederile Constituției României și imnul național" (Legea 21/1991, art. 8, alin 1).

Termenele prevăzute la art 8. alin. 1) lit. a) din Legea 21/ 1991 (respectiv 8 sau 5 ani) pot fi reduse până la jumătate în următoarele situații:

a) solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internațional;

b) solicitantul este cetăeanul unui stat membru al Uniunii Europene;

c) solicitantul a dobândit statut de refugiat potrivit prevederilor legale în vigoare;

d) solicitantul a investit în România sume care depășesc 1.000.000 de euro (Legea 21/1991, art. 8, alin 2).

În situația în care "cetăeanul străin sau persoana fără cetătenie care a solicitat să își acorde cetătenia română se află în afara teritoriului statului român o perioadă mai mare de 6 luni în cursul unui an, anul respectiv nu se ia în calcul la stabilirea perioadei" de art 8. alin. 1) lit. a) din Legea 21/ 1991 (respectiv 8 sau 5 ani) (Legea 21/1991, art. 8, alin 3).

Totodată, "cetătenia română se mai poate acorda, la cerere, persoanei fără cetătenie sau cetăeanului străin care a contribuit în mod deosebit la protejarea și promovarea culturii, civilizației și spiritualității românești, cu posibilitatea stabilirii domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinește condițiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e)³". (Legea 21/1991, art. 8¹).

Totodată, "cetătenia română poate fi acordată, la cerere, persoanei fără cetătenie sau cetăeanului străin care poate contribui în mod semnificativ la promovarea imaginii României prin performanțe deosebite în domeniul sportului, cu posibilitatea stabilirii domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă sunt întrunite următoarele condiții:

a) solicitantul va reprezenta România în loturile naționale, în conformitate cu reglementările statutare ale federației sportive internaționale la care România este afiliată;

³ Art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e) din Legea 21/ 1991 se referă la dovedirea loialității față de statul român, la faptul că nu sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale; la faptul că persoana are peste 18 ani și la bunul comportament al persoanei, acesta nefiind condamnat în țăă sau străinătate, pentru o infracțiune ce l-ar face nedemn de a fi cetăean român.

b) solicitantul îndeplinește condițiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e)⁴ și își exprimă atașamentul față de România și față de sistemul de valori specific societății românești” (Legea 21/1991, art. 8²).

Copilul născut din părinți cetăteni străini sau fără cetătenie, care nu a împlinit vîrsta de 18 ani și care domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României, dobândește cetătenia română la cererea părinților săi, odată cu aceștia; cererea va fi depusă odată cu cererea părinților de acordare a cetăteniei române întemeiată pe art. 8 din Legea nr. 21/ 1991 (Legea 21/1991, art. 9, alin. 1).

În cazul în care numai unul dintre părinți solicită acordarea cetăteniei române în temeiul art. 8, părinții vor hotărî, de comun acord, cu privire la cetătenia copilului care nu a împlinit vîrsta de 18 ani și care domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României, în situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vîrsta de 14 ani este necesar consimțământul acestuia” (Legea 21/1991, art. 9, alin. 2). În această situație ”cererea privind acordarea cetăteniei române, pentru copilului care nu a împlinit vîrsta de 18 ani, va fi depusă odată cu cererea prin care părintele solicită acordarea cetăteniei române. Copilul dobândește cetătenia română pe aceeași dată cu părintele său” (Legea 21/1991, art. 9, alin. 3). Prin excepție, pentru copilul născut după data depunerii cererii de către părinți sau, după caz, de către părinte, cererea poate fi depusă până la data acordării cetăteniei române acestora (Legea 21/1991, art. 9, alin. 4).

În cazul în care minorul nu a dobândit cetătenia română în condițiile art. 9, alin. (1) sau (3) din Legea nr. 21/1991, ”părinții sau, după caz, părintele care a obținut cetătenia română în temeiul art. 8 din lege, pot/poate depune o cerere privind acordarea cetăteniei române minorului, dacă acesta domiciliază pe teritoriul României, la data cererii. Cererea va fi însoțită de dovada mijloacelor legale pentru o existență decentă, precum și, după caz, de acordul celuilalt părinte. Soluționarea cererii se face prin ordin al

⁴ Ibidem.

președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, pe baza raportului conținând propunerea motivată a Comisiei pentru cetățenie. Copilul minor dobândește cetățenia română la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie. În cazul în care copilul devine major în timpul procesului de soluționare a cererii, acesta va depune jurământul” (Legea 21/1991, art. 9, alin. 5).

”Cetățenia română se poate acorda și persoanelor care au pierdut această cetățenie, precum și descendenților acestora până la gradul II inclusiv și care cer redobândirea ei, cu păstrarea cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinesc în mod corespunzător condițiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b)-e)⁵” din Legea nr. 21/1991 (Legea 21/1991, art. 10, alin. 1). Dispozițiile menționate anterior ”se aplică și apatrizilor foști cetăteni români și descendenților acestora până la gradul II inclusiv” (Legea 21/1991, art. 10, alin. 2). ”Redobândirea cetățeniei de către unul dintre soți nu are nicio consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin sau fără cetățenie al persoanei care redobândește cetățenia română poate cere acordarea cetățeniei române în condițiile prezentei legi. Cererea privind dobândirea cetățeniei române de către copilul care nu a împlinit vîrsta de 18 ani va fi depusă odată cu cererea prin care părinții săi ori, după caz, părintele său solicită redobândirea cetățeniei române. În cazul în care numai unul dintre părinți solicită redobândirea cetățeniei române este necesar consumământul celuilalt părinte, precum și al copilului care a împlinit vîrsta de 14 ani. Copiii minori dobândesc cetățenia română odată cu părinții sau, după caz, cu unul dintre ei” (Legea 21/1991, art. 10, alin. 4). ”În cazul în care minorul nu a dobândit cetățenia română, părinții sau, după caz, părintele care a obținut cetățenia română pot/poate depune o cerere privind dobândirea cetățeniei române de către

⁵ Art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e) din Legea 21/ 1991 se referă la dovedirea loialității față de statul român, la faptul că nu sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale; la faptul că persoana are peste 18 ani; la faptul că are asigurate în România mijloace legale pentru o existență decentă și la bunul comportament al persoanei, acesta nefiind condamnat în țăă sau străinătate, pentru o infracțiune ce l-ar face nedemn de a fi cetățean român.

minor. Soluționarea cererii se face prin ordin al președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, pe baza raportului conținând propunerea motivată a Comisiei pentru cetățenie" (Legea 21/1991, art. 10, alin. 5). "În cazul în care numai unul dintre părinți solicită redobândirea cetățeniei române sau după, caz, a redobândit cetățenia română, iar părinții nu cad de acord cu privire la cetățenia copilului care nu a împlinit vîrsta de 18 ani și care domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vîrsta de 14 ani este necesar consumămantul acestuia" (Legea 21/1991, art. 10, alin. 6).

Conform articolului 11 din Legea 21/1991, "persoanele care au fost cetățeni români, dar au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor sau cărora această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și descendenții acestora până la gradul III, la cerere, pot redobândi sau li se poate acorda cetățenia română, cu posibilitatea păstrării cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e)" din Legea cetățeniei române (Legea 21/1991, art. 11, alin. 1). În cazul acelor persoane dispozițiile art. 10 alin. (2)-(6) din Legea 21/1991 se aplică în mod corespunzător.

"Aprobarea cererilor de acordare ori de redobândire a cetățeniei române se face prin ordin al președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie, pe baza propunerilor Comisiei pentru cetățenie". Pentru aceste cereri nu se percep taxe și tarife (Legea 21/1991, art. 12, alin. 1-2).

Comisia pentru cetățenie, "este o entitate fără personalitate juridică din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunțarea la cetățenia română" (Legea 21/1991, art. 4, alin. 1). "Lucrările Comisiei nu sunt publice, acestea se desfășoară în prezența a cel puțin 3 membri și sunt prezidate de președinte, iar în lipsa acestuia, de către un membru desemnat de acesta. Îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege pentru acordarea ori redobândirea cetățeniei ro-

mâne se constată printr-un raport motivat, care se adoptă de Comisie cu votul majorității celor prezenți. În caz de paritate, votul președintelui Comisiei sau al înlocuitorului acestuia este decisiv" (Legea 21/1991, art. 4, alin. 4-5).

"Cererea de acordare sau, după caz, de redobândire a cetățeniei române se formulează în limba română, se adresează Comisiei pentru cetățenie și se depune personal sau, în cazuri temeinic justificate, prin mandatar cu procură specială și autentică la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie, fiind însotită de acte care dovedesc îndeplinirea condițiilor prevăzute" de legea cetățeniei române (Legea 21/1991, art. 13, alin. 1).

Există posibilitatea ca "cererile de redobândire sau de acordare a cetățeniei române întemeiate pe dispozițiile art. 10 alin. (1) și art. 11 din Legea 21/1991 pot fi depuse și la misiunile diplomatice sau la oficiile consulare ale României. În cazul în care cererile au fost depuse la misiunile diplomatice sau la oficiile consulare ale României, acestea vor fi trimise de îndată Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie" (Legea 21/1991, art. 13, alin. 2).

Totodată, "cererile de acordare a cetățeniei române întemeiate pe dispozițiile art. 8¹ pot fi depuse și la misiunile diplomatice sau la oficiile consulare ale României din statul pe teritoriul căruia solicitantul își are domiciliul. În acest caz, cererea va fi trimisă, de îndată, Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, însotită de un punct de vedere emis de misiunea diplomatică sau oficiul consular cu privire la îndeplinirea condiției ca solicitantul să fi contribuit în mod semnificativ la protejarea și promovarea culturii, civilizației și spiritualității românești. În situația în care cererea a fost depusă la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie, Comisia pentru cetățenie va solicita Ministerului Afacerilor Externe punctul de vedere cu privire la îndeplinirea condiției ca solicitantul să fi contribuit în mod semnificativ la protejarea și promovarea culturii, civilizației și spiritualității românești" (Legea 21/1991, art. 13, alin. 3).

În situația "persoanelor prevăzute la art. 8² din Legea 21/1991 (străinul care promovează imaginea României prin performanțe sportive deosebite), acordarea cetățeniei române se face prin hotărâre a Guvernului inițiată de Ministerul Tineretului și Sportului. Această cerere de acordare a cetățeniei române se depune la Ministerul Tineretului și Sportului, în calitate de unică autoritate publică care formulează propunerii privind acordarea cetățeniei române în această situație. Ministerul Tineretului și Sportului va înainta Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie cererea însotită de actele doveditoare și de propunerea privind acordarea cetățeniei române, în vederea verificării îndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e) din Legea 21/1991. Pe baza raportului Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, care constată îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e) din Legea cetățeniei, Ministerul Tineretului și Sportului propune Guvernului acordarea cetățeniei române. În cazul în care Comisia pentru cetățenie constată neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e) din Legea cetățeniei, președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie respinge, prin ordin, cererea de acordare a cetățeniei. Ordinul va fi comunicat, de îndată, solicitantului, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, precum și Ministerului Tineretului și Sportului. Cetățenia română se dobândește la data depunerii jurământului de credință față de România. Nedepunerea, din motive imputabile persoanei care a obținut cetățenia română în condițiile art. 8², a jurământului de credință, în termenul prevăzut de lege, atrage încetarea efectelor hotărârii Guvernului. Constatarea încetării efectelor hotărârii de acordare a cetățeniei române se face de către președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie" (Legea 21/1991, art. 13¹).

Cererea de acordare sau de redobândire a cetățeniei "este înregistrată la secretariatul tehnic al Comisiei. În cazul în care constată lipsa unor documente necesare soluționării cererii, președintele Comisiei solicită, prin rezoluție, completarea dosarului. În cazul în care, în termen de cel mult 6 luni de la primirea solicitării, nu sunt transmise actele necesare, cererea se

va respinge ca nesușinută. Președintele Comisiei, prin rezoluție, stabilește termenul la care se va dezbatе cererea de acordare sau redobândire a cetățeniei, dispunând totodată solicitarea de relații de la orice autorități cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b) și e) din Legea cetățeniei. La termenul stabilit în vederea dezbatерii cererii, Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei, cu excepția condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. f) și g) din Legea 21/1991. În cazul în care Comisia constată necesitatea audierii unor persoane care ar putea da informații utile în vederea soluționării cererii, dispune citarea acestora, stabilind un nou termen. În cazul în care sunt întrunite condițiiile pentru acordarea cetățeniei române, Comisia stabilește, într-un termen ce nu va depăși 6 luni, programarea persoanei la interviul organizat pentru verificarea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. f) și g) din Legea cetățeniei. În cazul cererilor de acordare a cetățeniei române formulate potrivit art. 8¹, Comisia, printr-un raport motivat, elaborat cu luarea în considerare a punctului de vedere al Ministerului Afacerilor Externe, precum și a celorlalte documente necesare soluționării cererii, prevăzute de lege, constată îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor pentru acordarea cetățeniei române prevăzute la art. 8¹ din Legea cetățeniei române (Legea 21/1991, art. 15).

Cererea de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, care este "formulată potrivit art. 11 din Legea 21/1991, se înregistrează la secretariatul tehnic al Comisiei. Președintele Comisiei pentru cetățenie, prin rezoluție, dispune:

a) solicitarea de relații de la orice autorități cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b) și e) din Legea cetățeniei, ce urmează a fi comunicate Comisiei într-un termen ce nu va depăși 60 de zile, iar în situații excepționale, în maxim 5 luni;

b) completarea dosarului, în termen de cel mult 4 luni de la primirea solicitării secretariatului tehnic al Comisiei de către petent, în cazul în care se constată lipsa unor documente necesare soluționării cererii, sub sanctiunea respingerii cererii ca nesușinută;

c) fixarea primului termen, la care Comisia va verifica îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei române potrivit art. 11 din Legea 21/1991, la cel mult 5 luni de la data înregistrării cererii" (Legea 21/1991, art. 16).

Dacă "persoana care a solicitat acordarea sau redobândirea cetățeniei române este cercetată într-o cauză penală, Comisia, dacă nu există alte motive pentru respingerea cererii, poate dispune suspendarea procedurii de acordare sau redobândire a cetățeniei române până la finalizarea acelei cauze" (Legea 21/1991, art. 16¹).

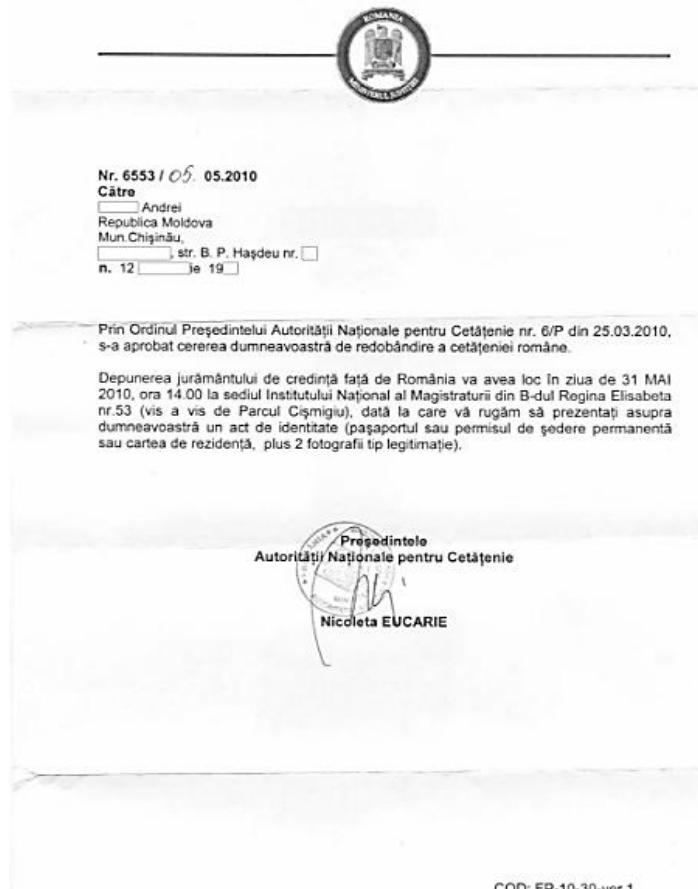
În situația în care "nu sunt îndeplinite condițiile cerute de lege pentru acordarea ori redobândirea cetățeniei, precum și în cazul nepromovării interviului ori al neprezentării, în mod nejustificat, la susținerea acestuia, Comisia, printr-un raport motivat, propune președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie *respingerea cererii*. O nouă cerere de acordare sau de redobândire a cetățeniei române se poate depune după 6 luni de la respingerea cererii anterioare (Legea 21/1991, art. 17).

Dacă "solicitantul este declarat admis la interviu, Comisia va întocmi un raport în care va menționa întrunirea condițiilor legale pentru acordarea sau, după caz, redobândirea cetățeniei. Raportul, însotit de cererea de acordare ori de redobândire a cetățeniei, va fi înaintat președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie" (Legea 21/1991, art. 18).

Dacă se constată faptul că sunt îndeplinite condițiile legii cetățeniei, președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, "emite într-un termen ce nu va depăși 3 zile *ordinul de acordare sau de redobândire a cetățeniei române*, după caz. Ordinul de acordare sau de redobândire a cetățeniei române se comunică solicitantului, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, în termen de 3 zile de la data emiterii ordinului. În cazul în care constată neîndeplinirea condițiilor prevăzute de lege, președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie *respinge, prin ordin, cererea de acordare sau de redobândire a cetățeniei*. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, res-

pectiv ordinul de respingere a cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei române se comunică, de îndată, solicitantului, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire. Ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București" (Legea 21/1991, art. 19).

Imaginea 5.1. Adresa de comunicare a Ordinului de acordare a cetățeniei române



Sursa: Totul despre cetățenie (2018)

Momentul acordării sau redobândirii cetățeniei române este acela al datei "depunerii jurământului de credință. În termen de 6 luni de la data comunicării ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau redobândire a cetățeniei române sau, după caz, de la publicarea în Monitorul Oficial a hotărârii Guvernului de acordare a cetățeniei române, persoanele cărora li s-a acordat sau care au redobândit cetățenia română vor depune jurământul de credință față de România. În cazuri temeinic justificate, termenul poate fi prelungit o singură dată (cu aprobarea președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie sau, după caz, de șeful misiunii diplomatice ori al oficiului consular), dacă cererea de prelungire însotită de documente doveditoare este formulată înainte de împlinirea acestuia. Jurământul de credință se depune în ședință solemnă în fața ministrului justiției sau a președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie ori a unuia dintre cei 2 vicepreședinți ai autorității delegați în acest sens și are următorul conținut: «Jur să fiu devotat patriei și poporului român, să apăr drepturile și interesele naționale, să respect Constituția și legile României»" (Legea 21/1991, art. 20, alin. 1-5)

Ulterior depunerii jurământului, "Comisia eliberează *certificatul de cetățenie* română, care va fi întocmit în două exemplare, semnate de președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, dintre care un exemplar va fi înmânat titularului. Ambele exemplare ale certificatului conțin elemente de siguranță și au aplicate fotografii ale titularului. În situația în care copiii minori dobândesc cetățenia română odată cu părinții sau cu unul dintre ei, acestora li se va elibera certificat de cetățenie distinct și nu depun jurământul (Legea 21/1991, art. 20, alin. 6-7)

Cel care "a obținut cetățenia română în condițiile prevăzute la art. 8¹, 10 și 11 din Legea 21/1991, cu menținerea domiciliului în străinătate, va depune jurământul de credință, în termenul prevăzut de lege, în fața șefului misiunii diplomatice sau al oficiului consular al României din țara în care domiciliază. În acest caz, certificatul de cetățenie română va fi eliberat de șeful misiunii diplomatice sau al oficiului consular respectiv. Șeful misiunii di-

plomatice sau al oficiului consular poate delega aceste atribuții unui alt membru al personalului diplomatic sau consular. Persoana care a obținut cetățenia română în condițiile prevăzute la art. 10 și 11, cu menținerea domiciliului în străinătate, poate depune jurământul de credință și în condițiile prevăzute la art.20 alin. (5) din Legea cetățeniei române, în termenul prevăzut de lege, cu acordul șefului misiunii diplomatice sau al oficiului consular al României din țara în care domiciliază (Legea 21/1991, art. 20, alin. 8-9). ”În cazul în care copilul devine major în timpul procesului de soluționare a cerești și până la data dobândirii de către părinți a cetățeniei române, acesta va depune jurământul și i se va elibera certificat de cetățenie distinct” (Legea 21/1991, art. 20, alin. 11).

Imaginea 5.2 Certificat de cetățenie română





Sursa: JustConsult Moldova (2018); Cetatenie.eu (2018)

Dacă nu se depune jurământul de credință, din motive imputabile persoanei care a obținut cetățenia română, în termen de maxim șase luni, încetează efectele ordinului de acordare sau de redobândire a cetățeniei române față de persoana în cauză. "Constatarea încetării efectelor ordinului de acordare sau de redobândire a cetățeniei române față de persoanele care nu au depus jurământul în condițiile legii se face de către președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, la sesizarea direcției de specialitate din cadrul autorității, sau, după caz, de șeful misiunii diplomatice ori al oficiului consular". "Persoana care decedează înaintea depunerii jurământului de credință față de România este recunoscută ca fiind cetățean român, la cereerea succesorilor săi legali, de la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau de redobândire a cetățeniei

române, urmând a fi eliberat certificatul de cetățenie de către Comisie. Cererea poate fi depusă în termen de un an de la data decesului titularului cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei române. Persoana care nu poate depune jurământul de credință față de România din cauza unui handicap permanent sau a unei boli cronice obține cetățenia română de la data emiterii ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau, după caz, de redobândire a cetățeniei române, pe baza cererii și a înscrisurilor medicale, transmise în acest sens, personal sau prin reprezentantul legal ori convențional cu mandat special, până la data finalizării procedurii de acordare sau, după caz, de redobândire a cetățeniei. Cererea adresată Comisiei privind eliberarea certificatului de cetățenie poate fi formulată în termen de un an de la data luării la cunoștință a termenului de depunere a jurământului de credință. Nedepunerea cererii în termenul de un an atrage încetarea efectelor ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau de redobândire a cetățeniei române" (Legea 21/1991, art. 21).

5.1.2. Pierderea cetățeniei române

Se poate pierde cetățenia română prin:

- a)** retragerea cetățeniei române;
- b)** aprobarea renunțării la cetățenia română;
- c)** în alte cazuri prevăzute de lege" (Legea 21/1991, art. 24).

5.1.2.1. Pierderea cetățeniei române prin retragere

Cetățenia română poate fi retrasă persoanei care:

- a)** aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României;
- b)** aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;
- c)** a obținut cetățenia română prin mijloace frauduloase;

d) este cunoscută ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională" (Legea 21/1991, art. 25, alin 1).

Nu se poate retrage cetățenia română, persoanei care a dobândit-o prin naștere (Legea 21/1991, art. 25, alin. 2). Mai mult, "retragerea cetățeniei române nu produce efecte asupra cetățeniei soțului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetățenia" (Legea 21/1991, art. 26).

Imaginea 5.3. Cerere de retragere a cetățeniei române

CĂtre: AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE (ANC)
ÎN ATENȚIA:
DOAMNEI MONICA CĂMĂRĂSCU, PREȘEDINTE AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE
PREȘEDINTELUI COMISIEI PENTRU CETĂȚENIE

AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE
SERVICIUL DE REGISTRATORĂ
Nr. 1927 ANC/IUC/9141

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, PEIA NINEL, cu domiciliul în oraș , nr., legitimat cu CI seria , nr. , CNP , tel. , deputat în Parlamentul României, secretar al Comisiei Parlamentare pentru România din Afara Granitelor Țării, în conformitate cu OUG 5/2010 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie și Legea cetățeniei române nr. 21/1991 republicată, formulază:

CERERE PENTRU RETRAGEREA CETĂȚENIEI ROMÂNE
a doamneli TARASIUC IRINA, care a obținut cetățenia română
în baza ordinului nr. 1309/P/2014 din data de 13.06.2014
emis de către Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie

În fapt, apreciez că declarațiile pe care doamna TARASIUC IRINA, o cunoscută solistă din Republica Moldova, le-a făcut în mediu public, on-line, sunt de natură să lezeze prestigiu României. Consider că afirmații de genul: „Pașaportul românesc este pentru mine o simplă viză, dar nu cetățenie. Doar o metodă ca să fiu mobilă. Eu sunt moldoveancă. și punctum“ sunt incompatibile cu statutul de cetățean al României.

Proba: Afirmațiile pe care doamna TARASIUC IRINA le-a făcut pe pagina sa personală de Facebook și preluate de presa din Republica Moldova și România:

<https://www.facebook.com/irinatarasiuk>

<http://protv.md/stiri/entertainment/si-a-luat-cetatenia-romana-iar-acum-scupa-pe-ea-peretelele-de---645511.html>

<http://ziarulnational.md/nesim-ire-irina-tarasiuc-isi-bate-joc-de-cetatenia-romana-pe-care-a-primit-o/>

<http://perfecte.md/article/gossip/irina-tarasiuk-nu-se-considera-romanca-pasaportul-romanesc-este--645551.html>

În drept, îmi temeșez prezenta cerere pe art. 14, art. 24, art. 25 alin. 1 lit. (a), art. 32 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991 republicată.

Adresa de corespondență: Parlamentul României, Camera Deputaților, deputat Ninel Peia.

Cu stimă,
Deputat NINEL PEIA

DOAMNEI MONICA CĂMĂRĂSCU, PREȘEDINTELE AUTORITĂȚII NAȚIONALE PENTRU CETĂȚENIE

Sursa: Peia Ninel (2018)

5.1.2.2. Pierderea cetățeniei române prin renunțare

În cazul unor ”motive temeinice se poate aproba renunțarea la cetățenia română persoanei care a împlinit vîrstă de 18 ani și care:

- a) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;
- b) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din țară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;
- c) a dobândit ori a solicitat și are asigurarea că va dobândi o altă cetățenie” (Legea 21/1991, art. 27).

Situația pierderii cetățeniei române ”prin aprobarea renunțării nu produce niciun efect asupra cetățeniei soțului sau copiilor minori. Cu toate acestea, în cazul în care ambii părinți obțin aprobarea renunțării la cetățenia română, iar copilul minor se află împreună cu ei în străinătate ori părăsește împreună cu ei țara, minorul pierde cetățenia română odată cu părinții săi, iar dacă aceștia au pierdut cetățenia română la date diferite, pe ultima dintre aceste date. Copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăsește țara după ce ambii părinți au pierdut cetățenia română pierde cetățenia română pe data plecării sale din țară”. Același lucru se întâmplă și ”în cazul în care numai unul dintre părinți este cunoscut sau este în viață”. ”Copilul minor, încrinențiat prin hotărâre judecătoarească părintelui care are domiciliul în străinătate și care renunță la cetățenie, pierde cetățenia română pe aceeași dată cu părintele căruia i-a fost încrinențiat și la care locuiește, cu condiția obținerii acordului celuilalt părinte, cetățean român. Pentru toate aceste situații ”copilului care a împlinit vîrstă de 14 ani și se cere consimțământul” (Legea 21/1991, art. 28).

5.1.2.3. Pierderea cetățeniei române în alte cazuri prevăzute de lege

Persoana minoră, care are cetățenia română, dacă este adoptată ”de un cetățean străin, pierde cetățenia română, dacă, la cererea adoptatorului sau, după caz, a adoptatorilor, dobândește cetățenia acestora în condițiile

prevăzute de legea străină. Minorului care a împlinit vîrsta de 14 ani i se cere consumțământul. Data pierderii cetățeniei române a minorului, este data dobândirii de către acesta a cetățeniei adoptatorului. În cazul declarării nulității sau anulării adoptiei, copilul care nu a împlinit vîrsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română (Legea 21/1991, art. 29).

Copilul găsit pe teritoriul statului român "pierde cetățenia română, dacă până la împlinirea vîrstei de 18 ani i s-a stabilit filiația față de ambii părinți, iar aceștia sunt cetăteni străini. Cetățenia română se pierde și în cazul în care filiația s-a stabilit numai față de un părinte cetățean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut. Data pierderii cetățeniei române este data stabilirii filiației copilului" (Legea 21/1991, art. 30).

5.1.2.4. Procedura retragerii cetățeniei române și aprobării renunțării la cetățenia română

Pentru renunțarea la cetățenia română se depune o cerere, însotită de actele doveditoare, "la secretariatul tehnic al Comisiei sau la misiunile diplomatice ori oficiile consulare ale României din țara în care solicitantul își are domiciliul sau reședința. În cazul în care constată lipsa documentelor necesare soluționării cererii, președintele Comisiei solicită, prin rezoluție, completarea dosarului. În cazul în care, în termen de cel mult 6 luni de la comunicare, nu sunt transmise actele necesare, cererea va fi respinsă ca nesuștinută. În cazul în care dosarul cuprinde toate documentele necesare soluționării cererii de renunțare la cetățenia română, președintele Comisiei, prin rezoluție, dispune solicitarea de relații de la orice autorități cu privire la îndeplinirea condiției prevăzute, după caz, la art. 27 lit. a) și b) din Legea 21/ 1991. Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie dispune, prin ordin, aprobarea sau, după caz, respingerea cererii de renunțare la cetățenia română, pe baza raportului Comisiei, prin care aceasta constată îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 27 din Legea cetățeniei. *Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de aprobare sau, după caz, de respingere a cererii de renunțare la cetățenia română se comu-*

nică solicitantului, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire". (Legea 21/1991, art. 31, alin 1-5).

Se poate ataca "ordinul de respingere a cererii de renunțare la cetățenia română, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Tribunalul București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București" (Legea 21/1991, art. 31, alin 6).

"Pierderea cetățeniei române prin renunțare are loc la data eliberării adeverinței de renunțare la cetățenia română. Dovada renunțării la cetățenia română se face cu adeverință eliberată de secretariatul Comisiei, pentru persoanele cu domiciliul în România, ori de misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României, pentru persoanele cu domiciliul sau reședința în străinătate, în baza ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie. Neprezentarea în vederea eliberării adeverinței de renunțare la cetățenia română, în termen de 6 luni de la data comunicării ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de aprobare a cererii de renunțare la cetățenia română, atrage încetarea efectelor ordinului față de persoana în cauză. Constatarea încetării efectelor ordinului de aprobare a renunțării la cetățenia română față de persoanele care nu s-au prezentat în vederea eliberării adeverinței de renunțare la cetățenia română în termenul legal, se face de către președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie, la sesizarea direcției de specialitate din cadrul autorității sau, după caz, de șeful misiunii diplomatice ori al oficiului consular" (Legea 21/1991, art. 31, alin.7-10).

5.2. Regimul străinilor în România

Pe teritoriul României regimul străinilor este reglementat de Ordonanța de Urgență nr. 194 din 12 decembrie 2002 privind regimul străinilor în România (Republicată).

5.2.1. Politica statului român în domeniul imigrației

În fiecare an, în domeniul politicii imigrației, Guvernul României stabileste prin hotărâre:

"a) quantumul alocațiilor necesare pentru hrănirea, întreținerea și cazarea în centre a imigrantilor, precum și al celor pentru asistență medicală și spitalizare pentru imigranți;

b) quantumul sumelor reprezentând mijloacele corespunzătoare atât pentru întreținerea pe perioada șederii, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către alt stat", pentru imigranți (OUG 194/2002 , art. 5, alin. 1).

Totodată, Guvernul României, "poate stabili, prin hotărâre, ori de câte ori este cazul, introducerea ori suspendarea unor facilități pe termen scurt, la acordarea dreptului de a intra sau, după caz, la prelungirea dreptului de ședere pe teritoriul României, pentru anumite categorii de străini, precum și perioadele pentru care se acordă, respectiv se suspendă aceste facilități. Pe termen lung, Guvernul stabilește strategia națională în domeniul imigrației" (OUG 194/2002 , art. 5, alin. 2).

Mai mult, prin instituțiile abilitate, Guvernul nostru, "transmite Comisiei Europene și guvernelor celorlalte state membre în timp util și nu mai târziu de momentul în care sunt făcute publice, informații privind:

a) proiectele de acte normative care propun măsuri cu privire la lucrătorii din state terțe și membrii lor de familie, în ceea ce privește intrarea, șederea și angajarea în muncă, precum și realizarea egalității de tratament în condițiile de viață și de muncă, drepturile salariale și alte drepturi economice, promovarea integrării în forța de muncă autohtonă și în societate și returnarea voluntară în țara de origine a unor astfel de persoane;

b) proiecte de acorduri cu privire la subiectele prevăzute la lit. a), precum și proiectele de acorduri de cooperare pe care intenționează să le negocieze sau să le renegotieze cu state terțe, când aceste acorduri conțin prevederi referitoare la subiectele menționate anterior;

c) proiecte de acorduri privind condițiile de ședere și angajare în muncă a propriilor cetățeni care lucrează în state terțe și a membrilor de familie ai acestora, pe care intenționează să le negocieze sau să le renegotieze cu statele respective" (OUG 194/2002 , art. 5, alin. 3).

De asemenea, ”Guvernul României transmite Comisiei Europene și guvernelor celorlalte state membre textele actelor normative în vigoare, precum și textele acordurilor încheiate cu state terțe, care reglementează situația lucrătorilor statelor terțe”, în sensul evidențierii condițiilor de intrare, sedere, angajare etc. (OUG 194/2002 , art. 5, alin. 4).

5.2.2. Drepturile și obligațiile străinilor în România

Drepturile fundamentale ale cetățenilor străini în România sunt enumerate în articolul 3 al Ordonanței de Urgență nr. 194 din 2002 privind regimul străinilor în România, astfel:

”1) Străinii care locuiesc legal în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte legi, precum și de drepturile prevăzute în tratatele internaționale la care România este parte.

2) Străinii aflați legal în România se pot deplasa liber și își pot stabili reședința sau, după caz, domiciliul oriunde pe teritoriul României.

3) Străinii care locuiesc legal în România și părăsesc temporar teritoriul statului român au dreptul de a reintra pe toată durata valabilității permisului de sedere.

4) Pot beneficia de măsuri de protecție socială din partea statului, în aceleași condiții ca și cetățenii români, numai străinii cu reședința sau domiciliul în România.

5) Străinii cărora li s-a eliberat un document de către Oficiul Român pentru Imigrări au dreptul de a verifica datele personale înscrise în acesta și, când este cazul, să solicite corectarea sau eliminarea unor date care nu corespund realității.

6) Străinii cuprinși în învățământul de toate gradele au acces, fără restricții, la activitățile școlare și de instruire în societate” (OUG 194/2002, art. 3, alin. 1-6).

Principalele obligații ale cetățenilor străini în România le regăsim în articolul 4 al Ordonanței de Urgență nr. 194 din 2002 privind regimul străinilor:

"1) Pe timpul șederii în România străinii sunt obligați să respecte legislația română.

2) Străinii nu pot organiza pe teritoriul României partide politice ori alte organizații sau grupări similare acestora și nici nu pot face parte din acestea, nu pot ocupa funcții și demnități publice și nu pot iniția, organiza sau participa la manifestații ori întruniri care aduc atingere ordinii publice sau siguranței naționale.

3) Străinii nu pot finanța partide, organizații, grupări sau manifestații ori întruniri care aduc atingere ordinii publice sau siguranței naționale.

4) Străinii aflați pe teritoriul României sunt obligați să respecte scopul pentru care li s-a acordat dreptul de a intra și, după caz, de a rămâne pe teritoriul României, să nu rămână pe teritoriul României peste perioada pentru care li s-a aprobat șederea, precum și să depună toate diligentele necesare pentru a ieși din România până la expirarea acestei perioade.

5) Străinii care intră pe teritoriul statului român sau care ies de pe acesta au obligația de a se supune controlului pentru trecerea frontierei de stat, potrivit legii.

6) Străinii aflați pe teritoriul României au obligația de a se supune, în condițiile legii, controlului organelor de poliție și al celorlalte autorități publice competente în acest sens." (OUG 194/2002, art. 4, alin. 1-6).

5.2.3. Intrarea străinilor pe teritoriul României

Conform articolului 6 din OUG 194/2002, „intrarea pe teritoriul României poate fi permisă străinilor care îndeplinesc următoarele condiții:

"a) posedă un document valabil de trecere a frontierei de stat, care este acceptat de statul român;

b) posedă viză sau permis de ședere acordate în condițiile prezentei ordonanțe de urgență sau, după caz, posedă orice autorizație care conferă titularului drept de tranzit ori de ședere pe teritoriul României în baza actelor normative ale Uniunii Europene, obligatorii și aplicabile pentru România, dacă prin înțelegeri internaționale nu s-a stabilit altfel;

c) prezintă, în condițiile ordonanței de urgență 194/2002, documente care justifică scopul și condițiile șederii lor și care fac dovada existenței unor mijloace corespunzătoare atât pentru întreținere pe perioada șederii, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către alt stat în care există siguranța că li se va permite intrarea;

d) prezintă garanții că li se va permite intrarea pe teritoriul statului de destinație sau că vor părăsi teritoriul României, în cazul străinilor aflați în tranzit;

e) pe numele lor nu sunt introduse semnalări în Sistemul informatic național de semnalări în scopul refuzului intrării pe teritoriul statului român;

g) pe numele lor nu sunt introduse semnalări în Sistemul de informații Schengen în scopul refuzului intrării;

h) nu prezintă un pericol pentru apărarea și siguranța națională, ordinea, sănătatea ori morala publică" (OUG 194/2002, art. 6, alin. 1).

În cazul cetățenilor străini, "membri de familie ai cetățenilor români, precum și străinilor titulari ai unui drept de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, li se permite intrarea pe teritoriul României fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) lit. c) și d) din OUG 194/2002", iar "Cetățenilor străini titulari ai unui permis de mic trafic de frontieră li se permite intrarea pe teritoriul României fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) lit. b) și c) din OUG 194/2002 (OUG 194/2002, art. 6, alin. 2-2¹). Pentru străinii "care staționează în zonele de tranzit internațional ale aeroporturilor, în zonele de tranzit la frontieră de stat sau în centrele de cazare care au regimul zonei de tranzit, precum și străinilor îmbarcați pe navele ori ambarcațiunile ancorate în porturi maritime și fluviale sau care se află în tranzit pe Dunăre ori în apele de frontieră nu li se aplică prevederile prezentei ordonanțe de urgență referitoare la condițiile de intrare și de ședere a străinilor pe teritoriul României" (OUG 194/2002, art. 6, alin. 3).

Conform articolului 8 din OUG 194/2002, "străinilor nu li se permite intrarea pe teritoriul statului român dacă:

a) nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 6 alin. 1 din OUG 194/2002, privind condițiile *de intrare* a străinilor pe teritoriul României;

b) sunt semnalati de organizatii internationale la care Romania este parte, precum si de institutii specializate in combaterea terorismului ca finanteaza, pregatesc, sprijină in orice mod sau comite acte de terorism;

c) există indicii că fac parte din grupuri infracționale organizate cu caracter transnațional sau că sprijină in orice mod activitatea acestor grupuri;

d) există motive serioase să se considere că au săvârșit sau au participat la săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii ori a unor crime de război sau crime contra umanității, prevăzute în convențiile internaționale la care Romania este parte (OUG 194/2002, art. 8, alin. 1).

Totodată, "organele poliției de frontieră pot să nu permită intrarea străinilor pe teritoriul statului român și în următoarele situații:

1) au săvârșit infracțiuni pe perioada altor șederi în România ori în străinătate împotriva statului sau a unui cetățean român;

2) au introdus sau au încercat să introducă ilegal în România alți străini;

3) au încălcăt regimul vamal ori au trecut sau au încercat să treacă;

4) suferă de maladii care pot pune în pericol grav sănătatea publică, stabilite prin ordin al ministrului sănătății publice" (OUG 194/2002, art. 8, alin. 2).

În situația în care, "organele și institutiile care dețin date și informații cu privire la existența unor situații de natura celor prevăzute anterior, pot solicita Inspectoratului General al Poliției de Frontieră sau Inspectoratul General pentru Imigrări dispunerea măsurii de nepermisare a intrării în România, în condițiile ordonanței de urgență nr. 194/2002 (OUG 194/2002, art. 8, alin. 3).

Conform articolului 9 din OUG 194/2002, "străinul împotriva căruia s-a dispus măsura nepermisiei intrării în România are posibilitatea să părăsească voluntar punctul de trecere a frontierei de stat în termen de cel mult 24 de ore. Termenul se calculează începând cu ora următoare celei în care s-a dispus măsura nepermisiei intrării în România" (OUG 194/2002, art. 9, alin.1). După "expirarea termenului de 24 de ore, măsura nepermisiei intrării în România se pune în executare de către organele poliției de frontieră, cu

luarea în considerare a stării de sănătate a străinului și cu respectarea prevederilor art. 90 alin. (7) și (8) din OUG 194/2002⁶, prin trimiterea acestuia către țara de origine sau către o altă destinație pe care o acceptă și unde este acceptat, cu excepția teritoriului României” (OUG 194/2002, art. 9, alin.2) ”În cazul în care organele poliției de frontieră constată că pentru îndeplinirea demersurilor legate de părăsirea punctului de trecere a frontierei sunt necesare mai mult de 12 ore, străinul este cazat într-un spațiu amenajat în acest scop în zona de tranzit, pus la dispoziție de administratorul punctului de trecere a frontierei, ori, în cazul în care acest lucru nu este posibil, într-o altă locație stabilită în afara punctului de trecere a frontierei, cu regim de zonă de tranzit. Inspectorul general al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră stabilește, prin dispoziție, amplasamentul locațiilor din afara punctelor de trecere a frontierei, regulile de ordine interioară pe care străinii cazați în aceste locații sunt obligați să le respecte, precum și modul de organizare a accesului, pazei, supravegherii și însoririi străinilor în și din locațiile respective. La solicitarea inspectorului general al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră celelalte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne, alte autorități ale administrației publice centrale, precum și autoritățile administrației publice locale acordă sprijin, în limita atribuțiilor legale proprii, pentru organizarea și funcționarea locațiilor din afara punctelor de trecere a frontierei prevăzute (OUG 194/2002, art. 9, alin.3-3¹).

Pe toată perioada ”cazării, străinul beneficiază de drepturile de hrănă, îngrijire medicală de urgență și tratamentul de bază al bolii, cu luarea în

⁶ Conform art. 90, alin 7 din OUG 194/2002: ”Pe timpul îndepărterii sub escortă se poate utiliza forță numai în cazurile în care aceasta este necesară pentru protejarea vieții sau integrității fizice a personalului din escortă, a străinului ori a altor persoane, pentru împiedicarea producerii de pagube materiale sau pentru îndeplinirea obiectivului îndepărterii sub escortă. Măsurile se aplică cu respectarea demnității străinului, gradual și proporțional cu starea de pericol ce trebuie înălțurată”.

Conform art. 90, alin 8 din OUG 194/2002: ” La îndepărterea sub escortă pe cale aeriană sunt respectate prevederile Orientărilor comune privind dispozițiile de siguranță care urmează să fie luate pentru operațiunile comune de expulzare pe cale aeriană, cuprinse în anexa la Decizia 2004/573/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind organizarea de zboruri comune pentru expulzarea de pe teritoriul a două sau mai multe state membre a resortanților țărilor terțe care fac obiectul măsurilor individuale de expulzare”.

considerare a nevoilor speciale în cazul persoanei vulnerabile, prin grija organelor poliției de frontieră. În cazul în care străinul declară în fața organelor poliției de frontieră că părăsirea punctului de trecere a frontierei este posibilă numai către un stat față de care există temeri justificate că viața sa este pusă în pericol ori că va fi supus la tortură, tratamente inumane sau degradante și că înțelege să nu depună o cerere pentru acordarea unei forme de protecție, acesta este cazat în spațiul destinat acestui scop. La apariția situației analizate anterior, organele poliției de frontieră informează de îndată Inspectoratul General pentru Imigrări care, în termen de cel mult 10 zile, analizează situația străinului și stabilește dacă declarația acestuia este întemeiată (OUG 194/2002, art. 9, alin.4-6).

5.2.4. Șederea străinilor în România

Străinii care se află ”temporar în mod legal în România pot rămâne pe teritoriul statului român numai până la data la care încețează dreptul de ședere stabilit prin viză sau, după caz, prin permisul de ședere” (OUG 194/2002, art. 11, alin.1).

În situația ”în care prin convențiile internaționale sau actele normative prin care se desființează unilateral regimul de vize nu este prevăzută perioada de ședere, străinilor care nu au obligația obținerii vizei pentru a intra în România li se permite accesul pe teritoriul statului român și pot să rămână maximum 90 de zile în decursul oricărei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de ședere pe teritoriul României” (OUG 194/2002, art. 11, alin.2).

Conform articolului 12 din OUG 194/2002 ”străinul intrat legal pe teritoriul României, precum și persoana care îl găzduiește au obligația să anunțe despre aceasta organul de poliție competent teritorial, în termen de 3 zile de la data intrării și, respectiv, a găzduirii”. ”În situația cazării în hoteluri sau în alte amenajări turistice, străinul va îndeplini formalitățile de luare în evidență la administrația locului respectiv care, în termen de 24 de ore, va comunica datele necesare organului de poliție competent teritorial. Aceste date ”se prezintă și polițiștilor din cadrul Inspectoratului General pentru Imi-

grări și celor din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, la solicitarea acestora" (OUG 194/2002, art. 12).

Pe toată perioada șederii în România, cetățenii străinii sunt obligați să declare în 30 de zile, "la formațiunea teritorială a Oficiului Român pentru Imigrări, care le-a acordat dreptul de ședere, următoarele:

- a) orice modificare intervenită în situația personală, în special schimbarea numelui, a cetățeniei, a domiciliului sau reședinței, încheierea, desfăcerea ori anularea căsătoriei, nașterea unui copil, decesul unui membru de familie aflat pe teritoriul României;
- b) orice modificare intervenită în legătură cu angajarea sa în muncă;
- c) prelungirea valabilității sau schimbarea documentului de trecere a frontierei de stat (OUG 194/2002, art. 13, alin. 1).

Cetățeanu străin "care își schimbă numele, cetățenia, domiciliul sau reședința este obligat ca, odată cu declararea modificării intervenite în situația personală, să solicite un nou document de identitate" (OUG 194/2002, art. 13,alin. 2).

Totodată, "furtul sau pierderea documentelor de trecere a frontierei de stat va fi declarată organului de poliție competent teritorial", în termen de 48 de ore (OUG 194/2002, art. 13, alin. 3).

5.2.5. Ieșirea străinilor de pe teritoriul României

În situația "în care străinul nu mai este în posesia documentului de trecere a frontierei de stat în baza căruia a intrat în țară, acesta trebuie să prezinte la ieșirea din România un nou document valabil de trecere a frontierei de stat. Ieșirea din țară a străinilor care au cetățenia mai multor state se face pe baza documentului de trecere a frontierei de stat cu care au intrat. În cazuri deosebite, organele poliției de frontieră pot permite ieșirea din țară și în baza documentului care atestă o altă cetățenie" (OUG 194/2002, art. 14).

Cetățeanului străin "nu i se permite ieșirea din țară în următoarele situații:

- a) este învinuit sau inculpat într-o cauză penală și magistratul dispune instituirea măsurii interdicției de părăsire a localității sau a țării;

b) a fost condamnat prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și are de executat o pedeapsă privativă de libertate” (OUG 194/2002, art. 15, alin.1).

În cazurile prezentate anterior, ”organele competente din cadrul Ministerului Administrației și Internelor vor pune în aplicare măsura de a nu permite ieșirea de pe teritoriul României, numai în baza documentelor încheiate de procuror, de instanțele de judecată sau de organele prevăzute de lege care au atribuții de punere în executare a pedepsei închisorii, care conțin o asemenea măsură și sunt transmise pentru punere în aplicare. Punerea în aplicare a măsurii se realizează, în toate cazurile, prin instituirea consemnului nominal la frontieră de către organele poliției de frontieră” (OUG 194/2002, art. 15, alin. 2-4).

Poate înceta măsura ”nepermiterii ieșirii”, ”prin anularea consemnului nominal, la solicitarea scrisă a autorității publice căreia îi revine o astfel de competență potrivit legii” (OUG 194/2002, art. 16).

5.2.6. Regimul aplicabil micului trafic de frontieră

Conform articolului 16¹ din OUG 194/2002, ”micul trafic de frontieră se desfășoară potrivit acordurilor bilaterale încheiate de România cu state terțe vecine în temeiul prevederilor art. 1 alin. (2) și art. 13 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 1.931/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre și de modificare a dispozițiilor Convenției Schengen, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria L405 din 30 decembrie 2006” (OUG 194/2002, art. 16¹).

În prezent, România are încheiate acorduri privind micul trafic de frontieră cu Moldova, Serbia și Ucraina.

Conform articolului 16² din Ordonanța de Urgență privind regimul străinilor în România, ”permisele de mic trafic de frontieră se eliberează de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României în țările terțe vecine cu care țara noastră a încheiat acordurile prevăzute la art. 16¹ din OUG

194/2002, în condițiile stabilite prin aceste acorduri". Aceste documente se eliberează într-un termen de până la 60 de zile de la data depunerii cererii. În vederea aprobării cererilor pentru acordarea permiselor de mic trafic de frontieră, misiunile diplomatice și oficiile consulare solicită avizul Oficiului Român pentru Imigrări numai în cazurile stabilite prin protocol aprobat prin ordin comun al ministrului afacerilor externe și al ministrului administrației și internelor. Prin avizul Oficiului Român pentru Imigrări prevăzut se constată îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. e), g) și h) din OUG 194/2002. Oficiul Român pentru Imigrări emite avizul în termen de până la 30 de zile de la data primirii solicitării de la misiunile diplomatice și oficiile consulare (OUG 194/2002, art 16²).

Permisul de mic trafic de frontieră, este "eliberat străinului în condițiile ordonanțe de urgență OUG 194/2002 și reprezintă documentul care dă dreptul rezidenților din zona de frontieră să treacă frontieră de stat comună, în regim de mic trafic de frontieră, conform Regulamentului (CE) nr. 1.931/2006 și în baza acordurilor" interguvernamentale (OUG 194/2002, art 16³, alin. 1).

Persoana care este titulară a "permisului de mic trafic de frontieră are obligația de a avea în permanență asupra sa documentul, de a nu-l îinstrăina și de a-l prezenta organelor autorităților competente ori de câte ori i se solicită aceasta. Titularul permisului de mic trafic de frontieră este obligat să anunțe organele poliției de frontieră competente despre furtul, pierderea, deteriorarea sau distrugerea permisului de mic trafic, în termen de cel mult 5 zile de la constatarea vreunei dintre aceste situații. Străinului i se eliberează un nou permis de mic trafic de frontieră în locul celui declarat furat, pierdut, deteriorat sau distrus, după reluarea integrală a procedurii de eliberare (OUG 194/2002, art 16³, alin. 2-4).

Conținutul și forma "permiselor de mic trafic de frontieră se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Ministerul Afacerilor Externe comunică Comisiei Europene și celorlalte state membre ale Uniunii Europene modelul de permis de trecere locală a frontierei. În temeiul art. 12 alin. (2) din Regulamentul

(CE) nr. 1.931/2006, evidența permiselor de mic trafic de frontieră solicitate, eliberate, anulate sau revocate se ține la nivel național într-un registru central, în format electronic, de către oficiul Român pentru Imigrări, care este desemnat și punct de contact național, responsabil cu gestionarea și furnizarea datelor cuprinse în acest registru. Registrul central se alimentează și se actualizează de către toate autoritățile cu atribuții în domeniul micului trafic la frontieră" (OUG 194/2002, art 16³, alin. 5-6).

Există posibilitatea anulării sau revocării permisului de mic trafic de frontieră, "în străinătate de către misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României, iar în țară de către organele poliției de frontieră, cu ocazia controlului pentru trecerea frontierei de stat, sau de către Oficiul Român pentru Imigrări atunci când străinii se află pe teritoriul statului român. Punerea în executare a măsurii anulării sau revocării permisului de mic trafic de frontieră se face de către organele poliției de frontieră ori, după caz, ale Oficiului Român pentru Imigrări (OUG 194/2002, art 16⁴, alin. 1-2).

Măsura anulării permisului de mic trafic de frontieră poate fi luată în următoarele situații:

"a) se constată ulterior că, la data solicitării permisului de mic trafic de frontieră, străinii nu îndeplineau condițiile prevăzute de acordurile care reglementează regimul juridic privind micul trafic la frontieră comună;

b) străinii au obținut permisul de mic trafic de frontieră pe baza unor documente sau informații false;

c) străinii au introdus sau au încercat să introducă ilegal în România alți străini ori au înglesnit transportul sau cazarea acestora;

d) străinii au încălcă reglementările vamale sau au trecut ori au încercat să treacă ilegal frontieră de stat;

e) străinii au intrat în România în perioada de interdicție dispusă anterior" (OUG 194/2002, art 16⁴, alin. 3).

Măsura revocării permisului de mic trafic de frontieră poate fi dispusă în următoarele situații:

"a) străinii nu mai îndeplinesc condițiile cerute la acordarea permisului de mic trafic de frontieră;

b) după acordarea permisului de mic trafic de frontieră străinii au fost declarați indezirabili sau împotriva lor a fost dispusă măsura interzicerii intrării în România;

c) străinii recidivează în depășirea zonei de frontieră prevăzută pentru micul trafic" (OUG 194/2002, art 16⁴, alin. 4).

Comunicarea deciziei de anulare sau a celei de revocare a permisului de mic trafic de frontieră, se comunică străinului, în scris, împreună cu motivele care au stat la baza acesteia, de către:

a) misiunea diplomatică sau oficial consular care a eliberat permisul de mic trafic de frontieră, atunci când solicitantul se află în străinătate;

b) de către organele poliției de frontieră, atunci când acesta se află în punctul de trecere a frontierei de stat;

c) Inspectoratul General pentru Imigrări, atunci când cel în cauză se află în România, prin decizia de returnare" (OUG 194/2002, art 16⁴, alin. 5).

5.2.7. Regimul aplicării vizelor

În România, "forma, conținutul și elementele de securizare ale vizei se aprobă prin hotărâre a Guvernului României, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe cu consultarea Ministerului Afacerilor Interne și în conformitate cu standardele Uniunii Europene în domeniu" (OUG 194/2002, art 17).

Viza îi oferă "dreptul titularului de a intra pe teritoriul României numai în situația în care, în momentul prezentării acestuia în punctul de trecere a frontierei de stat, se constată de către organele Poliției de Frontieră Române că nu există vreunul dintre motivele de nepermisere a intrării în România, prevăzute la art. 8 alin. (1) și (2)" din OUG 194/2002. "Dreptul de sedere acordat prin viză se poate exercita numai în perioada de valabilitate a vizei" (OUG 194/2002, art 18).

Excepția de la obligativitatea vizelor o au cetățenii statelor cu care România a încheiat acorduri în acest sens, în condițiile și pentru perioadele de sedere stabilite prin aceste acorduri (OUG 194/2002, art 19, alin. 1).

Cetățenii străini, "piloți de aeronave și ceilalți membri ai echipajului, titulari ai unei licențe de zbor sau ai unui certificat de echipaj, prevăzute la anexa nr. 9 la Convenția privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago la 7 decembrie 1944, sunt scutiți de obligativitatea de a avea pașaport și de a avea viză numai în situațiile în care se află în exercițiul funcțiunii și:

- a) nu părăsesc aeroportul de escală;
- b) nu părăsesc aeroportul de destinație;
- c) nu părăsesc teritoriul orașului situat în apropierea aeroportului;
- d) nu părăsesc aeroportul decât pentru a merge la un alt aeroport românesc" (OUG 194/2002, art 19, alin. 2).

Guvernul României "poate stabili, prin hotărâre, exceptarea unilaterală a unor categorii de străini de la obligativitatea vizelor" (OUG 194/2002, art 19, alin. 3).

În România, în funcție de scopurile pentru care se acordă, există următoarele tipuri de vize:

"a) viza de tranzit aeroportuar, identificată prin simbolul A;
b) viza de tranzit, identificată prin simbolul B;
c) viza de scurtă sedere, identificată prin simbolul C;
d) viza de lungă sedere, identificată prin unul dintre următoarele simboluri, în funcție de activitatea pe care urmează să o desfășoare în România străinul căruia i-a fost acordată:

- (i) desfășurarea de activități economice, identificată prin simbolul D/AE;
- (ii) desfășurarea de activități profesionale, identificată prin simbolul D/AP;
- (iii) desfășurarea de activități comerciale, identificată prin simbolul D/AC;
- (iv) angajare în muncă, identificată prin simbolul D/AM;
- (iv¹) detașare, identificată prin simbolul D/DT;
- (v) studii, identificată prin simbolul D/SD;
- (vi) reîntregirea familiei, identificată prin simbolul D/VF;
- (vii) activități religioase, identificată prin simbolul D/AR;
- (viii) activități de cercetare științifică, identificată prin simbolul D/CS;
- (ix) viza diplomatică și viza de serviciu, identificată prin simbolul DS;

(x) alte scopuri, identificată prin simbolul D/AS (OUG 194/2002, art 20).

Conform articolului 21 din OUG 194/2002, **Viza de tranzit aeroportuar** ”se acordă în situațiile prevăzute la art. 3 din Codul de vize. Incidența situațiilor prevăzute la art. 3 alin. (2) din Codul de vize se stabilește prin ordin comun al ministrului afacerilor externe și al ministrului administrației și internelor, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Ministerul Afacerilor Externe informează Comisia Europeană cu privire la emiterea, respectiv abrogarea ordinului comun” (OUG 194/2002, art 21).

În conformitate cu articolul 22 din OUG 194/2002, **Viza de tranzit** reprezintă ”viza care permite unui străin să tranziteze teritoriul României. Viza de tranzit poate fi eliberată pentru unul, două sau mai multe tranzituri, fără ca durata fiecărui tranzit să depășească 5 zile” (OUG 194/2002, art 22).

Conform articolului 23 din OUG 194/2002, **Viza de scurtă sedere** ”este viza care permite străinilor să solicite intrarea pe teritoriul României, pentru alte motive decât imigrarea, în vederea unei șederi neîntrerupte sau a mai multor șederi a căror durată să nu depășească 90 de zile în decursul oricărei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de sedere pe teritoriul României. Acest tip deviză poate fi eliberat cu una sau mai multe intrări. (OUG 194/2002, art 23, alin. 1).

În situația „străinilor care călătoresc în mod frecvent în România, pentru relații de afaceri-cooperare, la solicitarea autorităților administrative centrale sau a societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu mare capacitate economico-financiară, viza de scurtă sedere cu intrări multiple poate fi acordată și pe o perioadă de un an și, în mod excepțional, pe o perioadă de până la 5 ani. Și în aceste situații durata șederii nu poate depăși 90 de zile în decursul oricărei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de sedere pe teritoriul României (OUG 194/2002, art 23, alin. 3).

Viza de scurtă sedere poate fi acordă pentru următoarele scopuri:

”**a)** misiune - străinilor care, pentru rațiuni ce țin de funcția lor politică, administrativă sau de utilitate publică, trebuie să se deplaseze în Ro-

mânia. Acest tip de viză se eliberează străinilor care îndeplinesc funcții în cadrul guvernelor, administrațiilor publice sau organizațiilor internaționale, precum și pentru cei care, prin scopul șederii lor în România, prezintă interes pentru relațiile dintre statul român și statul de apartenență. Acest tip de viză se poate elibera și membrilor de familie care îi însoțesc pe aceștia;

b) turism - pentru străinul care urmează să călătorească în România pentru motive turistice;

c) vizită - pentru străinul care intenționează să se depleteze în România în vizită la cetățeni români sau străini posesori ai unui permis de ședere valabil;

d) afaceri - pentru străinul care intenționează să călătorească în România în scopuri economice sau comerciale, pentru contracte ori tratative, pentru amplasarea, punerea în funcțiune sau verificarea folosirii și funcționării bunurilor achiziționate ori vândute în cadrul contractelor comerciale și de cooperare industrială, pentru instruirea personalului în acest sens, precum și pentru străinul care este sau urmează să devină asociat ori acționar al unei societăți comerciale din România;

e) transport - pentru străinul care urmează să călătorească pentru perioade scurte, în scopul desfășurării unor activități profesionale legate de transportul de mărfuri sau de persoane;

f) activități sportive - pentru străinul care urmează să intre în România pe o durată de timp limitată, în vederea participării la activități sportive ocazionale;

g) activități culturale, științifice, umanitare, tratament medical de scurtă durată sau alte activități care nu contravin legilor române - în condițiile justificării prezenței în România" (OUG 194/2002, art 23, alin.4).

În România, nu se poate prelungi dreptul de ședere conferit străinului prin viza de scurtă ședere (OUG 194/2002, art 23, alin. 5).

Conform articolului 24 din OUG 194/2002, **Viza de lungă ședere** "se acordă străinilor, la cerere, pe o perioadă de 90 de zile, cu una sau mai multe călătorii, pentru următoarele scopuri:

- a) desfășurarea de activități economice - străinilor care urmează să desfășoare pe teritoriul României activități economice organizate și reglementate prin legi speciale;
 - b) desfășurarea de activități profesionale - străinilor care urmează să exercite pe teritoriul României profesii liberale reglementate prin legi speciale;
 - c) desfășurarea de activități comerciale - străinilor care sunt sau urmează să devină acționari sau asociați cu atribuții de conducere și administrație a unor societăți comerciale din România;
 - d) angajare în muncă - străinilor care urmează să intre în România în vederea încadrării în muncă. Viza acordată în acest scop se va elibera și sportivilor care urmează să evolueze în cadrul unor cluburi sau echipe din România, în baza unui contract individual de muncă în condițiile legii;
 - d¹) detașare - străinilor calificați, angajați ai unei persoane juridice cu sediul în străinătate, care urmează să desfășoare activități în muncă pe teritoriul României, în condițiile legii.
 - e) studii - străinilor care urmează să intre în România pentru a urma cursuri în învățământul preuniversitar, universitar sau postuniversitar, după caz, ori pentru obținerea unor titluri științifice în cadrul instituțiilor de stat sau particulare acreditate, potrivit legii;
 - f) reîntregirea familiei - străinilor care urmează să intre în România în scopul redobândirii unității familiale;
 - g) activități religioase - străinilor care urmează să intre în România pentru a desfășura activități în domeniul cultelor recunoscute, la cererea acestora;
 - h) activități de cercetare științifică - străinilor care urmează să intre în România pentru desfășurarea de activități de cercetare științifică.
 - i) alte scopuri" (OUG 194/2002, art 24, alin. 1).
- Prin intermediul vizei de lungă sedere, "străinilor li se acordă dreptul de sedere temporară și posibilitatea de a solicita prelungirea acestuia și obținerea unui permis de sedere" (OUG 194/2002, art 24, alin. 2).

În conformitate cu articolul 25 din OUG 194/2002, **Viza diplomatică și viza de serviciu** "permite intrarea în România, pentru o ședere, de regulă, de lungă durată, străinilor titulari ai unui pașaport diplomatic, respectiv de serviciu, care urmează să îndeplinească o funcție oficială ca membri ai unei reprezentanțe diplomatice sau ai unui oficiu consular al statului de apartenență în România. Aceste tipuri de vize se eliberează titularilor de pașapoarte diplomatice, respectiv de serviciu sau assimilate acestora, la solicitarea Ministerului Afacerilor Externe al statului trimițător sau a unei reprezentanțe diplomatice ori consulare a acestuia, precum și membrilor de familie, împreună cu care titularul locuiește, și sunt valabile pe perioada misiunii sau în conformitate cu întelegerile bilaterale la care România este parte" (OUG 194/2002, art 25).

Viza română poate fi acordată străinilor, la cerere, iar această cerere "se depune la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României din străinătate, în a căror circumscripție solicitantul își are domiciliul ori reședința, iar în cazuri deosebite, urgente, la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României din statul pe al cărui teritoriu solicitantul se află legal (OUG 194/2002, art 27.alin.1-1¹)

Viza română se poate acorda numai dacă:

- a)** sunt îndeplinite condițiile cu privire la intrarea în România, prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a), c)-h) din OUG 194/2002;
- b)** nu există vreunul dintre motivele de nepermisare a intrării în România, prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b)-d) sau alin. (2) lit. c);
- c)** pe numele străinului nu a fost introdusă alertă privind refuzul eliberării vizei în Sistemul informatic integrat pe probleme de migrație, azil și vize;
- d)** pe numele străinului nu au fost primite semnalări privind nepermisarea intrării din partea reprezentanților statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European, precum și ai statelor părți la Acordul privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnat la Schengen la 14 iunie 1985, denumit în continuare Acordul Schengen, în cadrul cooperării consulare;

e) nu există motive să se considere că viza este solicitată în scopul migrării ilegale;

f) străinul nu a fost condamnat definitiv pentru infracțiuni săvârșite în străinătate, incompatibile cu scopul pentru care solicită acordarea vizei;

g) sunt îndeplinite condițiile generale prevăzute în prezenta secțiune, precum și condițiile speciale de acordare a vizei în funcție de scopul pentru care este solicitată.

h) documentul de călătorie nu este contrafăcut, fals sau falsificat;

i) nu există îndoieri întemeiate cu privire la autenticitatea documentelor justificative înaintate de către solicitant sau cu privire la veridicitatea datelor pe care acestea le cuprind, la gradul de încredere care poate fi acordat declarațiilor solicitantului, sau cu privire la intenția acestuia de a părăsi teritoriul României înainte de expirarea vizei pe care o solicită" (OUG 194/2002, art 27.alin.2).

Pașaportul sau "documentul de călătorie în care urmează să fie aplicată viza trebuie să fi fost eliberat în ultimii 10 ani, iar valabilitatea acestuia trebuie să depășească valabilitatea vizei solicitate cu cel puțin 3 luni. Pe cale de excepție, pentru motive de urgență, cu caracter umanitar sau de interes național ori în virtutea unor obligații internaționale asumate de România, pot fi acordate vize și străinilor care se află în posesia unor documente de trecere a frontierei de stat, a căror valabilitate este mai mică decât cea specificată anterior, cu condiția ca durata de valabilitate a vizei să nu o depășească pe cea a documentului" (OUG 194/2002, art 28).

De fiecare dată, "cererea de acordare a vizei trebuie să fie însotită de documentul de trecere a frontierei de stat, în care să poată fi aplicată viza, de documente care să justifice scopul și condițiile călătoriei, precum și de dovada că posedă mijloace de întreținere pe timpul șederii în România și pentru a părăsi teritoriul României. Pot fi acceptate ca dovadă a mijloacelor de întreținere sumele de bani în valută convertibilă, cecuri de călătorie, carnete de cec asupra unui cont în devize, cărți de credit cu extrasul de cont pentru acestea, emis cu cel mult două zile înaintea solicitării vizei, sau orice

alte mijloace care dovedesc existența resurselor financiare corespunzătoare. La depunerea cererii de acordare a vizei române, solicitantul este, de regulă, chemat la interviu. Cererea de acordare a vizei de intrare în România nu se preia, fiind considerată inadmisibilă, iar examinarea dosarului de viză este oprită, în următoarele cazuri:

- a) este depusă cu mai mult de 3 luni înainte de data preconizată a sosirii în România;
- b) solicitantul nu prezintă formularul de cerere completat, semnat și două fotografii conforme standardelor;
- c) atunci când taxa de viză nu a fost plătită (OUG 194/2002, art 29, alin. 1-4).

În majoritatea cazurilor, "la solicitarea vizei de intrare în România străinii trebuie să se prezinte personal la autoritățile competente să acorde viza, excepție făcând "personalitățile marcante ale vieții sociale, culturale, politice sau economice ori cazurile în care străinii trebuie să parcurgă o distanță foarte mare pentru a se prezenta la misiunea diplomatică sau la oficiul consular și numai dacă nu există niciun dubiu cu privire la buna-credință a solicitantului, precum și în cazul unor grupuri organizate, când un organism recunoscut și demn de încredere răspunde de buna-credință a solicitanților" (OUG 194/2002, art 29, alin. 5-6).

Viza română este acordă de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, cu suportul Centrului Național de Vize din cadrul MAE și al Inspectoratului General pentru Imigrări din cadrul MAI. Totodată, "organele poliției de frontieră, "cu titlu de excepție, acordă, în punctele de trecere a frontierei de stat, vizele de scurtă sedere și vizele de tranzit" (OUG 194/2002, art 30-32).

5.3. Regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate

Legea nr. 248 din 20 iulie 2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate și Normele metodologice din 26 ianuarie 2006 de aplicare a Legii nr. 248/2005 (aprobată prin Hotărârea 1864/ 2006), sunt

actele normative fundamentale care reglementează regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate.

5.3.1. Libera circulație a cetățenilor români în străinătate. Drepturi și obligații

Cetățenilor statului român, le este "garantat dreptul de a călători în străinătate, de a emigra și de a reveni oricând în țară. Nici o autoritate română nu îi poate interzice, în nici o situație, unui cetățean român să se reînstoarcă pe teritoriul României. Cetățenii români minori pot călători în străinătate numai însuși, cu acordul părintilor ori al reprezentanților legali" (Legea 248/ 2005, art. 2).

Exercitarea dreptului unui cetățean român la liberă circulație în străinătate se poate limita "numai temporar, și constă în suspendarea sau, după caz, restrângerea exercitării acestui drept". "Suspendarea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate reprezintă interdicția temporară de părăsire a teritoriului României, instituită de drept sau, după caz, de către autoritățile competente. Această măsură are caracter individual, cu excepția situațiilor în care este instituită prin lege specială, în cazul apariției unor situații de natură să o justifice în raport cu necesitatea asigurării apărării țării sau a securității naționale. Pe de altă parte, "restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate reprezintă interdicția temporară de a călători în anumite state, dispusă de autoritățile competente române". "Autoritățile competente au obligația să informeze în scris, în condițiile prezentei legi, persoana împotriva căreia s-a instituit o măsură de limitare a exercitării dreptului de liberă circulație, asupra motivelor care au determinat această măsură, precum și asupra perioadei pentru care s-a limitat exercițiul acestui drept" (Legea 248/ 2005, art. 3, alin 1-4).

Poliția de frontieră le "permite cetățenilor români care au împlinit vîrsta de 18 ani și minorilor căsătoriți în condițiile legii, care sunt titulari de documente de călătorie valabile, să iasă de pe teritoriul României, dacă nu

se află în una dintre situațiile de limitare a exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate" (Legea 248/ 2005, art. 28, alin.1).

Chiar și "cetățenilor români împotriva cărora s-a dispus măsura restrângerii exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate li se poate permite ieșirea din România numai dacă se află în una dintre următoarele situații:

a) declară că nu călătoresc în statul/statele cu privire la care s-a instituit această măsură;

b) din documentele de transport nu rezultă faptul că urmează să călătorescă în statul/statele cu privire la care s-a instituit această măsură;

c) punctul de trecere a frontierei în care se prezintă nu este unul situat la frontieră comună cu statul cu privire la care s-a instituit această măsură" (Legea 248/ 2005, art. 28, alin.2)

În momentul "întoarcerii pe teritoriul României, cetățenii români au obligația să prezinte organelor poliției de frontieră documentele de călătorie în străinătate valabile, emise de autoritățile competente române din țară sau din străinătate. Organele poliției de frontieră pot permite intrarea pe teritoriul României a cetățeanului român care se legitimează cu un document de călătorie emis de autoritățile competente române, a cărui valabilitate a încetat, numai după efectuarea verificărilor corespunzătoare în evidențele specifice, cu privire la identitatea și cetățenia titularului. În acest caz durata verificărilor efectuate nu poate depăși 24 de ore din momentul prezentării solicitantului în punctul de trecere a frontierei (Legea 248/ 2005, art. 29, alin.1-2).

În situația "în care persoana care se prezintă în punctul de trecere a frontierei pentru a intra pe teritoriul României declară că este cetățean român, dar nu posedă documente eliberate de autoritățile române, valabile sau expirate, care să ateste identitatea acesteia, organele poliției de frontieră efectuează în cel mai scurt timp posibil verificările necesare pentru stabilirea identității și cetățeniei persoanei respective. Dacă, "persoana este titulară a unui document de călătorie eliberat de un alt stat și îndeplinește condițiile de intrare pe teritoriul României, potrivit legii, organele poliției de frontieră permit intrarea acesteia în țară, în calitate de străin, și o îndrumă

totodată să se adreseze Direcției Generale de Pașapoarte din cadrul MAI, pentru clarificarea situației privind cetățenia română (Legea 248/ 2005, art. 29, alin.3-4).

Poliția de frontieră română permite ”ieșirea din România a cetățenilor români minori numai dacă sunt însuși de o persoană fizică majoră, în următoarele cazuri:

a) minorului care este titular al unui document de călătorie individual ori, după caz, al unei cărți de identitate/cărți electronice de identitate și călătorește în străinătate însuși de ambii părinți i se permite ieșirea în aceleași condiții și împreună cu aceștia;

b) minorului care este titular al unui document de călătorie individual ori, după caz, al unei cărți de identitate/cărți electronice de identitate și călătorește în străinătate împreună cu unul dintre părinți i se permite ieșirea în aceleași condiții și împreună cu acesta numai dacă părintele însușitor prezintă o declarație a celuilalt părinte din care să rezulte acordul acestuia cu privire la efectuarea de călătorii în străinătate, pentru o perioadă care să nu depășească 3 ani de la data întocmirii acesteia sau, după caz, face dovada decesului celuilalt părinte;

c) minorului care este titular al unui document de călătorie individual ori, după caz, al unei cărți de identitate/cărți electronice de identitate și care călătorește în străinătate împreună cu unul dintre părinți i se permite ieșirea în aceleași condiții și împreună cu acesta, fără a mai fi necesară declarația celuilalt părinte, numai dacă părintele însușitor face dovada faptului că i-a fost încredințat prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă sau că exercită singur autoritatea părintească în temeiul unei hotărâri judecătorești rămase definitivă și irevocabilă ori în temeiul unei hotărâri judecătorești rămase definitivă pentru procesele începute cu data de 15 februarie 2013;

d) minorului care este titular al unui document de călătorie individual sau, după caz, al unei cărți de identitate/cărți electronice de identitate și care călătorește însuși de o altă persoană fizică majoră i se permite ieșirea

în aceleași condiții și împreună cu aceasta numai dacă persoana însoțitoare prezintă o declarație a ambilor părinți sau, după caz, a părintelui căruia i-a fost încredințat prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă, a părintelui care exercită singur autoritatea părintească în temeiul unei hotărâri judecătorești rămase definitivă și irevocabilă ori în temeiul unei hotărâri judecătorești rămase definitivă pentru procesele începute cu data de 15 februarie 2013, a părintelui supraviețuitor sau a reprezentantului său legal, care să cuprindă acordul acestora cu privire la efectuarea de călătorii în străinătate, pentru o perioadă care să nu depășească 3 ani de la data întocmirii acesteia, precum și datele de identitate a însoțitorului respectiv (Legea 248/2005, art. 30, alin.1, lit. a-d).

Pentru situațiile prevăzute "la alin. (1) lit. b)-d) din Legea 248/2005, nu este necesară declarația părintelui decăzut din drepturile părintești sau, după caz, declarat dispărut, în condițiile legii, dacă însoțitorul face dovada în acest sens, cu excepția cazului în care ambii părinți se află în această situație, când este obligatorie declarația reprezentantului legal al minorului (Legea 248/ 2005, art. 30, alin 2).

Totuși, prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. b)-d) din Legea 248/2005, "organele poliției de frontieră permit ieșirea din România a minorilor însoțiti, numai în următoarele situații:

a) în cazul în care însoțitorul argumentează necesitatea călătoriei în străinătate prin faptul că minorul urmează să beneficieze de un tratament medical care nu este posibil pe teritoriul României și fără de care viața sau sănătatea îi este pusă în mod grav în pericol, cu condiția să prezinte documente dovezitoare în acest sens, emise sau avizate de autoritățile medicale române, din care să rezulte perioada și statul sau statele în care urmează să se acorde tratamentul medical respectiv, chiar dacă nu există acordul ambilor părinți, al celuilalt părinte, al părintelui supraviețuitor sau al reprezentantului legal;

b) în cazul în care însoțitorul face dovada că minorul se deplasează pentru studii sau concursuri oficiale, prin prezentarea unor documente corespunzătoare, din care să rezulte perioada și statul sau statele în care se vor

desfășura aceste studii sau concursuri, chiar dacă există acordul doar al unuia dintre părinti" (Legea 248/ 2005, art. 30, alin 3).

Pe întreaga perioadă a șederii în străinătate "orice cetățean român are *dreptul la asistență și protecție din partea misiunilor diplomatice, precum și a oficiilor consulare ale României*. Astfel, toate "misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României din străinătate au obligația să acorde sprijin și asistență, în condițiile legii, cu sprijinul instituțiilor competente din țară, cetățenilor români aflați în dificultate sau care solicită ajutorul în vederea întoarcerii în țară, precum și de a întreprinde toate demersurile necesare pentru informarea cetățenilor români asupra apariției unor situații de natură să le pună în pericol siguranța ori sănătatea. Pe baza informațiilor furnizate de Ministerul Afacerilor Externe, organele poliției de frontieră sunt obligate să îi informeze pe cetățenii români care urmează să călătorescă în străinătate asupra apariției, pe teritoriile statelor de tranzit și de destinație, a unor situații de natură să le pună în pericol siguranța ori sănătatea" (Legea 248/ 2005, art. 4, alin 1-3).

Pe toată "perioada șederii lor în străinătate, cetățenii români au următoarele **obligații**:

- a) să respecte legislația României și să nu desfășoare activități de natură să compromită imaginea României ori care să contravină obligațiilor asumate de România prin documente internaționale;
- b) să respecte legislația statului în care se află, precum și scopul pentru care li s-a acordat dreptul de a intra și, după caz, de a rămâne pe teritoriul statului respectiv, în condițiile stabilite prin legislația acestuia sau prin documentele internaționale încheiate cu România;
- c) să depună toate diligentele în vederea acordării de ajutor cetățenilor români aflați în dificultate pe teritoriul statului pe care se află, înmând cu privire la astfel de situații misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României din statul respectiv;
- d) în cazul stabilirii reședinței sau a domiciliului în străinătate, să informeze cea mai apropiată misiune diplomatică sau oficiu consular al României;

e) să informeze cea mai apropiată misiune diplomatică sau oficiu consular al României cu privire la orice schimbare intervenită în starea lor civilă" (Legea 248/ 2005, art. 5).

5.3.2. Documente de călătorie în străinătate

Cetățenii români pot călători în străinătate cu următoarele tipuri de documente de călătorie (aprobată și emise de instituții din cadrul MAI sau MAE):

- "a) pașaport diplomatic;
- b) pașaport de serviciu;
- c) pașaport diplomatic electronic;
- d) pașaport de serviciu electronic;
- e) pașaport simplu;
- f) pașaport simplu electronic;
- g) pașaport simplu temporar;
- h) titlu de călătorie" (Legea 248/ 2005, art. 6).

Pentru călătoria cetățenilor români în statele membre ale Uniunii Europene, este suficientă deținerea cărții de identitate sau a cărții electronice de identitate valabile.

5.3.3. Stabilirea domiciliului în străinătate

Conform articolului 34 din Legea 248/2005, "cetățeanul român care și-a stabilit domiciliul în străinătate poate solicita eliberarea unui pașaport simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu mențiunea țării de domiciliu, când se află în una dintre următoarele situații:

- a) a dobândit un drept de ședere pentru o perioadă de cel puțin un an sau, după caz, i s-a prelungit succesiv dreptul de ședere, în decurs de un an, pe teritoriul statului respectiv;
- b) a dobândit un drept de ședere pe teritoriul statului respectiv, în scopul reunificării familiale cu o persoană care domiciliază pe teritoriul acestui stat;
- c) a dobândit un drept de lungă ședere sau, după caz, un drept de ședere permanentă pe teritoriul statului respectiv;

- d) a dobândit cetățenia statului respectiv;
- e) a dobândit un drept de muncă ori este înscris într-o instituție privată sau publică cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională" (Legea 248/ 2005, art. 34).

Persoana având cetățenie română, "posesoare al unui certificat de înregistrare ori al unui document care atestă rezidența într-un stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European sau în Confederația Elvețiană, eliberat de autoritățile competente dintr-un stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European sau din Confederația Elvețiană, poate solicita eliberarea unui pașaport simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu în acel stat. În cazul solicitării unui pașaport simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu, cererea se depune personal la serviciul public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, în a cărui rază teritorială a avut ultimul domiciliu sau, după caz, reședința, iar, în străinătate, la misiunile diplomatice sau la oficiile consulare ale României" (Legea 248/2005, art. 34, alin.2-3). "Cetățeanul român care are domiciliul în străinătate și a fost returnat în baza unui acord de readmisie sau, după caz, a fost expulzat de pe teritoriul statului de domiciliu are obligația ca, în termen de 15 zile de la data intrării în România, să declare autorităților competente locul unde și-a stabilit domiciliul" (Legea 248/2005, art. 36, alin.2).

5.3.4. Limitarea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate

Exercitarea dreptului la liberă circulație în străinătate poate fi restrânsă cetățenilor români, fiind "dispusă pentru o perioadă de cel mult 3 ani numai cu privire la persoana a cărei prezență pe teritoriul unui stat, prin activitatea pe care o desfășoară sau ar urma să o desfășoare, ar aduce atingere gravă intereselor României sau, după caz, relațiilor bilaterale dintre România și acel stat" (Legea 248/2005, art. 38). Această măsură "se dispune, la solicitarea instituției cu competențe în domeniul apărării, ordinii publice sau siguranței naționale care deține date ori informații cu privire la activitatea pe care persoana o desfășoară sau ur-

mează să o desfășoare în străinătate, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află domiciliul acestei persoane, iar când aceasta are domiciliul în străinătate, de către Tribunalul București. Instanța se pronunță, prin hotărâre, în termen de 5 zile de la primirea solicitării autorităților competente și comunică hotărârea părților, Direcției Generale de Pașapoarte, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, precum și serviciului public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, competent să elibereze pașaportul simplu persoanei împotriva căreia a fost dispusă măsura (Legea 248/2005, art. 39, alin. 1-3). Hotărârea se poate ataca cu apel în termen de 3 zile de la data primirii cererii.

Exercitarea de către un cetățean român a dreptului la liberă circulație în străinătate se suspendă numai în următoarele situații:

- "**a)** este învinuită sau inculpată într-o cauză penală și a fost dispusă instituirea unei măsuri preventive în condițiile Codului de procedură penală;
- b)** a fost condamnată și are de executat o pedeapsă privativă de libertate;
- c)** este internată într-un centru educativ sau într-un centru de detenție;
- d)** nu a respectat măsura restrângerii exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate", dispusă în condițiile legii 248/2005 (Legea 248/2005, art. 40).

La solicitarea "persoanei împotriva căreia s-a dispus măsura suspendării exercitării dreptului la liberă circulație, instanța de judecată care a instituit această măsură poate dispune suspendarea temporară a executării acesteia și înlocuirea acestei măsuri, pentru o perioadă limitată de timp, cu măsura restrângerii dreptului la liberă circulație, în următoarele cazuri:

- a)** persoana urmează să se deplaseze în străinătate pentru a urma un tratament medical care nu este posibil pe teritoriul României și fără de care viața sau sănătatea îi este pusă în mod grav în pericol, prezentând documente doveditoare în acest sens, emise sau avizate de autoritățile medicale române;
- b)** în cazul decesului în străinătate al soțului sau al unei rude de până la gradul al IV-lea inclusiv;
- c)** în alte situații obiective care necesită prezența temporară a persoanei pe teritoriul altui stat, fără de care interesele legitime ale acesteia sau ale altui cetățean ar fi în mod grav afectate" (Legea 248/2005, art. 44).

Bibliografie:

Academia Română, Institutul de Lingvistică "Iorgu Iordan" (2009) *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Ediția a doua, revăzută și adăugită, București: Editura Univers Enciclopedic Gold.

Anghel Remus Gabriel, Horváth István (2009) *Sociologia migrației. Teorii și studii de caz*, Iași: Polirom.

Beltramone André (1966) *La mobilité géographique d'une population*, Paris: Editura: Gautier- Villars.

Belu Constantin (2002) *Sociologie juridică*, Craiova: Editura Reprograph.

Beine Michel, Docquier Fréderique & Rapoport Hillel (1998) *Brain drain and human capital formation in developing countries: Winners and losers*, The Economic Journal, 118/ 528, 631-652.

Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați) (2016) *Migrationsbericht 2015 (Raportul privind migrațai 2015)*. Nürnberg: Herausgeber: Bundesministerium des Innern. [On-line] Accesat la 24.01.2018:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile

Cambridge Dictionary (2018) *Term: immigration*, [On-line] Accesat la 09.01.2018:

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/immigration> .

Castles Stephen & Miller J Mark (2003) *The Age of migration. International population movements in the Modern World*, ediția a III-a, New York: Guilford Press.

Cervantes Mario & Guellec Dominique (2002). *The brain drain: Old myths, new realities*, în "OECD Observer", (230).

Cetatenie.eu (2018). *Cetățenia română pe înțelesul tuturor*. [On-line] Accesat la 31.01.2018:

http://www.cetatenie.eu/blog/termen_depunere_juramant_din_6_luni_din_15_09_2015/2015-11-16-282 .

Collins Dictionary (2018) *Term: emigration*. [On-line] Accesat la 10. 01.2018:

<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/emigrate> .

Comisia Europeană (2015) *Agenda europeană privind migrația COM [2015] 240 final*. [On-line] Accesat la 15.01.2018:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf .

Comisia Europeană (2005) *Cartea verde privind abordarea UE legată de gestionarea migrației economice*. [On-line] Accesat la 15.01.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004DC0811>.

Comisia Europeană (2005) *Plan de politică privind migrația legală (COM(2005) 669 final)*. [On-line] Accesat la 15.01.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0669>.

Constantinescu Monica (2002) *Teorii ale migrației internaționale*, în "Sociologie românească", nr. 3-4, pp. 93-114.

Convenția din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților. [On-line] Accesat la 14.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00069454-2015-07-21&DisplayDate=2018-01-13>.

Danii Tudor (2004), *Calitatea vieții populației în perioada de tranziție: Probleme și tendințe sociale (teză de doctorat)*, Chișinău: Academia de Științe a Republicii Moldova.

D.C. News (2016). *Cifre incredibile! Câtă medici au plecat din țară în ultimii 15 ani*. 24.03.2016. [On-line] Accesat la 14.01.2018:

http://www.dcnews.ro/cifre-incredibile-ca-i-medici-au-plecat-din-ara-in-ultimii-15-ani-exclusiv_500964.html.

Digi24, *Ce soluții au găsit guvernantii la fenomenul migrației creierelor*, 07.01.2015, [On-line] Accesat la 22.01.2018:

<http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Actualitate/Educatie/Migratia+crerelor+solutii+guvern+romani+studii+strainatate>.

Economica.net, *Câți români muncesc în străinătate și unde sunt cei mai mulți?* 30.11.2013: [On-line] Accesat la 21.01.2018:

http://www.economica.net/cat-romani-muncesc-in-strainatate-si-unde-sunt-cei-mai-multi_67822.html#n .

Europe Direct (2013) *Politica de migrație a Uniunii Europene - implicații pentru piața muncii*, Buzău: Alpha MDN.

European Commission, Directorate-General for Employment (DGE)(2011). Social Affairs and Inclusion, Employment and Social Developments in Europe. 2011, Bruxelles. [On-line] Accesat la 05.01.2018: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6176>.

Eurostat (2018) *Statistici privind migrația și populația migrantă*. [On-line] Accesat la 10.01.2018:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ Migration_and_migrant_population_statistics/ro

Floareș Alecu (1977) *Mobilitatea populației*, Iași: Editura Junimea.

Gheoghiță Veronica & Bădescu Alexandrina (2015) *The quality of life and disadvantaged groups living conditions of refugees in Europe*, în Iulian Boldea (coord). Discourse as a form of multiculturalism in literature and communication, Târgu Mureș: Ahipeleag XXI, pp. 127-141.

Gibson John & McKenzie David (2011). *Eight Questions about Brain Drain*. în "Policy research working paper", (5730).

Guilmoto Z. Christophe & Sandron Frédéric (2001) *The internal dynamics of migration networks in developing countries*, in "Population: An English selection", 13(2), pp. 135-164

Hawkins Oliver (2018) *Migration statistics*, Londra: House of Commons Library.

Hawley H. Amos (1950) *Human Ecology: a Theory of Community Structure*, New York: The Ronald Press, XVI.

Holland Dawn, Fic Tatiana, Rincon-Aznar Ana, Stokes Lucy & Paluchowski Paweł (2011) *Labour mobility within the EU -The impact of enlargement and the functioning of the transitional Arrangements*, London: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, NIESR. [On-line] Accesat la 18.01.2018:

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7191&langId=en

Ilie Cristina (2014) *Comunitatea românilor din Spania. Dimensiunile discriminării și tipurile de aculturație*, București: Editura Universității din București.

Ilie Motoi Gabriela (2014). *Applying Wallerstein's Theory to Explain the Change of the Global Power and Economic Poles during Financial Crisis*, în "Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques", nr. 41, pp. 232-240.

Ilie Goga Cristina (2016) *European citizenship as a standard of European integration? Theoretical and empirical elements*, în "Is there enough Europe in the European Union?" Sofia: Sofia University St. Kliment Ohridski & Hanns Seidel Foundation, pp. 208-223.

Ilie Goga Cristina & Ilie Vali (2017) *From "brain drain" to "brain gain". Where does Romania stand?* În Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques, pp. 90-103.

Ilie Vali (2016) *Efectele fenomenului brain-drain pentru piața forței de muncă din România*, Craiova: Universitatea din Craiova.

Infoeuropa, *Cetățenia europeană*, 2007, [On-line] Accesat la 27.01.2018: http://ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_9.pdf.

International Organization of Migration (2008). *Migration in Romania: A country profile 2008*, Geneva.

International Organization of Migration (2018) World Migration Report 2018. Infosheet no. 2. Migration and Migrants: A global overview, [On-line] Accesat la 12.01.2018:

https://www.iom.int/sites/default/files/wmr/document/WMR-infosheet_no_02.pdf.

International Bank for Reconstruction and Development. World Bank (2011). *Migration and remittances. Factbook 2011*, second edition, Washington: Library of Congress.

Inspectoratul General pentru Imigrări (2018) *Informații generale despre Inspectoratul General pentru Imigrări*. [On-line] Accesat la 14.12.2017:

<http://igi.mai.gov.ro/ro/content/informatii-generale>

Institutul Național de Statistică (2011). *Rezultatele recensământului populației și al locuințelor*. [On-line] Accesat la 24.01.2018:

<http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>.

Institutul Național de Statistică (2014). *Migrația internațională a României*, București: Ins&Print Design Cover Typography. [On-line] Accesat la 23.01.2018:

http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/pliante%20statistice/Migratia_internacionala_a_Romaniei_n.pdf

Institutul Național de Statistică. TEMPO-Online (2018) *Emigranți definitivi după țara de destinație și Imigranți definitivi după țara de proveniență* [On-line] Accesat la 24.01.2018:

<http://statistici.insse.ro/shop/>.

Instituto nazionale di statistica (2016) *Emigranti. Cittadinanza*. [On-line] Accesat la 22.01.2018: <http://dati.istat.it/#>

Institut National des Estatistiques et des Études Économiques (2018) *Étrangers - Immigrés*. [On-line] Accesat la 24.01.2018:

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906669?sommaire=1906743>.

JustConsult Moldova (2018) *Ce este o programare la jurământ?* [On-line] Accesat la 31.01.2018: <http://justconsult.md/depunerea-juramentului/>.

Kaempf Siegfried & Sing Swaran (1987) *The brain drain problem: its causes, consequences, remedies and the role of Unesco in this regard*, Paris: UNESCO. [On-line] Accesat la 29.12.2017: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000752/075299EO.pdf>.

Legea nr. 21/ 1991 din 1 martie 1991 a cetățeniei române (Republicată). [On-line] Accesat la 13.01.2018

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00085068-2017-03-24&DisplayDate=2018-01-13> .

Legea nr. 46 din 4 iulie 1991 pentru aderarea României la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților. [On-line] Accesat la 14.01.2018: <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00013682> .

Legea nr. 248 din 20 iulie 2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate. [On-line] Accesat la 30.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00085068-2017-03-24&DisplayDate=2018-01-30> .

Liga Studenților Români din Străinătate (LSRS), *SMART Diaspora*. [On-line] Accesat la 02.01.2018: <http://www.lsrs.ro/smart-diaspora/> .

Luca Ala (2016) *Reglementarea migrației forței de muncă la nivel internațional și național* (teză de doctorat), Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, Departamentul Drept Internațional și European.

Macrea Dimitrie & Petrovici Emil (coordonatori) (1957) *Dicționarul limbii române literare contemporane*, București: Editura Academiei Republicii Populare Române.

Massey Douglas (1987) *Understanding Mexican migration to the United States*, in "The American Journal of Sociology", 92(6), pp. 1372-1403.

Massey Douglas, Goldring Luin & Durand Jorge, (1994) *Continuities in transnational migration: An analysis of nineteen Mexican Communities*, in "The American Journal of Sociology", 99(6), pp. 1492-1533.

Merriam-Webster (2018) Term: *emigrate*, [On-line] Accesat la 10.01.2018: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/emigrate> .

Miftode Vasile (1978) *Migrația și dezvoltarea urbană*, Iași: Editura Junimea.

Militaru Ioana Nely (2011) *Cetățenia Uniunii Europene potrivit Tratatului de la Lisabona*, Judicial Tribune, Vol 1., Nr. 1, pp. 59-70.

Niță Andreea- Mihaela (2014) *Migration and retro - migration of roma population in Europe. Case study: repatriation of roma population from France*. In Boldea Iulian (Editor) *Globalization and Intercultural Dialogue. Multidisciplinary Perspectives*, Târgu-Mureș: Arhipeleag XXI, pp. 16-26.

Normele metodologice din 26 ianuarie 2006 de aplicare a Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate. [On-line] Accesat la 31.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00147250-2012-04-09&DisplayDate=2018-01-30> .

Observatorio Permanente de la Inmigracion. Gobierno de España (2017). *Extranjeros residentes en España a 30 de Junio de 2017* [On-line] Accesat la 22.01.2018:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201706/Residentes_Tablas_PR_30-06-2017.pdf

Ordonanța de urgență nr. 194 din 12 decembrie 2002 privind regimul străinilor în România (Republicată) [On-line] Accesat la 14.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00112293> .

Otovescu Adrian, Frăsie Maria Cristina, Motoi Gabriela & Dumitru Otovescu (2011) *Criza mondială*, București: Pro Universitaria.

Otovescu Adrian (2008). *Românii din Italia*, București: Editura Pro Universitaria.

Oxford Dictionary (2018) Term: *migration*, [On-line] Accesat la 09.01.2018: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/migration>.

Peia Ninel (2018). *Solicitarea retragerii cetățeniei*. [On-line] Accesat la 29.01.2018:

<http://www.ninelpeia.ro/category/comunicate/page/2/> .

Popescu - Neveanu Paul (Ed) (1978). *Dicționarul de psihologie*, București: Editura Albatros.

Porumbescu Alexandra (2015) *Migration Policies in the European Union: Espoused Perspectives and Practices-In-Use*, în "Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Poliiques", (46), pp.165-175.

Răduț Cornel (2009) *Migrația și impactul asupra familiei*, Craiova: Sitech.

Sabatier Colette & Berry John (1997) *Imigrare și aculturație* în Richard Bourhis, Jacques-Philippe Leyens (coordonatori) *Stereotipuri, discriminare și relații interetnice*, Traducere Doina Tonner, Iași: Editura Polirom.

Sandu Dumitru (2000) *Migrația circulatorie ca strategie de viață*, în "Sociologie românească", 5-29.

Sandu Dumitru (2010) *Lumile sociale ale migrației românești în străinătate*, Iași: Polirom.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018) Foreign population by sex and selected citizenships on 31. December 2016. [On-line] Accesat la 25.01.2018:

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/Tables_ForeignPopulation/Gender.html

Şerban Ionuț (2017) *The “Badanti” Social Phenomenon in Lazio and Molise Regions and the Implication of Romanian Women*, în "European Scientific Journal", special edition, pp. 376-384.

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) *Connecting with emigrants: A global profile of diasporas*. 2015, Paris: OECD Publishing.

Total despre cetățenie (2018). *Scrisoare de la Ministrul Justiției*. [On-line] Accesat la 29.01.2018: <http://vreau-cetatenie.eu/forum/14-51-1>

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). [On-line] Accesat la 27.01.2018: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_ro.pdf.

Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE). [On-line] Accesat la 16.01.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1969) *UNESCO Report- 1969*.

United Nation. Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2013). *World Migration in Figures - 2013*.

United Nation. Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2015). *Trends in international migration*. [On-line] Accesat la 24.01.2018:

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>.

Wall Street (2018), *Țările în care copiii străini obțin garantat cetățenie la naștere*. Publicat la 03.12.2013. . [On-line] Accesat la 29.01.2018:

<https://www.wall-street.ro/articol/Social/158213/tarile-in-care-copiii-straini-obtin-garantat-cetatenie-la-nastere.html>

Wallerstein Immanuel (1994) *Sistemul mondial modern*. București: Editura Meridiane.

Prof. Dr. Irena Ilieva

**MIGRAȚIA
TRANSFRONTALIERĂ**

MIGRAȚIA TRANSFRONTALIERĂ

Prof. Dr. Irena Ilieva

Institutul de Stat și Drept din cadrul Academiei Bulgare de Științe

Lista abrevierilor utilizate:

DUDO - Declarația Universală a Drepturilor Omului

MO - Monitorul Oficial

TFUE - Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

CEPFD - Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Fundamentale

UE - Uniunea Europeană

CE - Comunitatea Europeană

LIŞPRBCUE - Legea privind intrarea, șederea și părăsirea Republicii Bulgaria de către cetățenii Uniunii Europene care nu sunt cetățeni bulgari și membri ai familiilor acestora

LSRB - Legea privind străinii din Republica Bulgaria

LAR - Legea privind azilul și refugiații

OIM - Organizația Internațională pentru Migrație

EFTA - Asociația Europeană a Liberului Schimb

AG a ONU - Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite

ONU - Organizația Națiunilor Unite

OICR al ONU - Oficiul Înaltului Comisariat pentru refugiați al Organizației Națiunilor Unite

OUA - Organizația Unității Africane

UNRWA - United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East

Cuprins

I. Migrația: note privind terminologia /109

- § 1. Notiunea de „migrație” /110
- § 2. Emigrație, imigrație /110
- § 3. Migrație internă și externă/ 111
- § 4. Tipuri de migrație forțată /111
- § 5. Migrația legală și migrația neregulamentară/ilegală /112

II. Regimul juridic al străinilor în Republica Bulgaria /114

- § 1. Definiția pentru "străin" /114
- § 2 Tipuri de străini /114
- § 3. Vize /115
- § 4. Condiții pentru eliberarea unei vize de scurtă sedere /116
- § 5. Condiții pentru eliberarea unei vize de lungă sedere /116
- § 6. Reîntregirea familiei, inclusiv atunci când un soț nu este cetățean al Republicii Bulgaria/ 120

III. Dreptul internațional privind refugiații. Surse /124

IV. Protecția internațională a refugiaților /129

V. Categorii specifice de refugiați /133

VI. Reglementarea națională a dreptului la azil și a statutului de refugiat în Republica Bulgaria/ 135

- § 1. Dreptul la azil /138
- § 2. Statutul de refugiat /143
- § 3. Statutul umanitar /145
- § 4. Protecția temporară /148

VII. Probleme ale migrației și azilului în legislația UE/ 149

- § 1. Legislația Schengen /151**
- § 2. Problemele migrației ilegale în dreptul primar al UE /156**
- § 3. Sistemul european comun de azil /161**
- § 4. Libera circulație a persoanelor Art. 45-48 din TFUE /167**
- § 5. Dreptul de stabilire Art. 49-54 din TFUE /171**

VIII. Transpunerea acestui regulament în legislația bulgară /173

- § 1. Regulamentul și condițiile în care cetățenii UE care nu sunt cetățeni bulgari și membrii familiilor acestora pot intra, locui și părăsi Republica Bulgaria /173**
- § 2. Migrația pentru ocuparea forței de muncă înalt calificată în legislația bulgară /179**

I. Migrația: note privind terminologia

Globalizarea și o mai mare mobilitate a populației la nivel mondial transformă problema migrației într-un complex situat la granița dintre reglementarea politică și cea juridică. Marea temă privind diferitele tipuri de mișcări de persoane din interiorul unei țări sau dincolo de frontierele naționale are multe aspecte: juridice/juridice internațional, economice, de securitate, sociale, culturale etc.

Potrivit Oficiului Înaltului Comisariat pentru Refugiați al Națiunilor Unite 65, 6 milioane de persoane sunt nevoite să-și părăsească locuințele. Dintre acestea, aproximativ 22,5 milioane sunt refugiați, peste jumătate dintre aceștia având sub 18 ani⁷.

Fluxurile migratorii din ce în ce mai mari către Europa din ultimii ani au pus la încercare atât guvernele țărilor vechiului continent, cât și Uniunea Europeană ca organizație internațională unică de caracter supranațional.

În timp ce în anul 2001, în cele 27 de state membre de la acea vreme, au fost primite 425 000 de cereri de azil (vârf în 2001), în anul 2006 acestea au scăzut sub 200 000, iar în anul 2012 au fost 335 895. În anul 2013, numărul solicitantilor de azil crește la 431 000, în 2014 la 627 000 și la aproape 1 300 000 în 2015. Acest an a fost unul critic pentru UE. În anul 2016, numărul cererilor de azil din cele 28 de state membre este de două ori mai mare decât cel din 1992 (atunci când UE avea 15 state membre).

Fluxurile de migrație nu sunt nici constante, nici distribuite uniform pe întreg teritoriul UE. Acestea variază de la un vârf de 425 000 de aplicații în cele 27 de state membre în 2001 până la 200 000 în 2006. În 2012 au fost 335 895⁸.

Cadrul juridic al problematicii legate de azil și migrație în Uniune este în curs de revizuire, iar rolul autorităților de aplicare a legii și al autorităților de apărare a legii în statele membre ale UE crește.

⁷ <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, vizitat ultima dată în 3 februarie 2018

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm, vizitat ultima dată în 2.06.2016.

§ 1. Noțiunea de "migrație": strămutarea, circulația grupurilor de persoane în interiorul granițelor unei țări sau dintr-o țară în alta, temporară sau de durată. După cum este definit termenul de către Organizația Internațională pentru Migratie, aceasta este "circulația persoanelor sau grupurilor de persoane dincolo de frontierele de stat sau în interiorul unei țări. Aceasta este circulația populației de orice fel, indiferent de durata, conținutul și motivele acesteia. Ea include migrația refugiaților, a persoanelor strămutate, a migranților economici și a persoanelor care se deplasează în alte scopuri, inclusiv pentru reîntregirea familiei.⁹"

Migrația este o schimbare a mediului social și a comunității indivizilor sau grupurilor de persoane din cauza problemelor naturale, economice, politice și a altor probleme similare și reprezentă, prin urmare, intrarea într-un nou cerc și o nouă comunitate de oameni.

Principala diferență care distinge migrația de alte mișcări ale populației este schimbarea vechilor relații sociale și economice și stabilirea unora noi de către persoanele strămutate sau forțate să se strâmute. Prin urmare, mișcările pe termen scurt sau sezoniere nu pot fi clasificate drept migrație. Pentru a fi definită o mișcare drept migrație este necesar ca durata șederii să fie de cel puțin un an.

§ 2. Emigrație, imigrație

Emigrațiile sunt unul dintre principalele fenomene existente în istoria omenirii.

Ele duc întotdeauna la o redistribuire a populației și sunt, prin urmare, unul dintre principalele motive pentru crearea unor formațiuni sociale noi și pentru stratificarea socială.

Țările de emigrare sunt acele țări care generează migranți, din care pleacă persoane sau grupuri de persoane. Prin urmare, emigrația este un act de plecare sau ieșire dintr-o țară cu intenția de a se stabili în alta¹⁰.

⁹ <https://www.iom.int/key-migration-terms>, vizitat ultima dată în 29 ianuarie 2018

¹⁰ <https://www.iom.int/key-migration-terms>, vizitat ultima dată în 29 ianuarie 2018

Țările de imigrare sunt cele care sunt o destinație pentru persoane sau fluxuri de migranți și care acceptă imigranți. Imigrația este definită ca un proces prin care ne-cetățenii unei țări se deplasează în scopul stabilirii în aceasta¹¹.

În istoria omenirii, nu există nici o perioadă în care să nu fi existat migrație. Există doar capitole de istorie cu migrație crescută sau mai slabă.

§ 3. Migrație internă și externă.

- Migrația internă este o mișcare a populației în interiorul unei țări (de la sate la orașe, de la sate la sate, de la orașe la sate);

- Migrațiile externe: mișcarea populației dintr-o țară în alta în căutarea unui loc de muncă, sederea îndelungată sau stabilirea. Din punct de vedere al cauzelor, acestea pot fi:

- exil;
- deportare;
- expatriere;
- strămutare (ambele în baza unor acorduri internaționale);
- refugiați;
- persoane care solicită azil;
- reemigranti;
- persoanele private de cetățenie.

§ 4. Tipuri de migrație forțată

Migrația forțată reprezintă mișcări în care există un element de constrângere, inclusiv amenințările la adresa vieții, alimentației, apărute din cauze naturale sau a activităților oamenilor. Tipurile de migrație forțată sunt clasificate de Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) după cum urmează:

- Refugiați;
- Persoane în căutare de azil;

¹¹ <https://www.iom.int/key-migration-terms>, vizitat ultima dată în 29 ianuarie 2018 r.

• persoane strămutate intern: termenul a apărut pentru prima dată în raportul Secretarului General al ONU în 1992. El le definește ca fiind „persoanele care au fost forțate să își părăsească locuințele brusc sau în mod neașteptat în număr mare ca urmare a unui conflict armat, al unor tulburări interne, încălcări sistematice ale drepturilor omului sau a dezastre naturale ori provocate de om care nu au trecut frontierele recunoscute la nivel internațional”¹². Prin urmare, aceste persoane se află pe teritoriul țării de origine, au nevoie de protecție și asistență, dar nu au statutul juridic și instituțional al celor aflați în afara frontierelor de stat.

• Persoanele strămutate ca urmare a dezastrelor (inundații, erupții vulcanice, cutremure, schimbări de mediu (defrișări, deșertificare/aridizare, încălzirea globală etc., dezastre provocate de om (incidente industriale, radioactivitate etc.).

• Persoane strămutate din cauza proiectelor "de dezvoltare". Aceasta include o gamă largă de proiecte de infrastructură, cum ar fi: construcția de drumuri, construcția aeroporturilor, urbanizarea, mineritul, defrișările, creația de rezervații și proiecte de biosferă. Persoanele afectate rămân de asemenea în propria lor țară.

§ 5. Migrație legală și migrație neregulamentară/illegală

• Legală - se realizează în conformitate cu legislația națională, dreptul internațional și legislația UE.

• Migrație neregulamentară/illegală: mișcările care au loc în afara reglementării (cadrul juridic) al țării de origine, de tranzit sau de destinație. Nu există o definiție general acceptată a "migrației ilegale". Din punctul de vedere al țării de destinație, aceasta este intrarea, sederea sau munca fără permisiunea necesară sau documentele solicitate conform reglementărilor privind imigrăția. Din punctul de vedere al statului de origine, neregulamen-

¹² Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2., <https://www.iom.int/key-migration-terms>, vizitat ultima dată în 29 ianuarie 2018 r.

tară este atunci când migrantul trece o frontieră internațională fără un pașaport sau document de călătorie valabil sau nu îndeplinește cerințele administrative de a părăsi țara. Fără îndoială, există o tendință de a folosi termenul "migrație neregulamentară"⁷ în loc de "migrație ilegală". În acest sens, Plamenka Markova analizând drepturile lucrătorilor migranți reglementate de Convenția ONU privind drepturile lucrătorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora justifică utilizarea termenului „migrație neregulamentară¹³“. Strategia națională privind migrația, azilul și integrarea 2015 - 2020, în Bulgaria, folosește însă termenul de „migrație ilegală“, declarând ca obiectiv comun prevenirea și combaterea eficientă a migrației ilegale și a traficului de ființe umane¹⁴.

Imigrația ilegală în sensul legislației UE

Imigrația ilegală în sensul legislației UE poate fi definită ca o prezență ilegală pe teritoriul unui stat membru a străinilor (cetățenilor străini) care au intrat sau locuiesc fără permis.

¹³ Markova, Plamenka, Drepturile lucrătorilor migranți, C., 2009, c. 38, c. 93 - 103.

¹⁴ Strategia națională în domeniul migrației, azilului și integrării 2015 - 2020, adoptată prin hotărârea № 437 a Consiliului de Miniștri din 12.06.2015, c. 6, <http://www.strategy.bg/Strategic Documents/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963>, vizitat ultima dată în 3.02.2018

II. Regimul juridic al străinilor în Republica Bulgaria

Străinii sunt persoane care locuiesc pe teritoriul unei țări, dar nu sunt cetățeni ai acesteia.

Legea privind străinii din Bulgaria (publicată în Monitorul Oficial nr. 153 din 23.12.1998, modificată, nr. 70 din 6.08.1999, în vigoare din 01.01.2000, cartea 1/99, pag. 464, punctele 1, 3, № 250, modif. și compl., MO nr. 101 din 20 decembrie 2016, compl. MO nr. 103 din 27 decembrie 2016, ultima modificare și completare MO 97 din 5 decembrie 2017) asimilează apatrizii străinilor. Potrivit art. 2, alin. 2 străin este, de asemenea, un apatrid care nu este considerat cetățean al niciunei țări în conformitate cu legislația acesteia.

§ 1. Definiția pentru "străin"

Străin în sensul Legii străinilor din Bulgaria este orice persoană care nu este cetățean bulgar (cetățean străin sau apatrid) (articulul 2, alin. 1) (modif., MO nr. 29/2007) (Modif. - MO, nr. 36 din 2009). Noțiunea de "străini" folosită astfel acoperă toate persoanele care nu sunt cetățeni bulgari, și anume: cetățeni străini, persoane fără cetățenie (apatrizi), persoane cu cetățenie necunoscută sau nespecificată. Legiuitorul a adoptat astfel înțelesul care până în prezent a fost cuprinsă în doctrină.

Străin este, de asemenea, și apatridul - persoană care nu este considerată cetățean al niciunei țări în conformitate cu legislația acesteia (art. 2, alin. 2 - nou, MO nr. 9/2011, modificat- MO nr. 97 din 2016).

§ 2 Tipuri de străini

În funcție de modul de intrare și de sedere pe teritoriul Republicii Bulgaria, distingem:

- rezidenți legali, care se bucură de întreaga gamă de drepturi și obligații ale străinilor în conformitate cu Constituția și cu legile țării;

- rezidenți ilegali, care au drepturi limitate, care se reduc la drepturile de bază unanim acceptate: dreptul la nediscriminare, dreptul la un proces echitabil, dreptul la nerespingere într-o țară în care viața și securitatea lor sunt amenințate etc.

În funcție de durata șederii, străinii sunt:

- rezidenți pe termen scurt, până la 90 de zile în fiecare perioadă de 180 de zile de la data intrării în țară;
- continuă - cu durată permisă de până la un an;
- pe termen lung - cu o perioadă inițială permisă de 5 ani și posibilitatea reînnoririi în urma unei cereri;
- permanentă - pentru o perioadă permisă nedeterminată.

Textul legislativ este după cum urmează: Art. 23 (Modificat- MO:, nr.9 din 2011) (1)Străinii pot locui în Republica Bulgaria:

1. (modificat și completat - MO, nr. 23 din 2013 r.,modif. - MO, nr. 97 din 2016 r.) pe termen scurt - până la 90 de zile în fiecare perioadă de 180 de zile de la data intrării în țară;

2. continuu - cu durată permisă de până la un an;

3. pe termen lung - cu o perioadă inițială permisă de 5 ani și posibilitatea reînnoririi în urma unei cereri;

4. permanent - pentru o perioadă permisă nedeterminată.

(2) (Compl. - MO, nr. 23 din 2013, în vigoare din 01.05.2013) Duratele prevăzute la alin. (1), pct. 1, 2 și 4 nu se aplică străinilor care au primit protecție în temeiul Legii privind azilul și refugiații.

§ 3. Vize

Tipurile de vize din Republica Bulgaria sunt:

1. viza de tranzit aeroportuar (viza tip "A");
3. pentru ședere pe termen scurt (viza tip "C");
4. pentru ședere pe termen lung (viza tip "D") (Art. 9a. (Nou- MO, nr. 29 din 2007) (1) (Abr. - MO, nr. 97 din 2016).

§ 4. Condiții pentru eliberarea unei vize de scurtă sedere

Condițiile de eliberare a unei vize de scurtă sedere sunt reglementate de LSRB și sunt următoarele:

Viza de scurtă sedere poate fi eliberată unui străin care intenționează să tranziteze teritoriul Republicii Bulgaria sau să rămână pe termen scurt pe teritoriul său, timp de până la 90 de zile în termen de 180 de zile (Art. 14. (Modif. - MO, nr. 42 din 2001, modif. - MO, nr. 29 din 2007, modif. - MO, nr. 9 din 2011) (1) (Modif. - MO, nr. 97 din 2016).

Potrivit art. 14, alin.2 din LSRB, viza de scurtă sedere pentru tranzit acordă deținătorului dreptul de a intra pe teritoriul Republicii Bulgaria și de a-l părăsi în termen de 48 de ore de călătorie dintr-o țară în alta, cu excepția cazului în care dispoziții ale unui tratat internațional sau ale legislației Uniunii Europene Uniunii, care sunt în vigoare și sunt aplicate de Republica Bulgaria, nu prevăd altfel (modif. - MO, nr. 97 din 2016).

Viza de scurtă sedere poate avea o perioadă de valabilitate de până la 5 ani și poate fi eliberată pentru intrare dublă sau multiplă (art. 14, alin. 4 (Compl. - MO, nr. 97 din 2016).

Indiferent de datele declarate în cererea de eliberare a vizei, pe baza rezultatelor controalelor efectuate și a evaluării riscurilor, funcționarii autorizați au dreptul să stabilească termene mai scurte de valabilitate a vizei și a duratei șederii permise (art. 14, alin. 5 - Modif. - MO, nr. 97 din 2016).

§ 5. Condițiile pentru eliberarea unei vize de lungă sedere sunt reglementate în art. 15 LSRB:

Viza de lungă sedere cu termen de valabilitate de până la 6 luni și cu drept de ședere de până la 180 de zile poate fi eliberată unui străin care dorește să obțină un permis de ședere continuă, pe termen lung sau permanentă în Republica Bulgaria, pe unul din motivele prevăzute în prezenta lege (Art. 15, alin. 1, modif. - MO, nr. 29 din 2007, compl. - MO, nr. 9 din 2011, modif. - MO, nr. 21 din 2012, modif. - MO, nr. 97 din 2016).

Viza de lungă sedere cu termen de valabilitate de până la un an și un

drept de ședere de până la 360 de zile poate fi eliberată atunci când acest lucru este prevăzut în ordonanța prevăzută la art. 9f, alin. 1¹⁵ (art. 15, alin. 2 - compl. - MO, nr. 16 din 2013, modif. - MO, nr. 97 din 2016).

Viza de lungă ședere acordă drept de intrare repetată pe teritoriul Republicii Bulgaria în perioada de valabilitate a acesteia (art. 15 alin. 3).

Viza de lungă ședere prevăzută la alin. 1 se anulează cu ocazia eliberării permisului de ședere de către serviciile de control administrativ al străinilor, iar cu ocazia eliberării cardului prevăzut de art. 23a - de către Ministerul Afacerilor Externe (art. 15, alin. 4 - modif. și compl. - MO, nr. 97 din 2016).

Motivele pentru refuzul de a elibera o viză sau intrarea unui străin în Bulgaria sunt reglementate în art. 10 din LSRB.

Art. 10. (1) (Modif. - MO, nr. 9 din 2011) Se refuză eliberarea unei vize sau intrarea în țara a unui străin atunci când:

1. (compl. - MO, nr. 29 din 2007, modif. și compl. - MO, nr. 97 din 2016) prin acțiunile sale, a pus sau poate pune în pericol relațiile internaționale, securitatea sau interesele statului bulgar sau despre care există date că acționează împotriva securității naționale;

1a. (nouă - MO, nr. 101 din 2016, în vigoare din 20.12.2016) există date conform cărora acesta acționează, instigă, participă la pregătirea, ajutorarea sau instruirea pentru săvârșirea unui act terorist sau că scopul intrării sale este de a folosi țara ca punct de tranzit într-un stat terț pe teritoriul căruia urmează să săvârșească astfel de acte;

2. (compl. - MO, nr. 9 din 2011) prin acțiunile sale, a defăimat statul bulgar sau a subminat prestigiul și demnitatea poporului bulgar sau intrarea sa în țară ar putea dăuna relațiilor Republicii Bulgaria cu un alt stat;

3. (modif. - MO, nr. 11 din 2007, compl. - MO, nr. 73 din 2010, în vigoare din 17.09.2010, compl. - MO, nr. 97 din 2016, modif. - MO, nr. 101 din 2016, în vigoare din 20.12.2016) există date conform cărora este membru al

¹⁵ Ordonanța privind condițiile și procedura de eliberare a vizelor și stabilirea regimului de vize, OCM № 198 din 11.07.2011, publ., MO, nr. 55 din 19.07.2011, în vigoare din 4.08.2011 r., modif., nr. 60 din 22.07.2014, în vigoare din 22.07.2014, nr. 57 din 28.07.2015, în vigoare din 28.07.2015.

unui grup sau organizație infracțională sau că este sau urmează să comită contrabandă și trafic ilicit de arme, explozivi, muniții, articole pirotehnice, materii prime strategice, produse și tehnologii cu dublă utilizare și trafic ilicit de stupefiante, substanțe psihotrope și precursori și de materii prime pentru fabricarea lor;

4. există date conform cărora face trafic de ființe umane și introduce și scoate ilegal din țară persoane către alte țări;

5. a fost expulzat din Republica Bulgaria cu cel puțin 10 ani în urmă și nu a restituit, în termen de șase luni de la expulzare, fondurile cheltuite în acest scop de stat;

6. (modif. - MO, nr. 9 din 2011) a fost condamnat pentru o infracțiune cu premeditare comisă pe teritoriul Republicii Bulgaria, care, în conformitate cu legea bulgară, este pedepsită cu cel puțin un an privare de libertate;

7. (modif. - MO, nr. 29 din 2007) a încercat să intre sau să tranziteze țara utilizând documente, viză sau un permis de sedere false sau modificate;

8. poate fi suspectat de răspândirea unei boli contagioase grave, suferă de o boală care, conform criteriilor Ministerului Sănătății sau Organizației Mondiale a Sănătății, reprezintă o amenințare la adresa sănătății publice sau nu deține un certificat de vaccinare sau vine dintr-o zonă cu un mediu epidemiologic și epizootic complicat;

9. nu are asigurată întreținerea și asigurările obligatorii în timpul șederii sale în țară și mijloace care să-i asigure reîntoarcerea;

10. (modif. - MO, nr. 97 din 2016) există date conform cărora în ultimii doi ani a încălcă regimul privind frontieră, pașapoartele și vizele, regimul valutar sau vamal al Republicii Bulgaria;

11. în timpul șederii anterioare a încălcă legislația muncii sau fiscală a țării;

12. nu deține vize sau bilete pentru următoarele țări de pe traseul său;

13. (modif. - MO, nr. 97 din 2016) persoanei i-a fost impusă o măsură administrativă obligatorie de a nu intra în țară;

14. (modif. - MO, nr. 42 din 2001, modif. - MO, nr. 9 din 2011) este inclus în baza de informații a străinilor nedoriți conform art. 21a, alin. 1;

15. (nouă - MO, nr. 42 din 2001, abr. - MO, nr. 97 din 2016)
16. (nouă - MO, nr. 29 din 2007, modif. - MO, nr. 97 din 2016) solicită viză cu un pașaport sau document de călătorie necorespunzător;
17. (nouă - MO, nr. 9 din 2011, modif. și compl. - MO, nr. 97 din 2016) nu dovedește în mod autentic scopul și condițiile șederii sau tranzitului ori al tranzitului aeroportuar solicitat;
18. (nou - MO, nr. 9 din 2011, modif. - MO, nr. 97 din 2016) a locuit deja pe teritoriul Republicii Bulgaria 90 de zile în ultimele 180 de zile în calitate de titular al unei vize de scurtă ședere sau în regim de ședere de scurtă durată fără viză;
19. (nouă - MO, nr. 9 din 2011) este o persoană pentru care a fost emisă o alertă în Sistemul de Informații Schengen pentru refuzul intrării;
20. (nouă - MO, nr. 9 din 2011) a comis sistematic încălcări ale ordinii publice cu ocazia șederii anterioare în țară;
21. (nouă - MO, nr. 9 din 2011) există date conform cărora scopul intrării este șederea în țară ca imigrant, fără permisiunea specială de a face acest lucru;
22. (nouă - MO, nr. 9 din 2011) există date conform cărora scopul intrării sale este de a folosi țara ca punct de tranzit pentru migrația într-o țară terță;
23. (nouă - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011) a prezentat un document cu conținut neadevărat sau a declarat date neadevărate;
24. (nouă - MO, nr. 23 din 2013, modif. - MO, nr. 97 din 2016) există îndoieri rezonabile cu privire la autenticitatea documentelor anexate pentru eliberarea vizei, la veridicitatea conținutului acestora, temeinicia declarațiilor făcute de străin sau intenția sa de a părăsi țara în perioada permisă de ședere;
25. (nouă - MO, nr. 97 din 2016) persoanei i s-a impus o măsură administrativă obligatorie conform art. 41 cu excepția cazului în care este permisă întoarcerea voluntară.

În ciuda acestor multiple motive de refuzare a eliberării unei vize de intrare pentru un străin, o astfel de viză poate fi eliberată sau intrarea poate fi permisă din motive umanitare sau atunci când acest lucru este impus de

interesul de stat sau de îndeplinirea obligațiilor internaționale (art. 10, alin. 2 - modif. - MO, nr. 9 din 2011).

Refuzul de eliberare a vizei poate fi contestat în conformitate cu Codul de procedură administrativă cu privire la legalitatea acestora (art. 10a, alin. 1. - nou - MO, nr. 97 din 2016).

Atunci când se decide refuzarea eliberării unei vize, funcționarii autorizați trebuie să informeze solicitantul în scris despre temeiul juridic și motivele deciziei (art. 10a, alin. 2).

Motivele pentru refuzul eliberării vizelor în temeiul art. 10, alin. 1, punctele 1-3, precum și atunci când divulgarea datelor și circumstanțelor pe baza cărora s-a luat decizia afectează sau ar putea afecta în mod direct politica externă și relațiile internaționale ale Republicii Bulgaria sau securitatea națională, se consemnează într-un document separat, întocmit de autoritățile competente respective. Dacă acest document conține informații clasificate, acesta va fi redactat în conformitate cu Legea privind protecția informațiilor clasificate (art. 10a, alin. 3).

Refuzul privind eliberarea a vizelor în temeiul art. 9a, alin. 2, pct.4 (pentru viza de lungă sedere - viza tip "D") nu poate fi contestat în justiție, cu excepția cazului în care persoana pretinde că i-au fost atinse drepturile și libertățile fundamentale în temeiul Convenției europene a drepturilor omului (art. 10a, alin. 4).

§ 6. Reîntregirea familiei, inclusiv atunci când un soț nu este cetățean al Republicii Bulgaria.

Odată cu amendamentele la LSRP, noțiunea de "familie" a fost extinsă foarte mult. Potrivit art. 2, alin.3, noțiunea de familie a străinului este definită după cum urmează: (Nouă- MO nr. 9 din 2011) Membri ai familiei unui străin, în înțelesul prezentei legi, sunt:

1. soțul/soția;
2. copiii străinului și ai soțului/soției acestuia, inclusiv cei adoptați, care nu au împlinit vârsta de 18 ani și nu s-au căsătorit;

3. copiii, inclusiv cei adoptați, ai străinului care nu au împlinit vîrsta de 18 ani și nu s-au căsătorit, atunci când acesta deține drepturile părintești și copiii se află în întreținerea sa;

4. copiii, inclusiv cei adoptați ai soțului/soției care nu au împlinit vîrsta de 18 ani și nu s-au căsătorit, atunci când acesta deține drepturile părintești și copiii se află în întreținerea sa.

(4) (Nouă - MO, nr. 9 din 2011, modif. și compl. - MO, nr. 23 din 2013) Membrii familiei sunt considerați și copiii care au împlinit 18 ani ai străinului sau ai soțului/soției, care nu s-au căsătorit, atunci când din motive de sănătate grave sunt necesare îngrijiri personale pentru aceștia sau din astfel de motive nu sunt capabili în mod obiectiv să-și asigure întreținerea.

(5) (Nouă - MO, nr. 9 din 2011) În cazul în care străinul are deja un soț care locuiește împreună cu el pe teritoriul Republicii Bulgaria, reîntregirea familiei cu alt soț nu este permisă.

În mod similar, noțiunea de familie a unui cetățean bulgar este extinsă: Art. 2, alin.. (6) (alin. 2 anterior- MO, nr.9 din 2011, modif.- MO nr. 23 din 2013) Membrii familiei unui cetățean bulgar sunt persoanele care locuiesc împreună cu el într-o gospodărie și care sunt :

1. soț;

2. descendenți, inclusiv când sunt descendenți numai ai persoanei menționate la punctul 1, care nu au împlinit vîrsta de douăzeci și unu de ani și nu s-au căsătorit;

3. descendenți, inclusiv când sunt descendenți numai ai persoanei de la punctul 1, care au peste douăzeci și unu de ani, dar care nu au venituri proprii din cauza faptului că nu sunt în măsură să-și asigure propria întreținere sau motive de sănătate grave impun cetățeanului bulgar să preia îngrijirea personală pentru ei;

4. (modif. - MO, nr. 9 din 2011) ascendenții care depind de cetățeanul bulgar sau de persoana prevăzută la punctul 1;

5. (modif. - MO, nr. 23 din 2013 r.) ceilalți membri ai gospodăriei sale, care au fost integral în întreținerea sa în țara lor de origine sau în țara în

care își au reședința obișnuită sau când motive grave de sănătate impun ca cetățeanul bulgar să aibă grijă personal de aceștia.

În consecință, legiuitorul bulgar nu face nicio diferență în definirea "membrilor de familie" ai unui cetățean bulgar și ai unui străin.

După primirea și aprobarea unei cereri de reîntregire a familiei, membrilor familiei li se eliberează viza printr-o procedură simplificată, în condițiile stabilite printr-un act al Consiliului de Miniștri (art. 8, alin. 4 - nouă - MO, nr. 9 din 2011).

Ipoteza în care un străin este soțul unui cetățean bulgar este reglementată în art. 8a: (Nou- MO, nr.29 din 2007) (1) Un străin care este membru al familiei unui cetățean bulgar poate intra pe teritoriul Republicii Bulgaria cu pașaport și viză, dacă este cazul. Viza se eliberează în condițiile stabilite de Consiliul de Miniștri, fără plata taxelor pentru procesarea documentelor și eliberarea vizei.

Nu este necesară viză atunci când un străin - membru al familiei unui cetățean bulgar, deține un permis de sedere de membru al familiei unui cetățean al Uniunii Europene eliberat în:

1. Republica Bulgaria, dacă motivele pentru emiterea sa nu au fost eliminate;
2. un alt stat membru al Uniunii Europene în cazul în care însوtește sau se alătură unui cetățean bulgar (art. 8a, alin. 2).

Autoritățile de control la frontieră nu vor permite intrarea pe teritoriul Republicii Bulgaria a unei persoane care invocă statutul de membru al familiei unui cetățean bulgar, dar nu a certificat într-un termen rezonabil acest lucru printr-un document prevăzut la alin. 2 sau orice alt document corespunzător. Refuzul va fi motivat și poate face obiectul contestării în conformitate cu procedura Codului de procedură administrativă (art. 8a, alin. 4, modif. - MO, nr. 97 din 2016).

În art. 17, alin. 3 din Legea cu privire la cetățenii străini din Republica Bulgaria se reglementează principiul cetățeniei efective, care ulterior este introdus în legislația bulgară: Un străin care deține mai mult de o ce-

tățenie este obligat să declare autorităților de control la frontieră cetățenia pe care o invocă pe durata șederii în Republica Bulgaria și să certifice acest lucru printr-un document de călătorie corespunzător al statului a cărui cetățenie a declarat.

Un străin care deține mai mult de un document de călătorie corespunzător este obligat să părăsească țara cu documentul cu care a intrat (art. 17, alin. 4 LSRB).

Raportul dintre LSRB și statutul de refugiat este de la o lege generală la o lege specială. O analiză mai detaliată se găsește în § 2 a Secțiunii VI. Motivul pentru aceasta este în principal textul Art. 25b. (Nou - MO, nr. 52 din 2007, modif. - MO, nr. 9 din 2011) (1) Dreptul de ședere în Republica Bulgaria, în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile prezentei legi, poate fi acordat și membrilor familiei unui străin căruia, în condițiile Legii privind azilul și refugiații, îi este:

1. acordat azil sau statut de refugiat;
2. acordat statut umanitar;
3. acordată protecție temporară.

Membrilor familiei prevăzute la alin. 1 li se eliberează un permis de ședere pe termen lung, după eliberarea unui permis de reîntregire a familiei, eliberat în condițiile Legii privind azilul și refugiații. Permisul de ședere este valabil un an, cu posibilitate de reînnoire, fără a se depăși termenul de ședere a titularului (art. 25b, alin. 2).

III. Drept internațional privind refugiații. Surse

Problema migrației forțate și a refugiaților în această secțiune va fi analizată pe baza actelor adoptate după cel de-al doilea război mondial, în special ale Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului adițional din 1967.

În această perioadă se pun bazele dreptului internațional contemporan privind refugiații. Una dintre primele încercări de a atenua problemele majorității refugiaților după al doilea război mondial a fost înființarea Organizației Internaționale pentru Refugiați. La 15 decembrie 1946, Adunarea Generală a ONU adoptă Constituția Organizației Internaționale pentru Refugiați, care a intrat în vigoare la data de 20 august 1948. Prin Rezoluția № 108 a Consiliului General al Organizației Internaționale pentru Refugiați, adoptată la 15 februarie 1952, se decide încetarea existenței organizației¹⁶. A fost înlocuită de Oficiul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Prin rez. 319 (IV) din 3 decembrie 1949, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a hotărât să înființeze Oficiul Înaltului Comisariat pentru Refugiați (OÎC al ONUR).

Statutul Oficiului Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați a fost adoptat de Adunarea Generală ca anexă la Rezoluția nr. 428 (V) din 14 decembrie 1950

Între timp, Convenția din 1951 privind statutul refugiaților a fost redactată în aceeași perioadă 1947-1950, fiind rezultatul unei recomandări a Comisiei ONU pentru Drepturile Omului, care a ridicat problema acordării unei atenții speciale situației juridice a persoanelor care nu beneficiază de protecția vreunui guvern.

Convenția din 1951 privind statutul refugiaților adoptată a fost concepută pentru a reglementa statutul persoanelor care au devenit refugiați

¹⁶ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-1&chapter=5&clang=en, vizitat ultima dată în 3.02.2018 .

din cauza evenimentelor care au avut loc înainte de 1951. Problemele legate de refugiați în anii 50 și 60 ai secolului 20 nu s-au diminuat, apărând noi grupe de refugiați (inclusiv 200 000 de persoane care au fugit din Ungaria în Austria după înfrângerea Revoluției Ungare din 1956). Prin Protocolul din 1967 și Convenție i se conferă caracter universal și ambele documente urmează să fie aplicate ca o singură sursă de drept internațional.

Alte surse ale dreptului internațional privind refugiații:

Statutul Oficiului Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați¹⁷. Potrivit statutului, persoana care îndeplinește criteriile prevăzute în statut intră sub protecția ONU, care se realizează nemijlocit de către funcționari ai Înaltului Comisar, indiferent dacă aceasta se află într-un stat parte a Convenție și Protocolul privind statutul refugiaților și dacă este recunoscută ca refugiat de către țara gazdă în temeiul unuia dintre aceste acorduri. În acest fel sunt cuprinse și persoanele care nu pot fi protejate deoarece există state care nu sunt părți în Convenția privind statutul refugiaților și în Protocolul la aceasta. Aceste persoane, sub protecția Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați, sunt "refugiați pe mandat".

Convenția privind statutul apatrizilor din 28 septembrie 1954¹⁸ stabilește standarde comune privind apatrizii.

Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie din 1961¹⁹ își propune să evite nașterea unor persoane fără cetățenie prin acordarea cetățeniei unei țări care a aderat la Convenție persoanelor născute pe teritoriul acesta, care altfel ar deveni apatride. Cu unele excepții, aceasta prevede că o persoană nu poate fi privată de apartenența sa națională, dacă acest lucru o transformă în persoană fără cetățenie. Acesta conține, de asemenea, principiu-

¹⁷ <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>, vizitat ultima dată în 3 februarie 2018

¹⁸ <http://www.unhcr.org/bg/218-bgresursikonvenciikonvencii-za-apatridite-html.html>, vizitat ultima dată în 3 februarie 2018 .

¹⁹ Ratificată prin lege, adoptată de a 41 a Adunare populară în 25 ianuarie 2012 - MO, nr. 11 din 2012 r. În vigoare pentru Republica Bulgaria din 20 iunie 2012. Publ. MO. nr.60 din 7 august 2012

piul conform căruia o persoană nu poate fi lipsită de naționalitatea sa pe baza unor motive rasiale, religioase sau politice.

A patra Convenție de la Geneva privind protecția persoanelor civile în timp de război din 1949 conține, de asemenea, un text: art. 44, care tratează refugiații și persoanele strămutate. Protocolul adițional din 1977 prevede un text special (art. 73), care prevede că „Persoanele care, înainte de începerea ostilităților au fost considerate apatizi sau refugiați, în conformitate cu actele internaționale corespunzătoare adoptate de părțile interesate sau în temeiul legislației naționale a statului care a oferit azil sau a statului de rezidență, sunt considerate persoane protejate în sensul părților I și III din Convenția a patra, în orice situație și fără nicio discriminare”²⁰.

Declarația ONU privind azilul teritorial (1967) a fost adoptată în unanimitate de către AG a ONU, coroborată cu art. 13 și 14 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Aceasta interpretează principiul „nerespingerii” ("non-refoulement") în sens larg, inclusiv nerespingerea frontierei. De asemenea, Declarația recunoaște că acordarea dreptului la azil de către o țară este un act pașnic și uman, care nu poate fi considerat ostil unei alte țări.

Drept internațional regional și alte acte.

Africa: Convenția Organizației Unității Africane privind aspectele specifice ale problemelor refugiaților din Africa, adoptată în 1969²¹. Aceasta conține o definiție extinsă pentru "refugiat", condițiile referitoare la dreptul la azil, repatrierea voluntară și interzicerea săvârșirii unor acte subversive de către refugiați. Convenția este o completare regională eficientă în Africa la Convenția ONU din 1951 privind statutul refugiaților. Obiectivul său principal este de a asigura protecția refugiaților în situații umanitare specifice, inclusiv sosirea în masă a persoanelor care fug de situații sau circumstanțe grave din țara lor de origine.

²⁰<http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=CD02CAB544CE9DAF9B571398E26CC231?idMat=83602>

²¹<http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>

America Latină

Actul principal care are ca obiect protecția refugiaților din America Latină este Declarația de la Cartagena din 1984. Aceasta a fost adoptată la un Colocviu privind protecția internațională a refugiaților din America Centrală, Mexic și Panama, care a avut loc la 22 noiembrie 1984. Trebuie remarcat faptul că Declarația de la Cartagena nu este un tratat internațional în sensul art. 1 (a) din Convenția de la Viena privind legea tratatelor²².

Europa:

- Acordul privind eliminarea vizelor pentru refugiați-1959
- Acordul privind stabilirea responsabilității în ceea ce privește refugiații din 1980.
 - Recomandarea privind armonizarea procedurilor naționale de azil - 1981.
 - "Legislația de la Dublin" este numită după Convenția de la Dublin din 15 iunie 1990 privind desemnarea părții responsabile cu prelucrarea cererilor de azil depuse într-unul din statele membre ale UE. Scopul principal menționat în preambulul Convenției este "să împiedice ca solicitantii de azil să fie puși într-o continuă necunoștință de cauză cu privire la evoluția procedurii de soluționare a cererilor lor și să se garanteze solicitantilor de azil că cererile lor nu sunt transferate dintr-o țară în alta, fără ca aceștia din urmă să aibă competența necesară pentru a procesa cererile de azil"²³. De fapt, obiectivul principal a fost acela de a împiedica depunerea simultană a cererilor de azil în mai multe state membre ale Uniunii și schimbul de informații în acest sens. Convenția nu mai este în vigoare și a fost înlocuită de acesta-numitul "sistem Dublin". Inițial, acesta a inclus Regulamentul 434/2003/UE (Dublin II)²⁴ care prevedea criterii pentru a determina care stat membru este responsabil pentru examinarea unei cereri de azil depuse într-un stat membru. Dublin II s-a bazat pe acesta-numitul "principiu de

²² Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, (Cartagena Declaration), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.

²³ Official Journal C 254, 19/08/1997, p. 1 - 12. Vezi analiza Convenției de la Dublin în Ilieva, Irena. The European acquis communautaire on asylum and migration in Circo, I., Vilics, G., Ilieva, I., Kamenova, T. and Tsankov, V., Migration: Austrian, Bulgarian, EU legislation, Austrian Science and Research Liaison Office Sofia, Bulgarian Academy of Sciences, S., 2003, p. 144 - 152.

²⁴ Regulation 343/2003/EC of 18 February 2003 on the responsibility for the application for asylum in EU Member States - Dublin II Regulation, OJ L 50/1, 25.02.2003.

candidatură unică", care interzice unei persoane să aplice în mai multe țări. Sistemul Dublin cuprinde în prezent Regulamentul 604/2013 adoptat la 26 iunie 2013²⁵, Regulamentul (UE) nr. 603/2013 și câteva directive: aşa-numita Directivă privind procedurile de azil (Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, text prelucrat²⁶), aşa numita directiva revizuită privind condițiile de acceptare (Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor de admitere a solicitantilor de protecție internațională²⁷), Directiva revizuită privind calificarea (Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele de calificare a cetățenilor țărilor terțe sau a apătrizilor drept beneficiari ai protecției internaționale, despre statutul unitar al refugiaților sau al persoanelor eligibile pentru protecție subsidiară, precum și despre conținutul protecției acordate²⁸).

- Acordul Schengen (1985) și Convenția Schengen din 1990.
- Directiva 2004/38/UE privind dreptul cetățenilor și al membrilor familiilor acestora la libera circulație și la ședere în UE²⁹.
- Directiva 2003/109/UE privind șederea pe termen lung a cetățenilor țărilor terțe³⁰. Directiva diferențiază deciziile de expulzare și deciziile privind cererile de obținere a șederii pe termen lung.
- Directiva 2003/86/UE privind dreptul la reîntregirea familiei³¹.

Aceasta conține prevederi destul de vagi privind căile de atac în cazul refuzului eliberării unui permis de ședere pentru un solicitant dintr-o țară terță, respectiv pentru membrii familiei acestuia.

²⁵ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

²⁶Jurnalul Oficial L 180/60, 29.6.2013.

²⁷ Jurnalul Oficial L 180/96, 29.6.2013.

²⁸ Jurnalul Oficial L 337/9, 20.12.2011.

²⁹ Directive 2004/38/EC on the Right of Citizens and their Family members to Move and Reside Freely within the EU

³⁰ Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents - OJ L 16/44-53, 23.01.2004. Implementation by 23 January 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003L0109>, vizitat ultima dată în 3 februarie2018.

³¹ ²⁵Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251/12, 3.10.2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0086>, vizitat ultima dată în 3 februarie 2018

IV. Protecția internațională a refugiaților

Convenția din 1951 privind statutul refugiaților, în art. 1, b. "a", alin. 2 definește termenul "refugiat". Refugiat este orice persoană care "ca urmare a unor temeri justificate privind persecutarea din motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau convingere politică se află în afara țării al cărei cetățean este și nu are posibilitatea sau, din cauza temerilor, nu dorește să beneficieze de protecția țării respective ori un apatrid care se află în afara țării în care până atunci a avut reședința obișnuită (ca rezultat al unor astfel de evenimente) și nu are posibilitatea sau, din cauza friciei teamă, nu dorește să se întoarcă în aceasta"³².

Prin urmare, trebuie să fie întrunite câteva condiții pentru ca o persoană să fie considerată refugiat:

- a) să fie străin (cetățean străin sau apatrid);
- b) să aibă temeri întemeiate privind persecuția din motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un grup social separat, convingeri politice;
- c) să se afle în afara țării de origine sau de sedere permanentă;
- d) să nu poată sau să nu dorească să beneficieze de protecția acestei țări sau să se întoarcă acolo din teama de persecuție.

Principalul element al definiției "refugiatului" este expresia "pericol întemeiat de persecuție". Acesta este strâns legat de motivele fugii. Motivele fugii sunt enumerate în mod exhaustiv în textul art. 1, b. "a", alin 2, acestea sunt numerus clausus. Exact aceste motive fac distincția dintre statutul de refugiat și alte tipuri de persoane care solicită protecție internațională, cum ar fi solicitările de azil, persoanele strămutate din cauza conflictelor armate, dezastrelor naturale sau a activităților umane urbanistice.

³² Convenția privind statutul refugiaților, adoptată în 28 iulie 1951 de către Conferința plenipotențiară a Organizației Națiunilor Unite privind statutul refugiaților și apatrizii. Ratificată printr-o lege a Adunării Naționale din 22 aprilie 1992; completată de o lege a Adunării Naționale din 1 aprilie 1993. În vigoare pentru Republica Bulgaria din 10 august 1993, publicată, MO nr. 88 din 15 octombrie 1993.

După cum arată Vesselin Tsankov: "Atunci când se evaluează elementul subiectiv, este necesar să clarificăm toate circumstanțele legate de persoana candidatului la statutul de refugiat, deoarece reacțiile diferitelor persoane în situații similare sau identice sunt diferite... Aproape întotdeauna când se evaluează elementul subiectiv, este necesar să judecăm plauzibilitatea faptelor prezentate, pentru că ele sunt adesea contradictorii. Trebuie luate în considerare toate circumstanțele posibile, experiența de viață, evaluarea proprie a situației și în general tot ce poate dovedi că motivul predominant este frica (o temă întemeiată de persecuție)"³³.

Principiul de bază al dreptului internațional al refugiaților este acela de a stabili în mod individual statutul de refugiat. Cu toate acestea, există cazuri în care este necesară "stabilirea în grup" a statutului de refugiat. Aceasta a fost cazul refugiaților maghiari în Austria ca urmare a suprimării Revoluției Ungare în 1956, a fugii în masă a oamenilor de conflictul din fostă Iugoslavie (Bosnia și Herțegovina), a genocidului din Rwanda în perioada 1 ianuarie - 31 decembrie 1994.

Noțiunea de "persecuție" nu este definită în convenție. Aceasta face obiectul unei clarificări detaliate în Liniile directoare privind protecția internațională № 12 ale Oficiului Înaltului Comisar al ONU pentru refugiați, adoptate la 2 decembrie 2016³⁴. În acestea se arată că o amenințare la adresa vieții sau a libertății sau alte încălcări grave ale drepturilor omului pot constitui "persecuție" în sensul Convenției. În plus, formele mai mici de handicap pot constitui în mod cumulativ "persecuție". Discriminarea poate duce la persecuție atunci când rezultatele duc la o situație care nu poate fi tolerată sau care afectează considerabil persoana în cauză. Comportamentul care constituie încălcări grave ale dreptului umanitar internațional poate constitui de asemenea persecuție. Care este gradul de persecuție depinde de circum-

³³ Tsankov, Vesselin, cit. comp., p. 52.

³⁴ Guidelines on international protection Nr. 12. Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Art. 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugee and the regional refugee definitions, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, UNHCR, <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>, vizitat ultima dată în 4 februarie 2018 .

stanțele pentru fiecare individ, inclusiv vârsta, sexul, opiniile, starea de sănătate, sentimentele și starea psihologică a aplicantului³⁵.

Convenția din 1951 privind statutul refugiaților conține aşa-numitele "clauze de reziliere". Ele definesc condițiile în care un refugiat încetează să mai fie unul. Clauzele de reziliere îintrerup statutul de refugiat acordat. Acestea sunt reglementate în art. 1, b. "C" din Convenție, atunci când:

- refugiatul acceptă în mod voluntar protecția țării al cărei cetățean este;

- dobândește în mod voluntar cetățenia după ce a pierdut-o;
- dobândește cetățenia celeilalte țări și beneficiază de protecția țării respective;

- se mută din nou în mod voluntar în țara pe care a părăsit-o din cauza fricii de persecuție;

- nu mai poate refuza să accepte protecția acordată de propria sa țară deoarece circumstanțele care au condus la recunoașterea sa ca refugiat nu mai există.

Clauzele de excludere reglementate de Convenția reglementează ipotezele în care anumite persoane nu pot beneficia de statutul de refugiat.

Acestea sunt reglementate în art. 1, b. D, E și F și stabilesc persoanele care nu beneficiază de statutul de refugiat. Faptele care justifică excludeerea este posibil să fi devenit cunoscute în procedura de căutare a protecției sau să fi devenit cunoscute după acordarea statutului de refugiat. Ele sunt similare cu cele prevăzute în Convenția privind statutul apatrizilor:

- Convenția privind statutul refugiaților nu se aplică persoanelor care beneficiază în prezent de protecția sau asistența unor organe sau organizații ale Organizației Națiunilor Unite, altele decât Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați.

În cazul în care acordarea unei astfel de protecții sau asistențe încețează din orice motiv și dacă situația acestor persoane nu este stabilită corespunzător în conformitate cu rezoluțiile relevante adoptate de Adunarea

³⁵ Guidelines on international protection Nr. 12, p. 3 și urm.

Generală a Organizației Națiunilor Unite, aceste persoane pot beneficia de privilegiile care decurg din prezenta convenție.

Prin urmare, aceasta este o ipoteză atunci când persoanele au primit deja protecție sau asistență din partea ONU. Acesta este cazul refugiaților palestinieni, care se află sub protecția Agenției Națiunilor Unite pentru ajutorarea refugiaților palestinieni aflați în zona Orientului Mijlociu - UNRWA³⁶. Refugiații palestinieni din afara acestei zone sunt, de obicei, sub mandatul UNHCR;

- A doua clauză de excludere se referă la persoanele despre care se consideră că nu au nevoie de protecție internațională. Acestea sunt persoanele care beneficiază de toate drepturile și obligațiile cetățenilor țării care le-au acordat azil. Aceste persoane sunt de obicei numite "refugiați naționali" și sunt de aceeași origine etnică cu populația țării găzădă.

- A treia clauză de excludere se referă la persoanele despre care se consideră că nu merită să fie protejate internațional. Prezenta convenție nu se aplică persoanelor pentru care există motive întemeiate să se presupună că:

a) au comis o infracțiune împotriva păcii, crimă de război sau crimă împotriva umanității, astfel cum sunt definite aceste fapte în documentele internaționale, concepute pentru a se lua poziție cu privire la astfel de infracțiuni;

b) au comis o infracțiune gravă, cu caracter non-politic, în afara țării care le-a acordat azil, înainte de a fi admise în această țară ca refugiați;

c) sunt vinovate de comiterea unor acte care vin în contradicție cu obiectivele și principiile Organizației Națiunilor Unite.

³⁶ <https://www.unrwa.org/>, vizitat ultima dată în 4 februarie 2018

V. Categorii specifice de refugiați

Globalizarea, precum și multitudinea de conflicte regionale și conflicte cu caracter non-internațional complică problema căutării și obținerii protecției internaționale. În afara câmpului de aplicare a definiției pentru "refugiat", există un număr foarte mare de persoane care fug de războie, conflicte armate, încălcări masive ale drepturilor omului, violențe la scară largă, dezastre naturale, dezavantaje economice etc. Există și specificități regionale.

Acestea sunt mai proeminente în unele acte regionale asupra cărora nu ne vom opri în expunere. Acestea includ Convenția privind problemele refugiaților a Organizației pentru unitatea africană din 1969 și aşa-numita Declarație de la Cartagena (Columbia), adoptată în 1984.

"**Persoane strămutate**" este un concept utilizat în Constituția Organizației Internaționale pentru Refugiați, dar lipsește din Statutul OICR. Aceste persoane nu se încadrează strict în definiția pentru "refugiat", dar se află în situații similare în țara lor de origine. O mare parte dintre persoanele strămutate sunt migranți. Potrivit OICR, "migrant" este o persoană care, din alte motive decât cele cuprinse în Convenția privind refugiații, și-a părăsit voluntar țara de origine pentru a se stabili în altă parte. Migrantul poate să se mute din motive economice, dorință de schimbare, spirit de aventură, motive legate de familie sau alte motive personale. Uneori distincția migrantilor economici de refugiați este dificilă.

"**Refugiații de război**", potrivit Înaltului Comisar al ONU pentru Refugiați³⁷, persoanele forțate să părăsească țara de origine ca urmare a unui conflict armat internațional sau național, nu sunt considerate refugiați în virtutea Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967. Cu toate acestea, acestea ar trebui să beneficieze de protecția oferită de alte instrumente

³⁷ Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees by the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter referred to as the UNHCR); Reissued; Geneva, December 2011, Para. 164.

internăționale, cum ar fi Convențiile de la Geneva din 1949 privind protecția victimelor războiului și Protocolele adiționale din 1977 privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale.

Migrantii din cauza schimbărilor nefavorabile de mediu (Environmental migrants) - acestea sunt forțate să-și părăsească locuințele din cauza unor schimbări de mediu extraordinare sau pe termen lung care le amenință existența, subzistența și pot fi cauzate de inundații, de creșterea nivelului Oceanului Mondial, aridizare și alte dezastre naturale. Aceasta este o nouă categorie de migranți care, de asemenea, nu intră sub incidența prevederilor Convenției privind statutul refugiaților și a protocolului adițional la aceasta.

VI. Reglementarea națională a dreptului la azil și a statutului de refugiat în Republica Bulgaria

Reglementările naționale privind dreptul la azil și statutul de refugiat sunt cuprinse în Legea privind azilul și refugiații (publicată în MO, nr. 54 din 31.05.2002, în vigoare din 30.11.2002, modificată în repetate rânduri, ultima modificare și completare MO nr. 103 din 27.12.2016).

Aceasta a anulat Legea refugiaților (publ. MO, nr. 53 din 11.06.1999, amend., nr. 97 din 1999, modif., nr. 45 din 30.04.2002 și astfel se arată cât de dinamic se dezvoltă această problemă.

Legea privind azilul și refugiații definește termenii și procedura de acordare a protecției străinilor pe teritoriul Republicii Bulgaria, precum și drepturile și obligațiile acestora. Acesta introduce categoria generală "protecția străinilor pe teritoriul Republicii Bulgaria".

Aceasta include azilul, protecția internațională și protecția temporară (art. 1, alin. 2 LAR). La rândul său, "protecția internațională" este definită în art. 1a (Nou- MO, nr. 80 din 2015 r., în vigoare din 16.10.2015).

Protecția internațională se acordă în conformitate cu Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951 și Protocolul din 1967³⁸ privind statutul refugiaților, cu actele internaționale privind protecția drepturilor omului și LAR și include statutul de refugiat și statutul umanitar.

Astfel, după cum subliniază Vesselin Tsankov, "... s-a încercat cu succes reunirea într-un act normativ a tipurilor de protecție, așa-numita" protecție specială"³⁹. În prezent, în cadrul legislației bulgare sunt incluse în categoria "protecției speciale" următoarele institute:

- azilul;
- statutul de refugiat;
- statutul umanitar;
- protecția temporară.

³⁸ Ratificate prin lege, publicate, MO, nr. 36 din 1992, compl, nr. 30 din 1993- MO, nr. 88 din 1993)

³⁹ Tsankov, Vesselin, Drept privind refugiații, ULV „Chernorizets Hrabar“, C., 2006, c. 18.

În consecință, legiuitorul bulgar distinge cu strictețe categoriile de persoane care solicită protecție de străinii cu permis de sedere, ale căror motive materiale și procedurale sunt reglementate de Legea privind străinii în Republica Bulgaria (LSRP). Aceasta se referă la cazurile de migrație din motive economice, familiale, de sănătate, educaționale și din alte motive.

Legea privind străinii din Republica Bulgaria reglementează în mod expres în art. 7 (Modif. - MO, nr. 54 din 2002, în vigoare din 01.12.2002, modif. - MO, nr. 23 din 2013, modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015): "Condițiile și procedura de acordare a protecției străinilor pe teritoriul Republicii Bulgaria se stabilesc printr-o lege specială". Prin urmare, protecția prevăzută de LAR este un tip special de lege privind sederea străinilor în ceea ce privește LSRB." Această specialitate este, de asemenea, justificată de motivele acordării unei astfel de protecții - temerile întemeiate de persecuție. Din acest motiv și procedura de obținere a statutului respectiv de protecție diferă de reglementările din LSRB. Vesselin Tsankov determină în mod corect raportul dintre LSRB și LAR ca între o lege generală și una specială⁴⁰.

Deși reglementează patru tipuri diferite de institute de protecție, LAR conține câteva prevederi comune. În primul rând, că orice străin poate solicita protecție în Republica Bulgaria dacă îndeplinește prevederile LAR (art. 4, alin. 1 LAR). A doua regulă generală este principiul conform căruia cererea de protecție se face personal și din proprie voință (art. 4 alin. 2 LAR). Pe locul trei este plasată o clauză de nerespingere (non-refoulement): un străin care a intrat în Republica Bulgaria pentru a solicita protecție sau care a beneficiat de protecție nu poate fi întors pe teritoriul unui stat în care viața sau libertatea acestuia sunt amenințate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică sau acesta este expus riscului de tortură sau alt tratament ori pedeapsă crudă, inumană sau degradantă (art. 4, alin. 3 - modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015). În art. 4, alin. 2 LAR sunt prevăzute excepțiile de la clauza de nerespingere: nu poate beneficia de aceasta un străin care a primit protecție

⁴⁰ Tsankov, *supra*, p. 19.

și despre care există motive să se credă că reprezintă un pericol pentru securitatea națională sau care, odată condamnat printr-o sentință intrată în vigoare pentru o infracțiune gravă, constituie o amenințare pentru societate.

Comparația cu art. 33 din Convenția privind statutul refugiaților indică faptul că prevederile art. 4, alin. 3 sunt mai cuprinzătoare decât art. 33, alin. 1, în care lipsesc motivele "pericol de tortură sau alte forme de tratament sau pedeapsă crudă, inumană sau degradantă". Prevederea alin. 4 din același text reproduce literalmente Art. 33, alin. 2 din Convenția privind statutul refugiaților⁴¹.

Cu privire la aplicarea clauzei de nerespingere în art. 4, par. 3 din Legea privind azilul și refugiații în ceea ce privește persoanele care au primit protecție în temeiul legii sau au intrat în Bulgaria să solicite protecție, există deja practică judiciară din abundență, inclusiv a Curții Europene a Drepturilor Omului⁴².

Domeniul de aplicare a LAR cu privire la persoane este determinat de prevederea § 1 pct. 1 a Dispozițiilor suplimentare: "Un străin este orice persoană care nu este cetățean bulgar sau nu este cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene, al unui stat parte în Acordul privind Spațiul Economic European sau Confederația Elvețiană, precum și o persoană care nu este considerată cetățean al vreunui stat în conformitate cu legislația sa".

O altă prevedere importantă este definirea legală a "străinului în căutare de protecție" în § 1 pct. 2 din Dispozițiile complementare ale LAR (modif.- MO nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015): "Străin care caută protecție" este cel care și-a declarat dorința de a obține protecție în temeiul acestei legi, până la finalizarea examinării cererii".

Un alt element de principiu general al statutului solicanților de protecție specială, care îi diferențiază într-o categorie mai privilegiată de stră-

⁴¹ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> (accessed 18 January 2018)

⁴² *Al-Nashif v. Bulgaria* (Nr 50963/99, 20 iunie 2002; Musa et autres c. Bulgarie), Nr 61259/00, Decizia din 11 ianuarie 2007, definitivă 9.07.2007; Raza împotriva Bulgariei, (*Plângere Nr 31465/08*), Decizia din 11 februarie 2010, definitivă 11 mai 2010.; Auad împotriva Bulgariei (*Plângere Nr 46390/10*), Decizia din 11 octombrie 2011- refugiat, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106668>; *Madah and Others v. Bulgaria* (Nr 45237/08, 10 mai 2012)

ini, este irelevanța modului de intrare în Bulgaria. Indiferent dacă au intrat în mod legal sau ilegal, este necesar, într-un termen rezonabil (de la câteva ore până la câteva zile de la intrarea în țară), să-și exprime din proprie vo-intă și clar dorința (în scris, oral sau în alt mod) de a obține tipul respectiv de protecție specială pentru a se iniția procedura.

§ 1. Dreptul la azil a făcut obiectul unei atenții deosebite a legiuitorului bulgar după anul 1989. Cadrul legal a fost îmbunătățit, în special între 1992-1994 și 1999-2006. Dreptul la azil este reglementat de art. 65 din Constituția Bulgariei din 18.05.1971, după cum urmează: "Republika Bulgaria acordă drept de azil străinilor persecuati pentru protejarea intereselor oamenilor muncii, pentru participarea la o luptă pentru eliberare națională, pentru o activitate politică, științifică și artistică progresistă, pentru luptă împotriva discriminării rasiale sau pentru apărarea păcii".

Potrivit art. 27, alin. 2 din Constituția din 1991, Republika Bulgaria acordă azil străinilor persecuati pentru convingerile sau activitățile lor în apărarea drepturilor și libertăților recunoscute pe plan internațional. Textul este "eliberat" de elementul ideologic și lasă libertatea de a interpreta termenul "drepturi și libertăți recunoscute pe plan internațional" prin metodele speciale ale dreptului public contemporan internațional. Articolul 98 pct. 10 din Capitolul patru al Constituției, intitulat "Președintele Republicii", conferă Președintelui dreptul de a acorda azil.

Până la modificările aduse LAR din 2015, prin care a fost abrogat art. 7 (Abr.-MO, nr.80 din 2015), doctrina conținea vederi conform cărora termenul "azil" cuprinde toate tipurile de protecție a străinilor și nu se limitează la ipotezele art. 27, alin. 2 din Constituție. Blagoi Vidin a ajuns la această concluzie prin interpretarea sistematică a art. 27, alin. 3 și art. 27, alin. 3, care prevede că "Condițiile și procedura de acordare a azilului sunt reglementate prin lege". Potrivit acestuia, "Căutarea intenției legiuitorului constituțional de a acorda președintelui dreptul de a oferi azil în sensul larg al cuvântului, pe fondul rolului constituțional al Președintelui ca șef al statului, conduce la

concluzia că puterile sale sunt mai cuprinzătoare. Acestea ar trebui să includă, mai presus de toate, motive umanitare, a căror evaluare nu poate fi prevăzută strict în lege din cauza bogăției și diversității ipotezelor vieții"⁴³. Art. 7 LAR (abr. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015 r.) arăta: "Azilul este protecția acordată de Republica Bulgaria străinilor persecuati pentru convingerile sau activitățile lor în apărarea drepturilor și libertăților recunoscute pe plan internațional". Al. 2 din același text a extins foarte mult discreția președintelui de a acorda azil și atunci când a consideră că interesele statului sau circumstanțele speciale impun acest lucru.

Odată cu eliminarea acestui articol din LAR, în opinia mea, legiuitorul bulgar aderă la viziunea menționată mai sus privind cele patru institute diferite, fiecare având propriile motive și proceduri de obținere. Prin urmare, percep ideea de "azil" în dreptul nostru național în sensul strict: doar ca prerogativă a președintelui pe baza art. 98, pct.10 din Constituție, care a fost delegată vicepreședintelui în virtutea art. 104 din Constituție⁴⁴.

Azilul este protecția acordată de Președintele Republicii Bulgaria în conformitate cu prerogativele sale în cazurile prevăzute la art. 27, alin. 2 din Constituție, precum și atunci când interesele statului sau circumstanțele speciale impun acest lucru.

Potrivit lui Vesselin Tsankov, "Cererile depuse la Președintele Republicii Bulgaria pentru acordarea dreptului la azil sunt foarte puține, iar practica arată că acestea sunt în principal depuse de politicieni, jurnaliști, figuri culturale și alte personalități marcante în propria lor țară care sunt persecutate cel mai adesea din motive politice"⁴⁵. El se întreabă în mod just dacă, pe lângă statutul de străin cu sedere temporară în căutare de azil primește și mai multă protecție. Pentru a răspunde la această întrebare, V. Tsankov a analizat dispozițiile abrogate ale Decretului nr. 520 din 1975⁴⁶ și a concluzionat că

⁴³ Vidin, Blagoi, *Acordarea azilului*, Lucrări științifice ale Universității din Rousse, vol. 53, seria 7, 2014, p. 247.

⁴⁴ Art. 104: Președintele poate atribui vicepreședintelui competențele sale în temeiul art. 98, pct. 7, 9, 10 și 11.

⁴⁵ Tsankov, *supra*, p. 77.

⁴⁶ Decret № 520 privind dreptul la azil, MO, nr. 21 din 1975, abr., MO, nr. 27 din 1994.

protecția solicitanților de azil este mai puternică. Astfel de persoane, în temeiul legislației abrogate nu pot fi extrădate într-o țară în care pot fi urmărite penal din motivele prevăzute la art. 2 din Decretul nr. 520; nu poate fi expulzat într-un mod care duce la persecuție din aceste motive⁴⁷ etc.

Potrivit art. 18 din LAR, "Președintele Republicii Bulgaria" poate să retragă azilul atunci când consideră că circumstanțele pentru acordarea acestuia s-au schimbat sau au încetat să mai existe."

Prin Decretul № 13 din 23 ianuarie 2012, în temeiul art. 104 din Constituția din 1991, președintele Rosen Plevneliev a însărcinat vicepreședintele să exerceze prerogativele Președintelui în temeiul art. 98, punctul 9, punctele 10 și 11 din Constituția din 1991. Acestea sunt:

- dreptul de grațiere,
- acordarea și redobândirea cetățeniei bulgare și eliberarea și privarea de aceasta și
- acordarea azilului

În practică, acordarea azilului este în prezent de competența vicepreședintelui Bulgariei.

Comisia pentru acordarea azilului este un organism subsidiar cu funcții de consiliere a vicepreședintelui și a fost înființat prin Decretul nr. 124 din 27.03.2012 al Președintelui Republicii Bulgaria. Regulamentul de procedură al Comisiei pentru acordarea azilului a fost aprobat prin Decretul nr. 125 din 27.03.2012 al Președintelui Republicii Bulgaria.

Principala funcție a Comisiei este asistarea Președintelui, respectiv a Vicepreședintelui, în îndeplinirea funcției privind acordarea azilului în temeiul art. 98, punctul 10 din Constituție.

Aceasta întocmește propuneri argumentate cu privire la fiecare dosar aferent unei cereri de acordare de azil. Comisia poate să pregătească și să prezinte președintelui, respectiv vicepreședintelui, propuneri de retragere a azilului acordat, în cazul în care circumstanțele pentru acordarea sa s-au schimbat sau nu mai sunt valabile.

⁴⁷ ⁴¹Tsankov, *supra*, p. 78 - 79.

În activitatea sa, Comisia se ghidează după Constituție, tratatele internaționale și legile Republicii Bulgaria, convingerile profesionale ale membrilor săi, respectând standardele internaționale stabilite pentru protecția drepturilor omului (art. 6 din Regulile de lucru ale Comisiei pentru acordarea azilului de pe lângă președintele republicii)⁴⁸.

Comisia pentru acordarea azilului colectează informațiile necesare pentru clarificarea faptelor și circumstanțelor referitoare la dosarele privind cererile de azil. Aceasta prezintă puncte de vedere privind schimbările actelor normative, participă la studii și forumuri privind migrația și azilul, monitorizează procesul de realizare a solidarității, responsabilității și parteneriatului privind migrația și azilul, programe și inițiative în Uniunea Europeană pentru construirea unui spațiu comun pentru protecție și solidaritate.

Comisia este formată dintr-un președinte și un expert angajat în administrația președintelui și membri externi⁴⁹. Componența Comisiei este desemnată printr-un Decret al Președintelui Republicii.

Comisia își exercită funcțiile în cadrul ședințelor convocate cel puțin o dată pe lună (art. 8, alin. 2 din Normele privind activitatea comisiei pentru acordarea azilului de pe lângă președintelui republicii). Ședințele se desfășoară dacă sunt prezenți cel puțin trei membri ai comisiei. Comisia adoptă puncte de vedere și propuneri cu majoritate simplă, după audierea punctelor de vedere ale fiecărui dintre membrii prezenți la ședință. Membrii comisiei sunt obligați să păstreze secretul cu privire la faptele și circumstanțele privind dosarele de cerere de azil și deliberările din cadrul ședinței.

Președintele Comisiei organizează și participă la pregătirea dosarelor pentru a fi examineate în ședințele comisiei; ține și semnează corespondența de ieșire referitoare la îndeplinirea funcțiilor Comisiei; distribuie dosarele aferente cererilor de azil primite între membrii Comisiei pentru raportare

⁴⁸ <https://www.president.bg/docs/1490946828.pdf>, Anexă la vol. 3 din Decret № 79, 2017 (accessed 18 January 2018)

⁴⁹ La 18 ianuarie 2018 Comisia pentru acordarea azilului are următoarea componență: președinte Plamena Vladimirova, membri: prof. dr. Blagoi Vidin, prof. dr. Bogdana Georgieva, Nikolai Dimov și dr. docent Alexei Pamporov.

într-un termen stabilit de acesta; pregătește proiectele preliminare de ordine de zi pentru ședințe; convoacă și conduce ședințele Comisiei, stabilind modul de înregistrare; raportează propunerile și punctele de vedere ale Comisiei președintelui sau vicepreședintelui; organizează punerea integrală în aplicare a activităților Comisiei asigurând asistență tehnică și expertiza corespunzătoare prin gestionarea directă și controlul activității experților Comisiei. În lipsa președintelui, funcțiile sale sunt îndeplinite de un membru al Comisiei numit de acesta.

În ceea ce privește publicitatea activității, Regulamentul privind activitatea comisiei pentru acordarea azilului de pe lângă președintele republicii stipulează că, la reuniunile sale, președintele poate invita, cu acordul președintelui republicii, respectiv vicepreședintelui, reprezentanți ai instituțiilor și organizațiilor ce au competențe în domeniul migrației și azilului, care participă fără drept de vot. Membrii Comisiei nu pot furniza informații privind cererile de acordare de azil. Președintele Comisiei poate face declarații, cu permisiunea președintelui sau, respectiv, a vicepreședintelui, cu privire la cererile de azil care fac obiectul unei decizii.

Comisia elaborează periodic un raport informativ al activității sale și îl pune la dispoziția publicului prin intermediul secretariatului de presă al Administrației Prezidențiale. Informațiile centralizate privind acordarea azilului sunt disponibil pe site-ul web al șefului statului.

De asemenea, Comisia dispune de proceduri interne de lucru care includ o listă cu pașii specifici după care se desfășoară activitatea privind acordarea azilului. Prin acestea au fost introduse reguli de lucru unitare pentru fiecare cerere de acordare de azil primită. Acțiunea comună a Comisiei cu instituțiile competente este reglementată în ceea ce privește furnizarea factologiei și a informațiilor privind cererile de azil. Sunt definite responsabilitățile membrilor Comisiei privind examinarea, analizarea și raportarea cererilor de azil. Este reglementată și procedura de întocmire a punctelor de vedere și propunerilor argumentate către președinte privind cererile de azil. De

asemenea, acestea stabilesc procedura de notificare a solicitanților și instituțiilor în cauză cu privire la decizia vicepreședintelui privind cererile de azil.

Potrivit Comisiei, motivele prezentate în cererile de azil pot fi rezumate după cum urmează:

- Teama de persecuție pentru apartenența la un partid politic interzis sau persecutat în țara de origine a solicitantului;
- Convingeri împotriva violenței și a uciderilor cauzate de un conflict militar din țara de origine;
- Teama de tortură sau atitudine degradantă în cazul revenirii în țara de origine;
- Teama de persecuție din cauza apartenenței la un grup etnic în țara de origine;
- Dorința de a primi azil și documente care să permită solicitantului să locuiască și să muncească în Republica Bulgaria.

Deciziile de respingere a cererilor de azil sunt luate în conformitate cu cerințele legii, în urma realizării procedurilor în ceea ce privește dosarele individuale și evaluarea fiecărei cereri.

Motivele pentru respingerea unei cereri sunt individuale, dar în general se constată că nu există dovezi de persecuție din cauza convingerilor sau activităților în apărarea drepturilor și libertăților recunoscute pe plan internațional și că nu există motive privind amenințarea iminentă a vieții, a securității sau a libertății persoanelor care au depus cererile.

§ 2. Statut de refugiat

Statutul de refugiat în Republica Bulgaria se acordă străinilor care, din cauza temerilor întemeiate de persecuție pe bază de rasă, religie, naționalitate, opinie politică sau apartenență la un anumit grup social, se află în afara țării lor de origine și, din această cauză, nu pot sau nu doresc să beneficieze de protecția acestui stat sau să se întoarcă în el (art. 8 LAR- modif. - MO, nr. 80, din 2015, în vigoare din 16.10.2015). Deși nu există o definiție specială în LAR, comparația cu definiția pentru „refugiat” din Convenția pri-

vind statutul refugiaților arată o formulare identică, cu excepția termenilor "opinii politice" utilizat în legea bulgară și a "convingere politică" utilizat în Convenție. Legiuitorul bulgar a preferat să nu menționeze în mod expres că apatrizii au dreptul să solicite statutul de refugiat. Astfel, se aplică noțiunea de "străin" cu rol de categorie generică, aşa cum este definit în Legea privind străinii din Republica Bulgaria și în § 1 pct. 1 din Dispozițiile suplimentare ale LAR, cuprinzând cetățenii străini și apatrizii.

Comparația cu textul Convenției privind statutul refugiaților arată că LAR stabilește în detaliu condițiile pe care trebuie să le îndeplinească solicitantii de azil. Conform legislației noastre privind statutul refugiaților, este irelevant dacă străinul aparține rasei, religiei, naționalității, grupului social sau își exprimă o opinie politică care stau la baza persecuției. Este suficient ca organismul sau organizația care persecută să considere că străinul are această apartenență.

O caracteristică specială a legislației bulgare, în comparație cu Convenția privind statutul refugiaților, este reglementarea detaliată a entităților care pot înfăptui persecuția, precum și însăși noțiunea de „persecuție“. Articolul 8, alin. 3 reglementează cercul entităților care pot face persecuție. Acestea pot fi: statul; partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte considerabilă a teritoriului său; subiecții non-statali, atunci când se poate demonstra că statul ori partidele sau organizațiile menționate, inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să ofere protecție împotriva persecuției.

Definiția "persecuției" este următoarea: încălcarea drepturilor fundamentale ale omului sau a unei serii de acțiuni care conduc la încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, suficient de grave în ceea ce privește natura sau repetabilitatea acestora (art. 8 alin.4 din LAR).

După aceasta, neexhaustiv art. 8, alin. 5 arată care pot fi actele de persecuție:

- Violență fizică sau psihologică, inclusiv violență sexuală;
- Măsuri legale, administrative, polițienești sau judiciare care sunt ele însăși discriminatorii sau aplicate în mod discriminatoriu;

- Persecuție penală sau sancțiuni care sunt disproportionate sau discriminatorii;

- refuzarea apărării judiciare, care se manifestă ca o pedeapsă disproportionate sau discriminatorie;

- Persecuție penală sau sancțiuni pentru refuzul a satisface serviciul militar în caz de acțiune militară, în cazul în care serviciul militar ar presupune săvârșirea unei infracțiuni sau a unei fapte prevăzute de art. 12, alin. 1, punctele 1-3⁵⁰;

- Acțiuni îndreptate împotriva persoanelor din cauza sexului acestora sau împotriva copiilor.

LAR interpretează pe larg temerile legate de persecuție și conține rezolvări extrem de democratice. Potrivit art. 8, alin. 6, echipa de persecuție se poate baza pe evenimentele care au loc după ce străinul a părăsit țara de origine sau din cauza activității desfășurate de acesta după plecarea sa, mai ales în cazul în care se constată că această activitate este o expresie și o continuare a convingerilor sau orientărilor exprimate în țara de origine, cu excepția cazului în care aceasta se realizează exclusiv în scopul obținerii protecției internaționale în temeiul prezentei legi. Excepția este că această dispoziție conține principiul general al dreptului de a interzice abuzul de drepturi.

§ 3. Statutul umanitar

Statutul umanitar este cel de-al doilea institut al categoriei "protecție specială a străinilor", reglementat de LAR. Statutul umanitar este acordat străinilor care nu se califică pentru statutul de refugiat și care nu pot sau nu doresc să beneficieze de protecție în țara lor de origine deoarece pot fi expuși unui risc real de agresiuni grave, cum ar fi:

⁵⁰ Art. 12, alin. 1, pct. 1 despre care există motive serioase de a presupune că a săvârșit un act care, în conformitate cu legile bulgare și tratatele internaționale la care Republica Bulgaria este parte, este definit drept crimă de război sau crimă împotriva păcii și umanității; pct. 2. Despre care există motive serioase de a se presupune că a comis o infracțiune gravă de natură nepolitică în afara teritoriului Republicii Bulgaria; pct. 3 (modif. - MO, nr. 101 din 2016, în vigoare din 20.12.2016) despre care există motive întemeiate să se presupună că săvâršește, instigă, acordă asistență, participă la formarea sau pregătirea pentru acțiuni care contravin scopurilor și principiilor Națiunilor Unite, reglementate în Preambul și art. 1 și 2 din Carta ONU, precum și în rezoluțiile privind măsurile de combatere a terorismului internațional.

1. Pedeapsa cu moartea sau execuția sau
2. Tortura, tratamentul ori pedeapsa inumană sau degradantă sau
3. Amenințări grave la adresa vieții sau a persoanei unei persoane civile din cauza violenței fără scrupule în cazul unui conflict armat internațional sau intern (art. 9 - modif. - MO, nr. 52 din 2007), alin. 1 (Modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015).

Dispoziția conține motivele pentru acordarea statutului umanitar care nu sunt enumerate în mod exhaustiv. Este incontestabil că statutul umanitar poate fi acordat și pentru alte motive cu caracter sau de altă natură, prevăzute în legislația bulgară, precum și pe motive stabilite în concluziile Comitetului Executiv al Înaltului Comisar al ONU pentru refugiați.

O caracteristică a LAR este definirea detaliată a subiecților care pot comite agresiuni grave, enumerate incomplet în art. 9, alin. 1 din lege. Acestea pot fi: statul; partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte considerabilă a teritoriului acestuia; subiecții non-statali, dacă se poate demonstra că statul ori partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte semnificativă a acestuia, inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să ofere protecție împotriva agresiunilor grave (art. 9, alin. 2 - modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015).

Protecția umanitară este destinată să cuprindă un cerc larg de persoane care nu intră din punct de vedere strict formal sub incidența definiției pentru refugiat. Acesta este motivul pentru care legiuitorul bulgar merge și mai departe. Pericolul real de agresiuni grave se poate baza pe evenimente care apar după ce străinul și-a părăsit țara de origine sau pe o activitate desfășurată de acesta după plecarea sa, mai ales dacă se constată că această activitate este o expresie sau continuitate a convingerilor sau orientărilor exprimate în țara de origine, cu excepția cazului în care se face exclusiv în scopul obținerii de către străin a protecției internaționale în temeiul prezentei legi. (art. 9, alin. 3 - modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015).

Există un cerc mai larg de entități care pot oferi protecție umanitară. Aceasta poate fi asigurată de stat, partide sau organizații, inclusiv organizații

internaționale, care controlează statul sau o parte considerabilă a teritoriului acestuia, în cazul în care acestea doresc și pot oferi o protecție efectivă la care străinul are acces și care nu are un caracter temporar (art. 9, alin. 4 modif. - MO, nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015).

O altă modificare importantă din 2015 se referă la ipoteza în care într-o parte a țării de origine a străinului nu există niciun risc real de a suferi agresiuni grave, acesta poate călători în siguranță și în mod legal și poate avea acces la acea parte a statului; existând de asemenea așteptări rezonabile ca acesta să se stabilească acolo. În acest caz, statutul umanitar nu poate fi acordat (art. 9, alin. 5 - modif. MO., nr. 80 din 2015, în vigoare din 16.10.2015).

Statutul umanitar se acordă și membrilor familiei unui străin cu statut umanitar, în măsura în care acest fapt este compatibil cu statutul personal al acestora și nu sunt întrunite circumstanțele prevăzute la art. 12, alin. 2. Acestea sunt așa-numitele clauze de excludere: statutul umanitar nu este acordat unui străin:

1. Despre care există motive serioase pentru a se crede că a comis un act care, în conformitate cu legile bulgare și tratatele internaționale în care Bulgaria este parte, este definit ca fiind crimă de război sau infracțiuni împotriva păcii și omenirii sau despre care există motive serioase să se presupună că săvârșește, instigă, facilitează, participă la formarea sau pregătirea pentru comiterea unor acte care contravin obiectivelor și principiilor Organizației Națiunilor Unite (ONU), stabilite în Preambul și art. 1 și 2 din Carta ONU, precum și în rezoluțiile privind măsurile de combatere a terorismului internațional;

2. Despre care există motive serioase de a se presupune că a comis o infracțiune gravă;

3. Care a săvârșit infracțiuni în afara teritoriului Republicii Bulgaria, pentru care legea bulgară prevede o pedeapsă privativă de libertate și și-a părăsit țara de origine numai în scopul evitării urmăririi penale, cu excepția

cazului în care o astfel de persecuție îi amenință viața sau este inumană ori degradantă;

4. Despre care există motive serioase să se presupună că reprezintă o amenințare pentru societate sau pentru securitatea națională.

Atunci când un străin având statut umanitar acordat se căsătorește cu un alt străin, acesta poate primi statut umanitar numai din motive proprii. (Art. 9 alin. 7 din LAR). Dispoziția reflectă principiul că toate tipurile de protecție internațională se dobândesc pe bază personală.

Statutul umanitar poate fi acordat și pentru alte motive umanitare, precum și pentru motivele expuse în concluziile Comitetului Executiv al Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați. (art. 9 alin. 8).

Statutul umanitar se acordă provizoriu până când motivele pentru acordarea acestuia nu mai sunt valabile. Acest statut vă permite să intrați și să rămâneți pe teritoriul Bulgariei. În legislația noastră națională care reglementează procedurile privind protecția specială este prevăzut că străinii cărora le-a fost acordat statutul umanitar, similar statutului de refugiat, au drepturile și obligațiile străinilor care au reședință permanentă, în consecință dreptul de a lucra în baza unui contract de muncă sau civil, aceleași drepturi cu ale refugiaților în ceea ce privește înregistrarea, asistența și asigurare socială, educația, tratamentul, dreptul la documente de călătorie și toate obligațiile refugiaților prevăzute de LAR".

§ 4. Protecția temporară

Protecția temporară este acordată în cazul unui aflux masiv de străini care sunt forțați să-și părăsească țara de origine din cauza conflictelor armate, războaielor civile, agresiunilor străine, a încălcării drepturilor omului sau a violențelor la scară largă pe teritoriul țării sau al unei regiuni a acesteia și care nu se pot întoarce din acest motive (art. 1a, alin. 3 LAR).

VII. Probleme ale migrației și azilului în legislația UE

Colaborarea în domeniul justiției și afacerilor interne (fostul "pilon al treilea") și cum se ajunge la instituirea unui "spațiu de libertate, securitate și justiție" în UE.

Aspectele legate de migrație și dreptul la azil în legislația UE sunt reglementate treptat în dreptul primar urmând evoluția politiciei UE în domeniul justiției și afacerilor interne. Inițial, numai statele membre ale Comunității (acum Uniunea) erau responsabile de aceste probleme. Treptat, după intrarea în vigoare a Tratatului UE de la Amsterdam, încheierea Acordului Schengen și a acordurilor privind vizele și readmisia între statele membre, această politică capătă din ce în ce mai mare importanță. Ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului UE din Amsterdam, în special art. 63/3b, chestiunile privind acordurile regulate de readmisie, clauzele de readmisie din alte tratate și acordurile de readmisie între statele membre devin parte a aşa-numitului "pilon I".

În Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul de la Roma din 25 martie 1957, modificat prin Actul Unic European din 28 februarie 1986, modificat prin Tratatul privind Uniunea Europeană din 7 februarie 1992 și Actele de Aderare din 24 iunie 1994, chestiunile privind justiția și afacerile interne (inclusiv migrația și dreptul la azil) nu sunt indicate ca domenii de interes comun. Tratatul de la Roma formulează libertăți de circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor, dar libertatea de circulație a persoanelor se aplică numai resortisantilor statelor membre care desfășoară o activitate economică (muncitori, self employed sau care furnizează servicii). Aceștia sunt privilegiați și pot intra și să părăsească teritoriul statelor membre prin prezentarea pașaportului sau a buletinului de identitate. Aplicarea acestor reguli s-a extins treptat prin practica judiciară a Curții Europene de Justiție (CE) (hotărârea din 27 aprilie 1987 cauza C-321/87, Comisia c. Belgia, ECR (1989) 997).

Prin Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul de la Maastricht) din 7 februarie 1992 se introduc dispoziții privind cooperarea statelor mem-

bre în domeniul justiției și afacerilor interne. Potrivit art. K.1 (articoulul 29 din versiunea consolidată), Uniunea "urmărește să ofere cetățenilor un nivel ridicat de protecție într-un spațiu de libertate, securitate și justiție"⁵¹. În acest scop, statele membre instituie cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, prevenirea și combaterea racismului și xenofobiei. În special, acest obiectiv se prevede a fi atins prin prevenirea și combaterea infracționalității, inclusiv cea organizată, terorismului, traficului de ființe umane și infracțiunilor împotriva copiilor, traficului de droguri, arme, corupției și fraudelor. Mijloacele prevăzute la art. K-1 (articoulul 29) sunt cooperarea polițienească, vamală și cooperarea între alte autorități competente, inclusiv prin intermediul Oficiului European de Poliție (Europol); cooperarea dintre autoritățile judiciare, inclusiv prin intermediul Unității de Cooperare Judiciară (Eurojust); cooperare operațională; schimbul de informații; formarea angajaților etc.

De fapt, crearea unui spațiu de liberă circulație a persoanelor necesită măsuri pentru consolidarea controlului frontierelor externe și pentru a alinia politica în domeniul migrației și dreptului la azil. Fără îndoială, acestea afectează dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor externe ale statelor membre de către persoane și exercitarea unui control adecvat; politica privind imigrarea și politica privind resortisanții țărilor terțe, inclusiv:

- a) condițiile de intrare și circulație a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre;
- b) condițiile de ședere a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre, inclusiv reîntregirea familiei și accesul la un loc de muncă;
- c) lupta împotriva imigrației ilegale, șederii ilegale și a ocupării ilegale a unui loc de muncă de către resortisanții țărilor terțe pe teritoriul statelor membre;

Domeniile de interes comun indicate în art. K1 și cooperarea între statele membre ar trebui să se desfășoare în conformitate cu CEDO din 4 noiembrie 1950, cu Convenția privind statutul refugiaților din 28 iulie 1961 și cu

⁵¹ Tratatele fondatoare ale CE și ale UE. Revizii din Amsterdam și Nisa. Manual de instruire, Editura Universitară "Sf. Kl. Ohridski ", S., 2004, p. 24.

respectarea protecției pe care statele membre o oferă persoanelor persecutate politic.

O soluție instituțională importantă la vremea respectivă este faptul că Comisia Europeană nu are competențe exclusive conform Capitolului IV "Vize, drept la azil, imigrație și alte politici legate de traficul de persoane" din Tratatul UE. Prin urmare, în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității, aceasta poate acționa numai în măsura în care obiectivele acțiunii propuse nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre și, prin urmare, din cauza rezultatelor acțiunilor propuse nu poate depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor tratatului.

§ 1. Legislația Schengen

"Acordul Schengen" este, fără îndoială, cel mai important exemplu de luare a deciziilor interguvernamentală în domeniul cooperării polițienești și al politicii privind frontierele și imigrarea⁵². Cooperarea Schengen are predecesorul său în acordul de la Saarbrücken din 13 iulie 1984 între Franța și Germania. Acest tratat a fost semnat de cancelarul german Helmut Kohl și de președintele francez Francois Mitterrand. Ambele părți sunt de acord să eliminate treptat controlul la frontierele comune. Această cooperare oferă o bază pentru stabilirea în viitor a pieței comune între țările europene. Motivul practic pentru încheierea acordului de la Saarbrücken nu este atât motivarea ideologică, cât necesitatea ca guvernul francez să găsească soluții problemei grevelor șoferilor de camioane și ofițerilor vamali din Franța care protestau împotriva cozilor lungi de la frontierele internaționale. Preocupat de consecințele economice și sub presiunea organizațiilor internaționale de transport, guvernul danez a început, de asemenea, negocieri cu Germania în martie 1984. La reuniunea din toamna anului 1984, guvernele țărilor din Benelux au convenit să inițieze negocieri cu Franța și Germania pentru a reduce controalele la frontierele interne.

⁵² Brouwer, Evelien, Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 21.

Acordul este consolidat într-un Memorandum al țărilor din Benelux adoptat de Comitetul ministrilor din Benelux la 12 decembrie 1984. Textul său se bazează pe Acordul Saarbrücken, dar invocă, de asemenea, libera circulație a mărfurilor, ca un al doilea obiectiv. Pe baza acestui memorandum, încep negocierile între Franța, Germania și țările Benelux. Aceasta este modelul cooperării Schengen.

Acordul Schengen a fost semnat la 14 iunie 1985 între Franța, Germania, Olanda, Belgia și Luxemburg (Benelux). Acesta este un acord de eliminare treptată a granițelor interne și de coordonare a controlului frontierelor externe ale țărilor membre. Acesta conține măsuri pe termen scurt și pe termen lung pentru a elmina controalele la frontierele interne. Scopul său principal este nu numai simplificarea circulației mărfurilor și a persoanelor prin intermediul unor reguli și taxe vamale armonizate, ci și stabilirea unei baze pentru o cooperare ulterioară în domeniul apărării ordinii publice și securității, măsurilor împotriva traficului ilicit de droguri, infracționalității și imigrației ilegale. În art. 17 din Pact, statele semnatare precizează clar că controalele la frontierele interne vor fi transferate la frontierele externe. La inițiativa ministrului german al Internelor, în Pact a fost inclus un text privind necesitatea unor "măsuri compensatorii" pentru a proteja securitatea internă. În acest scop, statele-părți trebuie să își armonizeze în avans legislația și să ia măsuri suplimentare pentru a proteja securitatea și a combate imigrația ilegală a cetățenilor țărilor care nu sunt membre ale comunităților europene. Acordul conține diferitele domenii în care este necesară armonizarea legislației: cooperarea polițienească, asistența juridică și extrădarea, legislația privind drogurile, armele și explozivii, politica privind vizele și condițiile de intrare.

Italia a semnat Acordul Schengen la 27 noiembrie 1990. Mai târziu au aderat Spania, Portugalia (25 iunie 1991) și Grecia la 6 noiembrie 1992, Austria - 28 aprilie 1995, Danemarca, Finlanda și Suedia au aderat la 19 decembrie 1996. Republica Cehă, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia și Slovacia au aderat la 21 decembrie 2001. În prezent, numărul

total al statelor-părți este de 25. În acest moment, spațiul Schengen include toate statele membre (cu excepția Bulgariei, României, Ciprului și Croației), plus Elveția (stat asociat din 12 decembrie 2008), Islanda și Norvegia. Regatul Unit, care nu este de acord cu eliminarea controalelor la frontieră, precum și Eire nu sunt implicate.

Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen a fost semnată la 19 iunie 1990⁵³. Aceasta este rezultatul unor negocieri lungi într-un grup de lucru alcătuit din înlății funcționari și experți naționali din diverse domenii. Din cauza dificultăților pe care le-a întâmpinat Comisia în găsirea sprijinului pentru legislația comunitară generală în domeniul la momentul respectiv, a acceptat să sprijine cooperarea interguvernamentală pe aceste teme. Convenția urmărește să faciliteze controlul la frontierele intracomunitare și să consolideze controlul la frontierele externe, să armonizeze dispozițiile privind vizele, azilul și cooperarea judiciară.

Pentru prima dată în cadrul Schengen statele participante stabilesc o listă comună de vize, care include cetățenii căror țări trebuie să obțină o viză înainte de a intra în spațiul Schengen. Convenția prevede numai armonizarea vizelor de scurtă sedere. Acest lucru este stabilit în instrucțiunea comună privind vizele, adoptată de Comitetul Executiv la 14 decembrie 1993, cu o anexă confidențială care conține o listă comună a țărilor ai căror cetățeni trebuie să obțină o viză pentru toate țările Schengen (așa numita „Listă neagră”) și lista țărilor ai căror cetățeni nu au nevoie de viză. Ca un criteriu, ce țări ar trebui să fie incluse în „lista neagră” este percepță ca fiind: țările din care provine un număr mare de solicitanți de azil și imigranți ilegali și care prezintă probleme de securitate.

Normele de bază adoptate de cadrul Schengen:

- Eliminarea controalelor la frontierele interne;

⁵³ Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>, vizitat ultima dată în 4 februarie 2018

- Stabilirea unor norme comune aplicabile persoanelor care trec frontierele externe ale statelor membre UE;
 - Armonizarea condițiilor de intrare și a regulilor privind vizele și șederea pe termen scurt;
 - Consolidarea cooperării polițienești (inclusiv supraveghere/controlul transfrontalier și urmărirea după „urme fierbinți”);
 - Intensificarea cooperării judiciare printr-un sistem mai rapid de extrădare și transfer în executarea condamnărilor;
 - Înființarea și dezvoltarea Sistemului de Informații Schengen (SIS).

Tratatul de la Amsterdam, semnat la 2 octombrie 1997 și care a intrat în vigoare la 1 mai 1999, integrează Acordul Schengen în legislația UE. Libera circulație a persoanelor a devenit realitate, cu excepția Regatului Unit și a Irlandei, care și-au păstrat dreptul de a controla persoanele și frontierele lor externe. Există trei dispoziții specifice pentru Danemarca. S-a încheiat un acord cu Norvegia și Islanda, care a permis continuarea cooperării cu țările care au fost asociate în *acquis communautaire* Schengen.

Tratatul de la Amsterdam introduce conceptul de „spațiu de libertate, securitate și justiție” și urmărește crearea acestuia.

Art. 61 din Tratatul de la Amsterdam (fostul articol 73i) prevede: "În vederea stabilirii progresive a unui spațiu de libertate, securitate și justiție, Consiliul adoptă:

a) în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, măsuri pentru asigurarea liberei circulații a persoanelor în temeiul art. 14 referitoare la măsuri legate direct de această liberă circulație și privind controlul frontierelor externe, azilului și imigrației, conform art. 62, punctele 2 și 3 și art. 63, punctul 1, b. "a" și punctul 2, litera "a", precum și măsuri de prevenire și combatere a criminalității, conform art. 31 litera (e) din Tratatul privind Uniunea Europeană;

b) alte măsuri în domeniul azilului, imigrației și protecției drepturilor resortanților țărilor terțe, conform art. 63;

c) măsuri în domeniul cooperării judiciare în materie civilă prevăzute la art. 65;

d) măsuri corespunzătoare de promovare și consolidare a cooperării administrative în temeiul art. 66;

e) măsuri în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, în vederea asigurării unui nivel ridicat de securitate prin prevenirea și combaterea criminalității în cadrul Uniunii, în conformitate cu dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană ⁵⁴.

Art. 63, pct. 3 susține că Consiliul ar trebui să adopte "măsuri de politică de imigrare în următoarele domenii:

a) condițiile de intrare și de ședere, precum și normele privind procedurile de eliberare de către statele membre a vizelor de lungă ședere și a permiselor de ședere, inclusiv de întregire a familiilor separate;

b) imigrația ilegală și șederea ilegală, inclusiv repatrierea rezidenților ilegali";

4) măsuri de stabilire a dreptului resortisanților țărilor terțe care au reședință legală într-un stat membru, de a avea drept de ședere și în alte state membre și condițiile pentru aceasta⁵⁵.

Acest text este temeiul juridic al propunerii de Directivă care stabilește condițiile de eliberare, durata șederii și motivele retragerii sau neprelungirii permisului de ședere al persoanelor a căror situație administrativă nu este în conformă sau este nesigură.

Dispozițiile titlului IV din Tratatul consolidat privind Comunitățile Europene reprezintă baza pentru crearea *acquis-ului* comunitar în domeniul azilului și imigrației.

În urma Tratatului de la Amsterdam și a concluziilor Consiliului European de la Tampere din 1999, UE ia măsuri pentru a spori convergența mai strânsă între statele membre în domeniul justiției și al afacerilor interne.

⁵⁴ Tratatale fondatoare ale CE și UE, p. 74.

⁵⁵ Tratatale fondatoare ale CE și UE, p. 74 - 76.

Spațiul de libertate, securitate și justiție înseamnă eliminarea controalelor asupra persoanelor la frontierele interne ale UE și dezvoltarea unei politici comune privind azilul, migrația și controlul frontierelor externe.

Un nivel ridicat de securitate este asigurat prin măsuri de combatere a criminalității, racismului și xenofobiei, precum și prin măsuri de coordonare a cooperării dintre poliție, autoritățile judiciare și alte autorități competente. La realizarea acestui obiectiv contribuie recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești în materie penală și, după caz, armonizarea legislației penale a statelor membre.

§ 2. Problemele migrației ilegale în dreptul primar al UE

Înțelegerea acestui fenomen și definirea criteriilor pentru imigrația ilegală reprezentau o preocupare pentru Comunitate (în prezent, pentru Uniune) în momentul adoptării și intrării în vigoare a Tratatului UE din Amsterdam. Temeiul juridic este art. 62 privind controlul frontierelor și politica vizelor și art. 63 din Tratatul de la Amsterdam privind măsurile împotriva imigrației ilegale și a șederii ilegale, inclusiv repatrierea rezidenților ilegali. Baza politică pentru prevenirea și combaterea imigrației ilegale sunt concluziile de la Tampere. Punctul 3 din acestea indică nevoia de a "opri imigrația ilegală și de a lupta împotriva celor care organizează și efectuează infracțiuni internaționale legate de aceasta". Pct. 22 subliniază că "ar trebui dezvoltată o politică activă comună în materie de vize și de contrafacere de documente, inclusiv cooperarea strânsă între consulațele statelor membre ale UE din țările terțe și, acolo unde este necesar, înființarea unor oficii pentru eliberarea vizelor pentru UE ". În punctul 23 se invită la adoptarea unei legislații care prevede sancțiuni severe împotriva infracțiunilor grave. Concluzia № 27 invită guvernele să depună eforturi pentru adoptarea acordurilor de readmisie, a clauzelor de readmisie sau a altor tipuri de acorduri între statele membre ale UE. În plus, Consiliul European face apel la o cooperare mai strânsă între statele membre și întărește cerința ca noile state membre

să adopte acquis-ul relevant în acest domeniu, inclusiv standardele stabilite în cooperarea Schengen⁵⁶.

O comunicare a Comisiei către Consiliul și Parlamentul European privind o politică comună în ceea ce privește imigratia ilegală a fost adoptată în noiembrie 2001⁵⁷. Aceasta prevede consolidarea normelor comune, în special în ceea ce privește vizele și controalele la frontiere, cooperarea administrativă, utilizarea tehnologiei și a telecomunicațiilor, schimbul de informații, reamintind că orice acțiune împotriva migrației ilegale trebuie să fie întreprinsă cât mai aproape de migranții ilegali afectați. Aceasta contribuie la consolidarea cooperării juridice și judiciare în materie penală.

În februarie 2002, Consiliul a publicat un "Plan extins de combatere a imigratiei ilegale și a traficului de ființe umane în UE"⁵⁸.

Aceasta conține propuneri care se realizează pe termen scurt, printre care dezvoltarea unui Sistem european de informații privind vizele, crearea unor echipe comune de gestionare a frontierelor, stabilirea unor standarde comune pentru politica de returnare (readmisii) și rolul Europol în ceea ce privește traficul de persoane. În Comunicarea privind „Gestionarea integrată a frontierelor externe”⁵⁹, Comisia propune crearea unui Corp European al Gărzilor de Frontieră (European Corps of Border Guards), care să poată fi dispus teritorial în caz de necesitate strictă de supraveghere și controale, prevăzute conform art. 62 TUE, fără a aduce atingere cooperării polițienești în temeiul art. 7 și art. 47 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen.

La 11 noiembrie 2003, Comisia a adoptat o propunere de Regulament privind înființarea unei Agenții europene pentru gestionarea cooperării ope-

⁵⁶ Official Journal L 239 of 22 September 2000, p. 1.

⁵⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, Brussels, 15.11.2001, COM (2001) 762 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0672&from=EN>, vizitat ultima dată în 4 februarie 2018 .

⁵⁸ Comprehensive Plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, OJ 2002, C 142.

⁵⁹ Communication on the Integrated management of the External Borders, Brussels, 7.05.2002, COM (2002) 233, final.

raționale la frontierele externe⁶⁰. FRONTEX a fost înființat prin Regulamentul 2007/2004 din 26 octombrie 2004 și își are sediul la Varșovia⁶¹. Aceasta și-a început activitatea din 2005. La 15 martie 2006, a fost adoptat Regulamentul privind Codul comun privind circulația persoanelor la frontiere (așa-numitul cod Schengen).

În Comunicarea Comisiei către Consiliul și Parlamentul European în ceea ce privește politica comună privind imigrația ilegală⁶² sunt indicate principalele sfere de preocupare și se conturează un plan de acțiune al Comunității. Comisia indică șase domenii de acțiune posibile pentru prevenirea și combaterea imigrației ilegale:

- Politica privind vizele;
- Infrastructura pentru schimbul de informații, cooperare și coordonare;
- Gestionarea frontierelor (border management);
- Cooperarea polițienească;
- Legislația privind străinii și dreptul penal;
- Politica privind returnarea și readmisia.

Prevenirea și combaterea imigrației ilegale reprezintă o parte esențială a politicii comune privind azilul și imigrația.

Imigrația ilegală este un fenomen complex care se manifestă sub diferite forme. "În primul rând, aceasta înseamnă persoanele care au intrat ilegal pe teritoriul unui stat membru. Acest lucru se poate face fie prin trecerea ilegală a frontierei sau prin punctul de trecere a frontierei prin utilizarea unor documente false sau contrafăcute. Adesea, aceste intrări ilegale au loc pe o bază individuală și independentă. Cu toate acestea, intrările ilegale sunt din ce în ce mai mult organizate de către persoane care le facilitează trecerea, asigurând transport, adăpost temporar, documente de călătorie, informații, supraveghere și alte servicii de sprijin. Aceasta începe în țările de origine, continuă în țările de tranzit și se termină în țările destinației finale.

⁶⁰ COM (2003(687)). European agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders, FRONTEX.

⁶¹ Official Journal L 349, 25.11.2004, p. 1 - 11.

⁶² COM (2001) 762 final, p. 192 - 215.

Prețurile acestor servicii de trafic sunt extrem de mari, forțând mulți imigranți ilegali să-și dea cea mai mare parte a economiilor lor. În cazurile în care imigranții ilegali nu pot plăti prețul, ei sunt adesea victime ale trafi-canților care le exploatează pentru a primi "plata"⁶³. Cea de-a doua formă de imigrație ilegală este intrarea pe teritoriul UE cu ajutorul unei vize valabile sau a unui permis de sedere valabil și "prelungirea" acestora.

Alți imigranți intră pur și simplu cu documente de călătorie în străinătate valabile, în cazul în care țara lor este scutită de obligativitatea vizelor de sedere pe termen scurt. Această sedere legală se transformă însă în una ilegală în momentul în care persoana în cauză începe să desfășoare o activitate ca self employed sau ca angajat care nu este permisă de regimul fără vize simplificat sau de regimul de vize existent. În multe cazuri, persoanele care au permis de sedere și permis de muncă pur și simplu depășesc perioada de sedere legală sau încalcă regimul de sedere în alt mod⁶⁴.

Un caz mai vechi privind o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la un cetățean bulgar în fața Curții Europene se referă tocmai la problema imigrației ilegale. Acesta este cazul Kondova - hotărârea Curții comunităților europene din 27 septembrie 2001.⁶⁵ Cazul a fost important pentru practica în astfel de cazuri, deoarece hotărârea prevede o interpretare a capitolului IV "Circulația lucrătorilor, stabilirea și furnizarea de servicii" din Acordul de asociere european al Republicii Bulgaria. Articolul 45 din acesta prevedea că fiecare stat membru accordă, după intrarea în vigoare a acordului, societăților și cetățenilor bulgari stabiliți pe teritoriul statelor membre un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat proprietelor societăți și cetățeni. În sensul Acordului „stabilire”, înseamnă: "În ceea ce privește cetățenii, dreptul de a începe și de a desfășura activități economice pe care le controlează în mod efectiv în calitate de self employed.

⁶³ COM (2001) 762 final, p. 197 - 198.

⁶⁴ Din nou acolo, p. 198.

⁶⁵ The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Eleanor Ivanova Kondova,, Judgement of the Court of 27 September 2001, Case C-235/99, <http://europa.eu.int/celex>.

Self employment și afaceri nu înseamnă căutarea sau ocuparea unui loc de muncă ca angajat și nu dă dreptul la acces pe piața muncii a altui stat. Dispozițiile prezentului capitol nu se aplică persoanelor care sunt exclusiv self employed".⁶⁶

E. Kondova era studentă la medicina veterinară și a intrat pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în 17 iulie 1993 cu viză de sedere unică valabilă pentru a face practică într-o fermă, în perioada 17 iulie - 7 august 1993. La 23 iulie 1993 ea a cerut azil politic în Marea Britanie. Cererea a fost respinsă în 19 aprilie 1994 de către Direcția pentru imigrație și cetățenie. Curtea de Apel pe probleme de imigrare a refuzat accesul la apel în 14 martie 1995. În 25 aprilie 1995, Direcția pentru imigrație și cetățenie a informat-o în scris pe E. Kondova că nu are dreptul să rămână în Marea Britanie și trebuie să părăsească țara imediat. E. Kondova nu a îndeplinit acest ordin. În 25 iulie 1995, ea s-a căsătorit cu un cetățean mauritan care deținea un permis de sedere în Regatul Unit. Prinț-o scrisoare din 4 iulie 1996, E. Kondova a depus o cerere de sedere ca self employed, în baza Acordului de asociere cu Bulgaria. Această nouă cerere a fost respinsă de către Secretarul de stat în 24 iulie 1996, în baza art. 217 alin. (ii) din Legea privind imigrația, explicând că veniturile obținute din planul de afaceri prezentat nu sunt suficiente pentru a se întreține. Secretarul de stat a emis un ordin în 26 iulie 1996 privind părăsirea de către aceasta a Marii Britanii ca imigrant ilegal. E. Kondova a fost arestată în 10 septembrie și reținută la poliție pentru a fi scoasă efectiv din țară. A fost eliberată în 10 octombrie 1996.

Pe baza unui nou calcul al rentabilității pe termen lung a afacerii sale, trimis prinț-o scrisoare din 4 noiembrie 1996, se concluzionează că activitatea sa ca self employed este profitabilă. În decembrie 1996, E. Kondova a primit permisiunea de a rămâne în Regatul Unit în conformitate cu dispozițiile Acordului de asociere cu Bulgaria, în ciuda faptului că intrase ilegal în țară.

E. Kondova solicită revizuirea deciziei pe două motive. În primul rând, că ea a avut în tot acest timp drept de sedere în Regatul Unit din punctul de

⁶⁶ Din nou acolo.

vedere al exercitării dreptului său de stabilire și de sedere în temeiul Acordului de asociere și că decizia inițială a secretarului de stat era ilegală. În al doilea rând, aceasta solicită despăgubiri pentru prejudiciile care i-au fost cauzate de refuzul de a exercita drepturi care rezultă direct din Acordul de asociere și de detenția sa ilegală prin încălcarea acestor drepturi.

În dispozitivul hotărârii Curții Europene se recunoaște efectul direct al art. 45, alin. 1 din Acordul de asociere. Dar este dată următoarea interpretare: Articolul 59, alin. 1 din Acordul menționat trebuie interpretat în sensul grammatical ca însemnând că autoritățile competente ale statului membru găzdui pot respinge o cerere făcută în temeiul art. 45, alin. 1 din Acord în baza singurului motiv că atunci când a fost depusă cererea, cetățeanul bulgar locuia în mod ilegal pe teritoriul țării din cauza falsei prezentări (greșite) în fața acestor autorități sau ascunderea faptelor materiale privind scopurile obținerii permisului inițial de a intra în statul membru, care avea alt temei.

Prin urmare, în acest caz, considerentul privind sederea ilegală, în cazul expirării valabilității vizei eliberate inițial, prevalează asupra prevederilor Acordului de asociere cu Bulgaria.

§ 3. Sistemul european comun de azil

Stabilirea unui sistem european comun de azil este un proces lung și complex, care nu numai că nu este finalizat, ci prezintă, de asemenea, deficiențe serioase în punerea în practică. Acestea se desfășoară în mai multe etape, dintre care prima este perioada 1999-2006.

În anul 2006, Comisia a dispus o revizuire a realizărilor, reflectată în aşa-numita „Carte verde privind viitorul sistem comun de azil”⁶⁷. Acest document, publicat în 2007, a fost extrem de optimist în privința rezultatelor, dar suficient de realist pentru a sublinia că "Procesul de evaluare a instrumentelor și inițiatiivelor din prima etapă este încă în desfășurare; cu toate acestea, având în vedere necesitatea de a veni, în timp util, cu o propunere

⁶⁷6.06.2006 COM (2007) 301 final.

pentru a doua fază a adoptării lor în 2010...⁶⁸". Evaluarea modului în care se aplică instrumentele existente a fost prezentată în „Planul privind politica de azil“ al Comisiei Europene în iunie 2008.⁶⁹ Documentul subliniază faptul că motivele pentru care se subminează instituirea unui sistem european comun de azil sunt trei: lipsa/armonizarea insuficientă a standardelor privind protecția prin alinierea ulterioară a legislației privind azilul în statele membre; o cooperare practică eficientă și bine susținută; creșterea solidarității și responsabilității între statele membre, precum și între UE și țările terțe.

În prezent, aşa-numitul "sistem Dublin" se bazează în principal pe două documente: aşa-numitul regulament „Dublin II”, înlocuit acum de Regulamentul 604/2013, adoptat la 26 iunie 2013, și Regulamentul 2725/2000, denumit EURODAC, în vigoare până la 20 iulie 2015, când a fost înlocuit cu Regulamentul (UE) nr. 603/2013.

Pe lângă acestea, domeniul este reglementat prin câteva directive: aşa-numita Directiva privind procedura de azil (Directiva 2013/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, text revizuit⁷⁰), Directiva revizuită privind condițiile de primire (Directiva 2013/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională⁷¹) Directiva revizuită privind calificarea (Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele pentru calificarea resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor ca persoane cărora le-a fost acordată protecție internațională, privind statutul unitar al refugiaților sau persoanelor eligibile pentru protecție subsidiară precum și conținutul protecției

⁶⁸ Green Paper on the future Common European Asylum System, Commission of the European Communities, Brussels, 6.06.2007, COM (2007) 301 final, p. 2.

⁶⁹ Policy Plan on Asylum. An integrated Approach to Protection across the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 17.6.2008, COM (2008) 360 final.

⁷⁰ Jurnalul Oficial L 180/60, 29.6.2013.

⁷¹ Jurnalul Oficial L 180/96, 29.6.2013.

acordate⁷²). Acest reglementare legală nu va fi analizată în expunerea ulterioară din cauza volumului redus al manualului/auxiliarului.

Regulamentul „Dublin II” (UE) 2003/343 a stabilit statul membru responsabil de examinarea cererilor de azil. După cum se știe, regulamentul a înlocuit Convenția de la Dublin din 1990, care a stabilit pentru prima dată criteriile privind statul responsabil de prelucrarea cererilor de azil. Regulamentul „Dublin II” a fost valabil până la 1 ianuarie 2014, când a fost înlocuit cu noul Regulament 604/2013, adoptat la 26 iunie 2013, care a intrat în vigoare⁷³.

Sistemul Dublin stabilește principiul potrivit căruia un singur stat membru este responsabil de examinarea unei cereri de azil. Scopul este de a împiedica ca solicitantul de azil să fie trimis de la o țară la alta, pentru a preveni abuzul de sistem și a se depune mai multe cereri de azil de către o singură persoană. Criteriile de răspundere sunt stabilite într-o ordine ierarhică, de la considerente familiale la o procedură recentă de obținere a unei vizei sau a unui permis de sedere într-un stat membru în care solicitantul a intrat ilegal sau legal.

Toate statele membre aplică legislația de la Dublin și amendamentele acesteia, precum și țările din Asociația Europeană a Liberului Schimb (EFTA), din afara UE: Norvegia, Islanda, Elveția și Liechtenstein.

Regatul Unit și Irlanda se obligă prin Regulamentul nr. 604/2013, în urma notificării dorinței lor de a deveni părți la adoptarea și aplicarea regulamentului bazat pe Protocolul 21 la Tratație. Poziția acestor state membre cu privire la orice modificare a prezentului regulament este definită în Protocolul 21. Danemarca aplică regulamentul de la Dublin pe baza unui acord internațional⁷⁴. În conformitate cu art. 3 din prezentul acord, aceasta va notifica Comisiei decizia de a pune în aplicare sau nu conținutul unui regulament modificat.

⁷² Jurnalul Oficial L 337/9, 20.12.2011.

⁷³ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

⁷⁴ OJ L 66, 8.3.2006, p. 38.

Sistemul actual Dublin conține proceduri pentru protejarea solicitantilor de azil care au scop îmbunătățirea eficacității sistemului prin:

- Avertizarea timpurie, pregătire și un mecanism pentru gestionarea crizelor, pus în mișcare prin relativizare la rădăcinile cauzelor disfuncționalității sistemelor naționale de azil sau la problemele care rezultă din presiuni deosebite;
- O serie de prevederi pentru protecția solicitantilor de azil, cum ar fi interviurile personale obligatorii, garanțiile pentru minori (inclusiv o descriere detaliată a factorilor care stau la baza evaluării celor mai bune interese ale copilului) și capacitatele extinse de întregire a familiei.
- Posibilitatea de a contesta și suspenda executarea unui transfer pentru perioada în care are loc recursul, împreună cu garantarea dreptului persoanei de a rămâne pe teritoriu până la luarea deciziei instanței de a suspenda transferul.
 - Obligația de a oferi asistență juridică gratuită la cerere.
 - Temei separat de pentru reținere în caz de pericol de ascundere, limitarea strictă a duratei de detenție.
 - Posibilitatea ca un solicitant de azil, care în unele cazuri este considerat migrant ilegal, să se întoarcă în conformitate cu Directiva privind returnarea, dar să fie tratat în conformitate cu procedura Dublin - oferindu-li-se astfel acestor persoane o protecție mai mare decât cea prevăzută de Directiva privind returnarea.
 - Obligația de a garanta dreptul la apel împotriva deciziei de transfer.
 - Mai multă claritate juridică privind procedurile dintre statele membre, și anume, termene clare și cuprinzătoare. Întreaga procedură Dublin nu poate depăși 11 luni, iar pentru returnare - mai mult de 9 luni (cu excepția celor care se ascund sau a persoanelor reținute).

Regulamentul EURODAC

Regulamentul 2725/2000, aka-numitul sistem EURODAC, a fost în viigoare până la 20 iulie 2015, când a fost înlocuit cu Regulamentul (UE) nr. 603/2013. Cu ocazia depunerii cererii de azil, oriunde în UE, se iau ampren-

tele digitale și se predau în Sistemul Central EURODAC, care funcționează încă din anul 2003.

Noul regulament necesită, în particular, reducerea timpului de predare din partea anumitor state membre, precum și să se ocupe cu protecția datelor și să ajute la combaterea terorismului și infracțiunilor grave.

Noul regulament îmbunătățește funcționarea sistemului EURODAC:

- Stabilește noi limite de timp pentru transmiterea datelor dactiloskopice, reduce timpul dintre preluarea și trimitera amprentelor digitale la unitatea centrală EURODAC.
- Asigură compatibilitatea deplină cu cea mai recentă legislație privind azilul și respectă cerințele privind protecția datelor.
- Până în prezent, baza de date EURODAC putea fi utilizată numai în scopuri privind azilul. Noul regulament permite serviciilor naționale de poliție și Europol să compare amprente digitale legate de investigarea infracțiunilor cu cele din EURODAC. Acest lucru se face cu un control strict al circumstanțelor și numai în scopul prevenirii, detectării și investigării infracțiunilor grave și a terorismului.

Înființarea Agenției Europene pentru Paza de Frontieră și de Coastă

La 31 mai 2016, reprezentanții Consiliului UE, ai Parlamentului European și ai Comisiei Europene au început discuțiile privind un "trialog" în ceea ce privește viitoarea Agenție Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă, după eurodeputații din Comisia pentru libertăți civile din Parlamentul European⁷⁵. La 21 iunie 2016, Consiliul și Parlamentul European au ajuns la un acord privind noua Agenție Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă. Reprezentanții permanenti ai statelor membre au aprobat acordul la 22 iunie 2016⁷⁶.

Pe baza experienței Frontex-ului existent, noua structură are 1.500 de persoane de pază la frontieră, care urmează să fie plătite de către agenție

⁷⁵ Agence Europe, 31.05.2016.

⁷⁶ Bulletin Quotidien Europe 11579, 24.06.2016, p.19.

pentru intervențiile decise de Consiliu și ofițeri de legătură la fața locului din statele membre. Compromisul au reprezentat, de asemenea, noile obligații de respectare a drepturilor omului și că ar avea dreptul să efectueze operațiuni combinate de returnare cu alte state membre.

Agenția va putea efectua evaluări ale vulnerabilității statelor membre în ceea ce privește capacitatea acestora de a gestiona frontierele externe ale UE. În conformitate cu compromisul interinstituțional atins, rezultatele acestor studii de vulnerabilitate vor fi trimise Consiliului și Parlamentului la fiecare 6 luni. Acest mecanism de evaluare poate determina Consiliul să ia o decizie mai rapidă cu privire la intervenția agenției într-un anumit punct al frontierelor externe ale UE. Există câteva scenarii diferite: într-o situație de presiune migratorie, statele membre pot solicita asistență din partea Agenției și se poate trasa un plan comun de acțiune. În acest caz, decizia va consta în trimiterea unei echipe de intervenție rapidă și a unei echipe de frontieră/de coastă.

În ceea ce privește una dintre cele mai sensibile chestiuni, textul aprobat prevede că Agenția poate decide să intervină dacă statele membre nu iau măsurile corective necesare pentru stoparea afluxului masiv de imigranți. În astfel de cazuri, Agenția ar putea identifica măsurile necesare pentru a face față problemelor de frontieră în locul statului sau împreună cu aceasta, precum și pentru a trimite o echipă rapidă de frontieră.

În esență, această decizie privind intervenția poate fi luată cu o majoritate calificată a statelor membre fără consimțământul statului în cauză. Din punct de vedere operațional, însă, o echipă a agenției nu ar putea fi trimisă unui stat care se opune din cauza respectării principiului suveranității. Drept urmare, statele membre au ajuns la o alternativă: în cazul în care un stat membru refuză să coopereze, celelalte state din zona Schengen pot decide, pe baza unei recomandări propuse de Comisie, să-și restabilească temporar controlul asupra frontierelor lor interne. Astfel, negocierile stabilesc o legătură cu art. 29 din Codul Frontierelor Schengen, care permite un astfel de control de până la 2 ani.

§ 4. Libera circulație a persoanelor Art. 45 - 48 din TFUE (ex-articolele 39 - 42 din Tratatul CE).

Dreptul muncitorilor și al persoanelor cu profesii libere de a locui și de a lucra într-un alt stat membru este unul dintre principiile fundamentale ale pieței interne.

Crearea unei piețe comune a muncii implică libertatea de mișcare a forței de muncă în cadrul CE. Acest lucru necesită eliminarea oricărei discriminări bazate pe naționalitate între lucrătorii statelor membre în ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, remunerarea și alte condiții de muncă (articolul 45 alin.2 din TFUE, fostul articol 39, § 2 TEC).

La baza acestei libertăți se află principiul acordării tratamentului național. Libera circulație a forței de muncă productive înseamnă că cetățenii fiecărui stat membru au următoarele posibilități, sub rezerva limitărilor bazate pe considerente de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică, art.45, § 3 din TFUE:

- Dreptul de a primi propunerile de angajare lansate;
- Dreptul de a circula liber pe teritoriul UE în acest scop;
- Dreptul de ședere într-un stat membru în vederea angajării acolo;
- Dreptul de a locui pe teritoriul unui stat membru după ce relația de muncă a încetat în acest stat;
- Dreptul de a folosi sistemul de asigurări sociale și de garantare a drepturilor membrilor familiei lucrătorului.

Pe lângă dreptul primar, această libertate se bazează, de asemenea, pe o serie de directive și regulamente ale Consiliului. Datorită acestora, libera circulație a forței de muncă devine realitate împreună cu uniunea vamală.

TCE nu conține o definiție a termenului "lucrător". Se consideră că acesta cuprinde toate categoriile de persoane aflate într-un raport de muncă cu un angajator, cu excepția celor angajate în funcții publice în administrațiile naționale ale statelor membre.

O scurtă analiză istorică a libertății de circulație a lucrătorilor.

Libera circulație a lucrătorilor și eliminarea ultimelor obstacole în punerea sa în aplicare se realizează la sfârșitul anului 1968 prin intermediul a două acte: Regulamentul 1612 din 1968 și Directiva 68/360 din 15.10.1998. În aceasta sunt specificate drepturile conferite de contracte și modul în care acestea sunt puse în aplicare: de exemplu, eliminarea permiselor de muncă ale cetățenilor UE. Se stabilește principiul priorității, care obligă oficile naționale de ocupare a forței de muncă să pună la dispoziția angajatorilor candidaturile cetățenilor UE cu prioritate față de candidați din terțe țări. Ele reglementează dreptul membrilor familiei unui lucrător de a se stabili în statul membru în care acesta lucrează și de a le fi emise documentele de sedere necesare.

Treptat, libera circulație a forței de muncă se extinde la categorii active de oameni fără scop lucrativ și se concretizează normativ în trei directive ale Consiliului din 1990 care extind dreptul de sedere pentru pensionari, studenți și alte persoane care ar putea dovedi că se pot întreține în țara gazdă.

În această materie au fost adoptate rezoluții ale Consiliului, dintre care cele mai importante sunt: Rezoluția Consiliului din 20.06.1994 privind limitarea admisiei resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre pentru ocuparea forței de muncă, Rezoluția Consiliului din 30.11.1994 privind limitarea admisiei resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre pentru desfășurarea de activități de profesii independente; Rezoluția Consiliului din 30.11.1994 privind admiterea resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre în scopul efectuării studiilor.

În prezent, regulamentul de bază al dreptului UE este următorul:

1. Libertate de circulație a persoanelor art. 45 - 48 Tratatul privind funcționarea UE (TFUE);
2. Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și sedere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) № 1612/68 și de abrogare a Directivelor

64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE⁷⁷;

3. Regulamentul (UE) № 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii⁷⁸;

4. Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, 30.9.2005, pag.22).

5. Directiva 2013/55 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și a Regulamentului (UE) № 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne („Regulamentul privind SIPI”);

6. Directiva 2000/78 din 27 noiembrie 2000 de stabilire a unui cadru general pentru egalitatea de tratament în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și profesiile⁷⁹.

Conținutul principal al Directivei 2004/38 este următorul:

Potrivit art. 6, cetățenii europeni pot rămâne pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă de până la 3 luni fără niciun fel de condiții, cu singura cerință de a deține o carte de identitate sau un pașaport valabil. Atunci când se află într-un stat membru mai mult de trei luni, aceștia trebuie să îndeplinească anumite condiții în funcție de statutul lor (lucrători, studenți etc.) și anumite formalități administrative (articulul 7). Potrivit art. 16, cetățenii europeni pot obține un drept de sedere permanentă într-un alt stat membru după ce au locuit legal timp de 5 ani. Membrii familiei pot însă și cetățenii europeni într-un alt stat membru, în anumite condiții.

⁷⁷ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

⁷⁸ Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union, OJ L 141, 27.5.2011, p. 1.

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>, vizitat ultima dată în 22 iulie 2017

Unul dintre principiile fundamentale ale dreptului UE este libertatea de circulație a cetățenilor europeni. Acest principiu a fost stabilit într-o etapă anterioară în Directiva 64/221/UE, inclusiv normele de coordonare a măsurilor speciale privind circulația și sederea cetățenilor străini, care sunt justificate de politica publică, securitatea publică și sănătatea publică în UE.

Pe baza practicii judiciare a Curții UE s-a recunoscut că aceeași libertate de mișcare și de aceeași protecție ar trebui să aibă parte și membrii familiilor acestora care sunt cetăteni ai țărilor terțe (Deciziile C-60/00, Carpentier, ECR (2002) I- 6279 și C-459/99, Mouvement contre le Racisme, l'antisemitisme et la xenophobie ASBL (MRAX) v Belgium, (2002), ECT I - 6591). Una dintre cele mai importante criterii definite de către Curtea de Justiție a UE este că statele membre invoca numai în cazuri excepționale motive de securitate, ordine publică și de sănătate ca un obstacol în calea obținerii șederii de către cetățenii UE și membrii familiilor acestora. Potrivit jurisprudenței constatătate, dreptul lor de a intra pe teritoriul altui stat, de a rămâne acolo și de a circula în acesta poate fi refuzat numai dacă persoana "constituie o amenințare reală și suficient de serioasă care afectează interesele esențiale ale societății" (C-36/75, Rutili, (1975) ECR, 1219, § 28 și C-30/77, Bouchereau, (1977) ECR 1999, § 35). În decizia MRAX v. Belgium Curtea a hotărât că un stat membru nu poate refuza eliberarea unui permis de sedere unui resortisant al unei țări terțe căsătorit cu un resortisant al unui stat membru care a intrat pe teritoriul său în mod legal și nici de a-l expulza numai din motivul că viza sa a expirat înainte de a solicita un permis de sedere (C-459/99 § 91).

În 30 aprilie 2006, Directiva 64/221 a fost înlocuită cu Directiva 2004/38/UE privind dreptul la liberă circulație și sedere pe teritoriul statelor membre al cetățenilor și al membrilor familiilor acestora. Aceasta a codificat principiile formulate de Curte pe baza fostei Directive 64/221. Aceasta integrează de asemenea diferitele instrumente existente în vederea protejării cetățenilor UE în temeiul legislației comunitare. Directiva 2004/38/UE garantează, de asemenea, drepturi preferențiale pentru soți și membrii familiei,

dar include și cetățenii care "au o legătură durabilă, stabilită în mod corespunzător" (art. 3).

§ 5. Dreptul de stabilire art. 49-54 din TFUE (ex-articolele 43-48 și 294 din TCE)

Libertatea de stabilire include dreptul de a desfășura activități independente de către persoane fizice, precum și dreptul de a înființa și de a administra întreprinderi (sociețăți sau firme), reprezentanțe, sucursale sau filiale de către resortisanții oricărui stat membru care s-au stabilit pe teritoriul altui stat membru (fostul art. 43).

Art. 49 TFUE "În cadrul următoarelor dispoziții, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție se aplică, de asemenea, restricțiilor privind constituirea reprezentanțelor comerciale, sucursalelor sau filialelor de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul unui alt stat membru.

Libertatea de stabilire include dreptul de a începe și de a desfășura activități ca persoană ocupată independentă, precum și de a înființa și de a administra întreprinderi, în special societăți în sensul art. 54 alin.2, în condițiile prevăzute de legea statului unde se realizează stabilirea pentru proprii săi cetățeni, sub rezerva respectării dispozițiilor capitolului privind capitalurile.⁸⁰"

Și aici liberalizarea are loc în perioada de tranziție stabilită prin Tratatul de la Roma. Stabilirea presupune crearea unei relații de durată între individ și țara în care își desfășoară activitatea economică. Principiul de bază în această chestiune este nediscriminarea și tratamentul egal. Restricțiile privind libertatea de stabilire a întreprinderilor pot rezulta din diferențele dintre legile statelor membre în domeniul dreptului societăților comerciale. Restricțiile privind stabilirea persoanelor fizice pot rezulta din diferențele cerințe profesionale și de altă natură privind exercitarea unei profesii.

În 1974, în hotărârea din cazul Reyners, Curtea a considerat că art. 43 din Tratatul CE, devenit art. 49 TFUE, are un efect direct, iar orice persoană

⁸⁰ Tratate UE. Practica judiciară 2 ediție, Sibi, S., 2009, p. 109 - 110.

interesată poate, pe baza propriilor motive, să solicite un tratament identic acordat cetățenilor statului respectiv⁸¹. Această decizie lipsește de sens adoptarea unor directive privind liberalizarea profesiilor individuale. În 1988, statele membre au acceptat să considere ca fiind echivalente calificările educaționale și profesionale ale fiecărui stat, fără a mai fi necesară o echivalare ulterioară a calificărilor.

Sunt prevăzute două categorii de excepții admise de la libertatea de stabilire:

A) legate de considerente privind ordinea publică și sănătatea și securitatea publică (art. 52 alin.1 din TFUE, fost art.46, §1);

Textul art. 52, alin.1 "Dispozițiile prezentului capitol și măsurile adoptate în conformitate cu acest capitol nu aduc atingere aplicării dispozițiilor prevăzute de lege și de actele administrative care prevăd un tratament special acordat cetățenilor străini din considerente de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică".

B) legate, chiar și episodic, de exercitarea unei funcții de stat (art. 51 alin. 1 din TFUE, fost art. 45, alin. 1). "Dispozițiile prezentului capitol nu se aplică în măsura în care acestea afectează un stat membru în ceea ce privește activitățile care sunt legate, chiar și episodic, de exercitarea autorității publice"⁸².

⁸¹ Decizia din 21.06.1974 , Reyners/Belgian State, 2/74, Rec. 1974, p. 631), Tratate UE. Practica judiciară, ediția 2, SIBI, 2009, p. 749.

⁸² Tratate UE. Practică judiciară, 2 ediție, SIBI, 2009, p. 111.

VIII. Transpunerea acestui regulament în legislația bulgară

§ 1. Regulamentul și condițiile în care cetățenii UE care nu sunt cetățeni bulgari și membrii familiilor acestora pot intra, locui și părăsi Republica Bulgaria

Această chestiune este reglementată de Legea privind intrarea, sederea și părăsirea Republicii Bulgaria de către cetățenii UE care nu sunt cetățeni bulgari și de către membrii familiilor acestora (titlul supl. - MO, nr. 97 din 2016) (Publ. MO, nr. 80 din 3 octombrie 2006, ultima modif și compl. MO, nr. 97 din 5 decembrie 2017)

Legea preia definiția pentru "cetățean european" din dreptul primar al UE. Potrivit art. 2 "Cetățeanul UE este o persoană care este cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene". Legea se aplică și resortisanților statelor părți în Acordul privind cetățenii Spațiul Economic European, cetățenilor Confederației Elveția și membrilor familiilor acestora care nu sunt cetățeni ai Uniunii Europene, Spațiului Economic European și Confederației Elveția, care în temeiul tratatelor internaționale încheiate cu UE au dreptul la libera circulație (art. 1 alin.2 din LIȘPRBCUE).

Principiul de bază stabilit în această lege este nediscriminarea: cetățenii UE și membrii familiilor lor, care nu sunt cetățeni UE, cu ocazia sederii în Bulgaria au toate drepturile și obligațiile prevăzute de legea bulgară și de tratatele internaționale în care Bulgaria este parte, cu excepția celor pentru care este necesară cetățenia bulgară (art. 3).

Dispozițiile privind intrarea cetățenilor UE transpun Directiva 2004/38/UE. Aceștia intră și părăsesc teritoriul Republicii Bulgaria cu carte de identitate valabilă sau pașaport valabil. Membrii familiei cetățenilor europeni care nu sunt cetățeni europeni

1. Intră pe teritoriul Bulgariei cu un pașaport valabil și o viză, atunci când aceasta este necesară. Eliberarea vizei se face într-un regim simplificat - fără plata taxei pentru procesarea documentelor și eliberarea vizei;

2. Părăsesc teritoriul Bulgariei cu un pașaport.

Nu este necesară viză în condițiile în care membrul familiei unui cetățean european însotește sau se alătură unui cetățean UE și deține un permis de sedere de membru al familiei unui cetățean al Uniunii, eliberat de un stat membru al UE (art. 4, alin. 3 - compl. MO, nr. 21 din 2012). În cazul în care un membru al familiei deține un astfel de document, la intrarea sau ieșirea din Bulgaria nu se va aplica nici o ștampilă pe acesta.

În cazul în care un membru al familiei unui cetățean al UE nu deține documentele necesare, înainte de a se acționa în sensul neadmiterii, acesta primește posibilitatea de a obține documentele necesare sau de a certifica prin alte mijloace că are dreptul de a se deplasa liber (art. 4 alin. 5). Refuzurile de intrare și sedere a membrilor familiilor cetățenilor europeni sunt motivate și contestate în ceea ce privește conformitatea acestora cu legea, în conformitate cu procedura Codului de procedură administrativă (CPA).

Alte motive pentru libertatea de intrare și ieșire sunt cuprinse în art. 5, alin. 1 și 2. În prima grupă sunt considerentele umanitare: drept de libera circulație au și alții membri ai familiei, indiferent de cetățenie, care se află în întreținerea sau sunt membri ai gospodăriei cetățeanului european, sau în cazul unor motive grave de sănătate care necesită obligatoriu îngrijire personală pentru membrul familiei din partea cetățeanului UE. A doua grupă se referă la persoanele care au o coabitare certificată. În aceste ipoteze se face o verificare amănunțită a circumstanțelor personale, refuzul permiterii intrării sau șederii este motivat și este supus unei verificări în ceea ce privește conformitatea cu legă, în temeiul Codului de procedură administrativă.

Timpul de sedere cu un buletin de identitate sau pașaport valabil al unui cetățean european și al membrilor familiei acestuia este de până la trei luni de la data intrării în țară (art. 6).

Cetățenii UE pot locui în Bulgaria în mod continuu sau permanent.

Sederea continuă este pe o perioadă de până la 5 ani.

Permisul de sedere pe termen lung este eliberat cetățeanului UE care îndeplinește una dintre următoarele condiții:

1. Este lucrător sau persoană care desfășoară o activitate independentă în Bulgaria;

2. Deține asigurare de sănătate și mijloacele financiare necesare pentru a acoperi cheltuielile sale de sedere și pe cele ale membrilor familiei sale, fără a împovăra sistemul de asistență socială;

3. Este înscris într-o instituție de învățământ pentru studii, inclusiv formare profesională și are asigurare de sănătate și mijloace financiare de subzistență (art. 8 alin.1)

Permisul de sedere pe termen lung se eliberează și membrilor familiei cetățeanului UE care însotesc sau se alătură unui cetățean UE și care prezintă:

1. o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil;

2. un document care să ateste că este membru al familiei sau că coabitează în mod real cu un cetățean al UE.

Lucrător sau persoană care desfășoară o activitate independentă este, de asemenea, asimilată ca fiind astfel și persoana care nu mai este lucrător sau persoană care desfășoară o activitate independentă și este:

1. într-o stare de invaliditate temporară din cauza unei boli sau a unui accident;

2. este înregistrat ca şomer la direcția „Biroul de muncă” după ce a lucrat mai mult de un an și a rămas şomer sau a încetat să desfășoare o activitate independentă;

3. este înregistrat ca şomer la direcția „Biroul de muncă” după rezilierea unui contract cu termen de până la un an sau a rămas şomer în primele 12 luni de la rezilierea unui contract cu un termen mai mare de un an;

4. a început o formare profesională, care:

a) are legătură cu munca sa, atunci când contractul său a fost reziliat din voința sa;

b) nu este legată de munca sa, atunci când contractul este reziliat de către angajator.

În cazul şomajului, persoana își păstrează statutul de persoană asimilată pe o perioadă de 6 luni, iar în cazul formării profesionale începute - până la finalizarea formării.

Procedura de eliberare a unui certificat de şedere continuă unui cetățean UE și membrilor familiei acestuia este reglementată de art. 9 din lege. Autoritățile competente pentru eliberarea certificatului sunt: Direcția „Migrație“ a Ministerului Afacerilor Interne, DCAI sau direcțiile regionale ale Ministerului Afacerilor Interne, în termen de trei luni de la data intrării în Bulgaria. Cetățeanul UE depune cerere prin atașarea unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil, documente care atestă că este lucrător sau persoană care desfășoară activități independente, că dispune de mijloacele necesare de subzistență sau că este înscris într-o instituție de învățământ pentru studii. Prin modificările legii din decembrie 2017, s-a renunțat la declarația că este înscris într-o instituție de învățământ (art. 9, alin. 2, pct. 2 (modif. MO, nr. 97 din 2017)). În consecință, legislația actuală impune furnizarea de dovezi în acest sens.

Membrul familiei cetățeanului UE care este cetățean al UE, anexează la cerere: o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil; un document care atestă că este membru al familiei cetățeanului UE și un document privind taxele de stat plătite (art. 9, alin. 3).

Prin noul alin. 9 al art. 9, adoptat în decembrie 2017 (MO nr. 97 din 2017), se introduce principiul depunerii acestei cereri personal de către cetățeanul european și, în mod excepțional, de o persoană autorizată prin prezentarea unei procuri autentificate de un notar.

Amendamentele la art. 9a din decembrie 2017 reflectă o tendință bună în legislația bulgară, și anume de a nu transpune dispoziții care sunt reglementate printr-un regulament și care au un efect direct. Potrivit art. 9a, unui membru al familiei unui cetățean UE care nu este cetățean UE și nu și-a exercitat dreptul la liberă circulație, i se eliberează un permis de şedere în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 privind formatul unic al permisului de şedere pentru resortisanții țărilor terțe. Al. 2 „transpunzător” a fost revocat în decembrie 2017.

Un membru al familiei unui cetățean UE care nu este cetățean al UE și care însă este sau se alătură unui cetățean UE poate să locuiască continuu

sau permanent în Bulgaria, pentru care i se eliberează un permis de şedere de membru al familiei unui cetățean UE.

Modificările legislative din decembrie 2017 urmăresc să alinieze pe deplin membrii familiei unui cetățean UE care sunt cetăteni UE și non-cetătenii UE. Astfel, amendamentele la art. 11 (modif. MO nr. 97 din 2017) vor armoniza durata şederii continue a acestor categorii cu durata şederii continue a cetățeanului UE. De asemenea, absențele temporare de până la 6 luni într-un an, absențele cu o durată mai lungă pentru satisfacerea serviciului militar obligatoriu, o absență datorată unor motive temeinice pentru o perioadă de cel mult 12 luni consecutive sau detașarea într-un alt stat nu afectează durata şederii continue a membrului familiei - cetățean UE și cetățean din afara UE (art. 11, alin. 2 - modif. MO, nr. 97 din 2017).

Cu ocazia eliberării certificatului sau a permisului de şedere continuă unui membru al familiei unui cetățean UE, autoritățile Direcției „Migrație” - MAI pot solicita autorităților competente din țara de origine a persoanei sau, dacă este cazul, autorităților competente ale altui stat verificarea faptului dacă aceasta reprezintă o amenințare la adresa siguranței naționale sau a ordinii publice (art. 13).

O prevedere importantă a legii este că dreptul de şedere continuă al unui membru al familiei unui cetățean UE care este cetățean UE nu este afectat de moartea, părăsirea, încetarea căsătoriei sau concubinajului cu cetățeanul UE, dacă îndeplinește cerințele din art. 8, alin 1 și 2 (art. 14).

În cazul decesului unui cetățean al UE, dreptul de şedere continuă al membrilor familiei acestuia, care nu sunt cetăteni UE, nu este afectat, dacă au locuit în Bulgaria cel puțin un an înainte de moartea acestuia, ca membri de familie (art. 15, alin. 1). Alte ipoteze mai complexe de conservare a şederii permanente de către copii, celălalt părinte, în cazul încetării căsătoriei sau concubinajului, sunt reglementate în art. 15, alin. 2-4.

Motivele pentru şederea permanentă a unui cetățean UE sunt prevăzute în art. 16 din lege și sunt următoarele: Un cetățean al UE sau un membru al familiei sale, care este cetățean al UE, primește un permis de şedere

permanentă dacă a locuit continuu timp de 5 ani în Bulgaria sau dacă îndeplinește una dintre următoarele condiții:

1. la momentul încetării contractului său ca lucrător sau la momentul încetării activității sale independente să fi lucrat un an, a atins vârsta de pensionare sau dacă intrunește condițiile de pensionare anticipată și a locuit continuu în Bulgaria mai mult de trei ani;
2. este lucrător sau este o persoană care desfășoară o activitate independentă care nu lucrează din cauza capacitații de muncă reduse permanent și a locuit continuu în Bulgaria timp de mai mult de doi ani;
3. este lucrător sau este o persoană care desfășoară o activitate independentă, iar incapacitatea sa de muncă este rezultatul unui accident de muncă sau al unei boli profesionale;
4. este lucrător sau persoană care desfășoară o activitate independentă care timp de trei ani a locuit continuu și a lucrat în Bulgaria și lucrează ca atare într-un alt stat membru, păstrând în același timp locul de reședință din Bulgaria și întorcându-se cel puțin o dată pe săptămână în această țară.

Condițiile prevăzute la alin. 1, punctele 1 și 2 nu se aplică atunci când lucrătorul sau persoana care desfășoară o activitate independentă este căsătorit sau trăiește în concubinaj cu un cetățean bulgar sau cu astfel de cetățean care și-a pierdut cetățenia bulgară în virtutea căsătoriei cu acesta (art. 16 alin. 3).

Atunci când lucrătorul sau persoana care desfășoară o activitate independentă are drept de ședere permanentă, membrii familiei sale care locuiesc împreună cu acesta în Bulgaria, indiferent de cetățenia acestora, au dreptul la ședere permanentă (art. 16, alin. 4).

Autoritățile competente pentru eliberarea certificatului de ședere permanentă unui cetățean UE sau unui membru al familiei sale care este cetățean UE sau ne-cetățean al UE, sunt Direcția „Migrație” - MAI, DCAL sau direcțiile regionale ale MAI. Acest lucru se face în termen de trei zile înainte de expirarea permisului de ședere continuă în Bulgaria.

Prin modificările din decembrie 2017 se specifică și documentele de atestare a adresei de sedere. Conform noului art. 20a (nou, MO. 97 din 2017), pentru a obține drept de sedere în temeiul prezentei legi, pentru certificarea adresei de sedere se va prezenta un document notarial, respectiv un alt document care să ateste dreptul de proprietate, sau contractul de închiriere, respectiv alt document care să ateste folosirea proprietății. În cazul prezentării unui contract de închiriere, se va prezenta și o declarație autenticată la notar din partea proprietarului privind punerea la dispoziție a adresei de sedere. Procedura de eliberare a documentelor se stabilește printr-o instrucțiune a ministrului afacerilor interne. (art.20b).

§ 2. Migrația pentru ocuparea forței de muncă înalt calificată în legislația bulgară

Dispozițiile privind "permisul unic de sedere continuă și muncă" și sederea resortisanților țărilor terțe în scopul ocupării forței de muncă înalt calificate figurează în Legea privind străinii din Republica Bulgaria.

În decembrie 2017, regulamentul a suferit modificări majore și este în prezent următorul:

Potrivit art. 33k. "Permisul de sedere și muncă tip „card albastru UE” poate fi obținut de străinii care sunt lucrători cu înaltă calificare în sensul Legii privind migrația forței de muncă și mobilitatea forței de muncă și care au viză în temeiul art. 15, alin. 1 sau un permis de sedere continuă în Republica Bulgaria, primit pe altă bază" (Nou - MO, nr. 9 din 2011, în vigoare din 01.06.2011) (1) (Compl. - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011, modif. - MO, nr. 33 din 2016, în vigoare din 21.05.2016, modif. - MO, nr. 97 din 2017). Adăugarea ultimului temei- de a avea permis de sedere continuă în baza a altceva, extinde domeniul de aplicare a dispoziției.

În baza al. 2 (Modif. și compl. - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011, modif. - MO, nr. 70 din 2013, modif. - MO, nr. 97 din 2017) Permisul prevăzut la alin. 1 se eliberează în urma deciziei organelor Ministerului Muncii și Politicii Sociale, pentru o perioadă de până la 4 ani. În cazul în care

durata contractului de muncă este mai scurtă, permisul se eliberează pe durata contractului, prelungit cu trei luni și poate fi reînnoit dacă există motive pentru reemitere.

Până în decembrie 2017, permisul de tipul „card albastru” se elibera pentru o perioadă de un an. Acest termen este acum extins la patru ani. Consider că amendamentul este extrem de pozitiv și că facilitează accesul forței de muncă străine pe piața muncii din Bulgaria.

Membrii familiei titularului cardului albastru pot obține un permis de ședere continuă cu o perioadă de valabilitate corespunzătoare duratei de ședere a titularului cardului albastru UE. Pentru emiterea unui permis de ședere membrilor familiei se vor îndeplini cerințele art. 24, alin. 2 (art. 33k alin.3).

Permisul prevăzut la alin. 1 - 3 se eliberează prin aplicarea unei proceduri unice de depunere a cererilor și conform regulamentului de aplicare a legii (art. 33k alin. 4).

Titularului cardului albastru UE i se eliberează un permis de ședere în conformitate cu cerințele Regulamentului (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 privind formatul unic al permisului de ședere pentru resorțianții țărilor terțe, iar în cîmpul „tipul permisului” "se menționează" card albastru UE "(art. 33k alin.5).

O soluție importantă a legiuitorului bulgar în domeniul migrației forței de muncă este noul alin. 6 din art. 33k: (Nou- MO nr. 97 din 2017) Permisul prevăzută la alin.1 nu poate fi obținută de străinii cărora li s-a acordat un permis de ședere continuă în temeiul art. 24b, art. 24k și art. 24m, de persoanele prevăzute la art. 24l, precum și de membrii familiilor cetățenilor UE care și-au exercitat sau își exercită dreptul la libera circulație în interiorul Uniunii Europene și au primit drept de ședere în temeiul Legii privind intra-reia, șederea și părăsirea Republicii Bulgaria de către cetățenii europeni UE, care nu sunt cetățeni bulgari și membri ai familiilor lor.

Comparăția dintre textul precedent și amendamentele din decembrie 2017 indică o tendință de extindere a domeniului de aplicare a art. 33k și

relaxarea condițiilor pentru atragerea migrantilor apti de muncă cu înaltă calificare din țări terțe din afara UE.

Prin nou alineat se clarifică diferența dintre statutul juridic al cetățenilor europeni și cetățenii asimilați acestora în temeiul Legii privind intrarea, sederea și părăsirea Republicii Bulgaria de către cetățenii Uniunii Europene care nu sunt cetățeni bulgari și membri ai familiilor acestora. Prevederea vizează în mod clar atragerea mâinii de lucru înalt calificate din țările terțe din afara UE.

Următoarele texte reglementează asimilarea titularilor "cardului albastru" într-un alt stat membru celor din Bulgaria.

Conform art. 33l. (Nou - MO, nr. 9 din 2011, în vigoare din 01.06.2011) (1) Titularul unui card albastru UE, eliberat de un alt stat membru al Uniunii Europene și care locuiește pe teritoriul statului membru respectiv timp de 18 luni, poate, împreună cu membrii familiei sale, să locuiască în Republica Bulgaria în scopul ocupării unui loc de muncă înalt calificat. Cererea de emitere a unui card albastru UE în Republica Bulgaria se depune în termen de o lună de la intrarea străinului pe teritoriul țării.

Dacă valabilitatea cărții albastre emise în primul stat membru expiră în timpul procedurii de emitere a cardului albastru UE în Republica Bulgaria, autoritățile de control administrativ al străinilor eliberează străinului un permis de sedere temporară, care îi permite să continue sederea legală pe teritoriul Republicii Bulgaria, până când autoritatea competentă decide cu privire la cererea sa (art. 33l alin. 2).

Alineatele 1 și 2 se aplică, de asemenea, atunci când străinul și-a exercitat deja dreptul de a se muta într-un alt stat membru.

Atunci când titularul unei cărți albastre UE emise într-un alt stat membru se mută în Republica Bulgaria în temeiul alin. 1 și în cazul în care familia sa s-a reunit deja în statul membru respectiv, membrilor familiei sale li se permite să îl însoțească sau să se alăture acestuia. Atunci când prevederile alin. 2 se aplică, membrilor familiei titularului de card albastru UE li se poate acorda un permis de sedere temporară (art. 33l, alin. 4 - compl. - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011).

Titularului de card albastru UE i se poate acorda statutul de sedere pe termen lung în Republica Bulgaria, dacă acesta a locuit în mod legal și continuu timp de 5 ani pe teritoriul unor statelor membre ale Uniunii Europene în calitate de deținător al unei carduri albastre UE din care, ultimii doi ani pe teritoriul Republicii Bulgaria (Art. 33m, alin. 1 (Nou - MO, nr. 9 din 2011, în vigoare din 01.06.2011).

Perioada de cinci ani prevăzută la alin. 1 nu se întrerupe de perioadele de absență a titularului cardului albastru de pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene în scopul exercitării unei activități economice ca lucrător salariat sau independent, în scopul desfășurării unei activități de voluntariat sau în scopul efectuării unor cursuri în țara sa de origine, dacă aceste perioade sunt mai scurte de 12 luni consecutive, iar durata lor totală nu depășește 18 luni în perioada de 5 ani (art. 33m, alin. 2).

(3) Titularului cardului albastru UE care a dobândit statutul de rezident pe termen lung în Republica Bulgaria i se emite un permis de sedere în conformitate cu cerințele Regulamentului (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 privind modelul unic de permis de sedere pentru resortisanții țărilor terțe, în cîmpul „observații” menționându-se "fost deținător de card albastru UE" (art. 33m alin. 3).

Perioada de şomaj nu este un motiv pentru retragerea cardului albastru UE sau pentru refuzarea prelungirii duratei de sedere a deținătorului acestuia, atunci când perioada nu depășește trei luni consecutive sau când nu se produce mai mult de o singură dată în perioada de valabilitate a cardului albastru UE (Art. 33n. (Nou - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011).

Art. 33o. (Nou - MO, nr. 43 din 2011, în vigoare din 15.06.2011) Membrii familiei titularului de card albastru UE pot obține un permis de sedere continuă individual în condițiile prevăzute la art. 24e, alin. 4.

Acste condiții sunt următoarele:

Permisele de sedere continuă pot fi obținute de străini care dețin o viză în temeiul art. 15, alin. 1 și:

1. (modif. - MO nr. 42 din 2001, modif. - MO, nr. 112 din 2001, în vigoare din 01.01.2002, compl. - MO, nr. 33 din 2016, în vigoare din 21.05.2016) doresc să lucreze în cadrul unei relații de muncă, după aprobarea din partea organelor Ministerului Muncii și Politicii Sociale, în temeiul Legii privind migrația forței de muncă și mobilitatea forței de muncă;

2. (modif. - MO, nr. 42 din 2001, comp. - MO, nr. 37 din 2003, compl. - MO, nr. 9 din 2011, modif. - MO, nr. 97 din 2016) să desfășoare activități comerciale în țară în conformitate cu legea, în urma cărora sunt create cel puțin 10 locuri de muncă cu normă întreagă pentru cetăteni bulgari, menținute pe durata șederii, cu excepția cazului în care s-a convenit altfel într-un tratat internațional ratificat, publicat și intrat în vigoare pentru Republica Bulgaria, cerința fiind valabilă pentru fiecare asociat în parte; aceleși condiții se aplică și fiecărui administrator în parte (art. 24. (1) (Modif. - MO, nr. 29 din 2007).

Analiza dreptului internațional universal, realizările dreptului european privind migrația și dreptul la azil și legislația bulgară arată că acesta este unul dintre cele mai dificile domenii în ceea ce privește reglementarea sa. Globalizarea, creșterea mobilității populației și actele de terorism internațional în Europa și în lume pun la încercare atât statele membre ale UE, cât și Uniunea în ansamblu.

Rămân însă diferențele majore din reglementările naționale privind dreptul la azil. *Acquis-ul comunitar* european în acest domeniu se află în proces de transformare, în condițiile unor contradicții puternice între statele membre.

Principalul motiv pentru lipsa de finalitate în această chestiune este contradicția dintre politicile naționale și respectiv legislație și propunerile comune făcute.

Fără îndoială, cele mai mari dificultăți și contradicții își au rădăcinile în eforturile de reglementare a imigrației legale pentru ocuparea forței de muncă, angajarea pe cont propriu, studii și aşa mai departe.

În concluzie, *acquis-ul comunitar* european din domeniul studiat este departe de a fi finalizat.

Кристина Гога

**РЕГЛАМЕНТИРАНЕ
НА ТРАНСГРАНИЧНАТА
МИГРАЦИЯ**

Съдържание

Глава 1. Определяне на основните понятия в областта на миграцията /189

1.1. Определяне границите на концептуалната рамка /189

 1.1.1. Социални концепции /189

 1.1.2. Правни концепции /198

1.2. Трансгранична миграция. Характеристики. Теории. Причини. Ефекти /207

 1.2.1. Характеристики на трансграничната миграция /207

 1.2.2. Приложими теории при трансграничната миграция /210

 1.2.3. Причини и ефекти при трансграничната миграция /213

Глава 2. Законодателство и политики на Европейският съюз в областта на трансграничната миграция /217

2.1. Европейско гражданство и свобода на движението /217

2.2. Политики на Европейският съюз по отношение на миграцията /220

2.3. Европейски правни актове в областта на трансграничната Миграция /223

Глава 3. Емиграцията при румънците /225

Глава 4. Миграционният феномен в Румъния. Тенденции и показатели/235

Глава 5. Регламентиране на трансграничната миграция в Румъния/239

5.1. Аспекти които се отнасят до получаването и загубата на румънско гражданство /239

5.1.1. Получаване на румънско гражданство /239

5.1.2. Загуба на румънско гражданство /258

5.2. Режим на чужденците в Румъния /263

5.2.1. Политика на румънската държава по отношение на миграцията /263

5.2.2. Права и задължения на чужденците в Румъния /265

5.2.3. Влизане на чужденци на територията на Румъния /267

5.2.4. Пребиваване на чужденците в Румъния /272

5.2.5. Излизане на чужденците от територията на Румъния /274

5.2.6. Приложим режим при местния граничен трафик /275

5.2.7. Режим на получаване на визи /279

5.3. Режим на свободното движение на румънските граждани в чужбина /289

5.3.1. Свобода на движението на румънските граждани в чужбина.

Права и задължения /289

5.3.2. Необходими документи при пътуване в чужбина /296

5.3.3. Установяване на местожителство в чужбина /296

5.3.4. Ограничаване на упражняването на правото на свободно движение в чужбина /298

Библиография /300

Глава 1

Определяне на основните понятия в областта на миграцията

1.1. Определяне границите на концептуалната рамка

Миграцията на населението представлява една от най-обсъжданите теми в последно време, имайки значително въздействие върху демографската структура, икономиката, обществото и културата в зоните на крайна дестинация и в тези от които се тръгва.

Миграцията е обусловена от „дадено неравновесие под формата на пренаселеност на определено място, съпътствано от непълно оползотворяване на ресурсите или на липса на население на друго място“ (Hawley, 1950: 332 apud. Miftode, 1978: 79). Явлението на миграцията включва поредица от индикатори и фактори, като месторабота, постоянен адрес на пребиваване, социални и семейни взаимоотношения, културна среда, търговска обстановка и т.н., тъй като миграцията представлява не само промяна на постоянно местожителство, „но и промяна в социалната, културната, икономическата и емоционалната среда“ (Miftode, 1978: 79).

За всеки исторически етап и при почти всички цивилизации можем да идентифицираме различни форми на пространствена мобилност, като това явление съпровожда цялата човешка история, но въпреки всичко, се поддържа идеята, че „човечеството е навлязло една нова ера на миграциите“ (Castles & Miller, 2003 apud. Anghel & Horváth, 2009: 14).

За по-добро разбиране на феномена на миграция на масите, нашият подход започва с анализ на някои основни понятия и концепции.

1.1.1. Социални концепции

§§ „Миграцията“ се определя от Тълковния речник на румънския език като „масовото придвижване на дадени племена или общности от една територия към друга, обусловено икономически, социални,

политически и естествени фактори” (Тълковен речник на румънския език, 2009). Оксфордският речник дава следното определение: ”Придвижване на лица към нов район или държава, с цел намиране на работа или на по-добри условия на живот” (Оксфордски речник, 2018). От по-опростена социална гледна точка, можем да определим миграцията като ”придвижване в социалното пространство” или ”пространствена мобилност” на населението (Floareş, 1977: 26).

От гледна точка на Международната организация по миграцията (МОМ), на същата се гледа като на ”движение на дадено лице или група от хора, през държавна граница или във вътрешността на дадена държава, включвайки всякакъв вид придвижване на населението, без значение от продължителността, целта или формата на същото, като формите могат да бъдат: икономическа миграция, миграция на бежанци имиграция на лица които се придвижва по други причини и под действието на други фактори, като например обединение на семейството” (Международната организация по миграцията - apud. Europe Direct, 2013: 4).

За Организацията на Обединените Нации (ОНУ) мигрантът е ”лице което е имало постоянно пребиваване в чужда държава за период който надхвърля една година, без значение от причините, които обуславят промяната в местоживеещето и от средствата които са използвани при миграцията” (ОНУ - apud. Europe Direct, 2013: 4).

§§ ”Имиграцията” представлява „входящо заселване“ в дадено населено място, зона или държава от мигриращо население, или с други думи ”действието на едно лице да влезе и да се засели в дадена държава” (Речник на Кеймбридж, 2018). ”Определени типове имиграция

се различават според географското трасе, което е изминато от лицата, в зависимост от мястото на произход на същите" (Miftode, 1978: 80).

§§ "Емиграцията" се отнася до изходящо отпътуване от мястото на постоянно местожителство (населено място, държава) с цел постоянно заселване на друго място (Merriam-Webster, 2018), като емигрирането се осъществява „за дълъг период от време или завинаги”, по свободна воля, но „под натиска на политически, икономически и други обстоятелства” (Речник на съвременния книжовен румънски език, 1957). Емиграцията оказва ефект „при нормално стечение на обстоятелствата, само върху излишъкът от населението на дадена изходяща зона и не променя коренно демографската пирамида”, въпреки че, в днешно време се срещат все по-често ситуации при които емигрира много по-голям брой лица от демографския излишък, като по този начин „се нарушава балансът на възрастовата пирамида и естественото равновесие” като се стига до „масово изселване” (Miftode, 1978: 80).

§§ "Националната миграция" или "Вътрешната миграция" се отнася до тази миграция която се осъществява в рамките на държавните граници на една страна.

В зависимост от „жилищната среда“ можем да изброим следните видове вътрешна миграция:

- миграция от селото към града;
- Миграция от града към селото;
- вътрешна междуселска миграция;
- вътрешна междуградска миграция (Miftode, 1978: 81).

В зависимост от „продължителността на миграцията и естеството на придвижването“ в рамките на вътрешната миграция можем да открием следни типове:

- окончателна миграция;
- временна миграция (Miftode, 1978: 81).

„Окончателната миграция“ представлява „всяка една промяна на постоянния адрес, която обвързва два последователни постоянни адреса: мястото на произход и приемното място“ (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 81), като мигрантът избира де не се завърне към изходното място (на произход).

„Временната миграция“ се отнася до „временно отсъствие което обвързва мястото на постоянен адрес с друго място или места, които можем да считаме като посещавани места“ (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 81-82).

„Всекидневна миграция“ е друга форма на временна миграция, имайки ритмичен характер и „правейки взаимовръзка между дома и работното място“ носейки и названието „совалка“.

„Совалката“ може да бъде:

- По два пъти на ден;
 - Всекидневна
 - Седмична (повторяема) и
 - Случайна (през няколко дни или на по-голям интервал от време)
- (Beltramone, 1966: 22-29 apud. Miftode, 1978: 82).

Друга форма на миграцията от типа на совалката е и „сезонната миграция“, която е свързана със специфичната сезонност на определени дейности, като селско стопанство и туризъм.

§§ "Трансграничната миграция", наречена още и "международнa миграция" или "външна миграция" представлява напускане на територията на една държава с цел живееене в друга държава (Collins Dictionary, 2018).

И при трансграничната миграция, както и в случая на вътрешната миграция, имаме възможност за класификация в зависимост от „продължителността на миграцията и нейното естество”, на:

- окончателна миграция и
- временна миграция

Като важни форми на трансграничната миграция можем да отбележим (Răduț, 2009: 18-19):

- миграция на работната сила;
- миграция на членове на семейството на работещ емигрант;
- насилиствена миграция, която срещаме при състояние на война, природни бедствия, политическо преследване и т.н.
- легална миграция, която се осъществява при спазване на законовите процедури на изходящата и входяща държави;
- нелегална миграция, която се осъществява от лица които погазват законовите норми.

§§ "Международна миграция на работната сила" представлява „процесът на движение на човешкия капитал от една страна към друга, с цел започване на работа при по-добри условия отколкото в държавата на произход, генерирайки доходи в чужбина и използвайки ги в държавата на произход" (Luca, 2016: 6).

§§ "Обратната миграция" се отнася до връщането на мигрантите към родните места от тези на дестинация. В литературата можем да

открием и термина „ремиграция“, тоест придвижването на населението от града към родните места на село (Miftode, 1978: 80)

§§ „Мигрантските мрежи“ представляват общностите от мигранти от дадена зона, създадени с помощта на информации от тези които вече са установени в зоната на дестинация, за тези които желаят да се пристигнат във въпросната зона (предоставена помощ под формата на мрежа). Миграцията се осъществява чрез „миграционни контакти“ (Guilmoto & Sandron, 2001 apud. Anghel & Horváth, 2009: 36), „които регламентират отношенията между мигрантите, от една страна, общностите на произход и миграционните посредници (наименувани и миграционни брокери), от друга страна“ (Anghel & Horváth, 2009: 36). Миграционната мрежа представлява най-важният и често срещан „помощник за развитието на миграцията“, а „перспективата на мрежите (Massey, 1987; Massey, Goldring & Durand, 1994), въздейства върху социалния капитал, посочва как в многообразието от миграционни контексти се генерира явлението от миграционните мрежи, които осигуряват постоянството на миграционната верига“ (Anghel & Horváth, 2009: 36).

§§ „Циркулационната миграция“ се отнася до стратегия на миграция от типа „напред - назад“ или „на махалото“ (Sandu, 2000: 12-13), в рамките на която едно лице емигрира от мястото на произход към зоната на дестинация за определен период от време, като след това се завръща към изходното място

§§ „Социален свят на мигрантите“ представлява социологическа концепция, използвана от Проф. Др. Думитру Санду за определянето на

"жизнено пространство което е добре структурирано, социално-културно пространство, в което груповите профили са добре очертани по критерии като начин на мислене, действие и утвърждаване на личността", свързана с миграцията (Sandu, 2010: 14).

§§ „Баланс на миграционните движения“. Представлява съотношението между потока на имигранти (влизания) и този на емигрантите (излизания), определен чрез анализ на статистически данни, като същият може да бъде отрицателен (повече емигранти отколкото имигранти), положителен (повече имигранти отколкото емигранти) или нулев (еднакъв брой на емигранти и имигранти).

§§ „Социална мобилност“ е фраза която не бива да се бърка с фразата „пространствена мобилност“, като първата се отнася до „движенията в социалната структура, промяната в социалния статус на населението и развитието на съотношението между класи и социални групи“ (Floareş, 1977: 26).

§§ „Парични преводи“ или „финансови постъпления“ представляват паричните суми, които емигрантите изпращат към изходящите зони (у дома).

§§ „Миграция на мозъци“ (изтичане на мозъци) е фраза, позната в специализираната литература като *brain drain*, и представлява миграцията на високо квалифицираната работна сила.

За първи път определението „*brain drain*“ е използвано от Британското кралско дружество, като се отнася до емиграцията на учени

през '50-те и '60-те години, от Великобритания към Съединените Щати и Канада (Cervantes and Guellec, 2002 apud. Gibson and McKenzie, 2011: 3). „Миграцията на мозъци“ е представена от Организация на Обединените Нации за Образование, Наука и Култура (ЮНЕСКО) през 1969 г. като „анормална форма на научен обмен между държавите, която се характеризира чрез еднопосочен поток в полза на по-развитите страни“ (ЮНЕСКО, 1969 apud. Kaemf and Singh, 1987: 2). Байне, Докийе и Рапопорт считат за определението „миграция на мозъци“ че същото представлява „международн трансфер на човешки капитал, най-вече емиграция на високо квалифицирани лица от по-неразвити държави към по развити такива“ (Beine, Docquier and Rapoport, 1998: 631-652 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91). Според Оксфордският Речник, „миграцията на мозъци“ може да бъде определена като „емиграция на лица с висока квалификация и подготовка от дадена държава“ (Oxford Dictionarie apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91). В рамките на „*New Palgrave Dictionary of Economics*“, Рапопорт и Докийе, отбелязват това, че „миграция на мозъци“ се използва най-вече за представяне на „миграцията на инженери, физици, научни работници и други професионалисти с изключително висока квалификация и образование“ (Docquie & Rapoport, 2007 apud. Gibson and McKenzie, 2011: 3 in Ilie Goga & Ilie, 2017: 91).

§§ „Привличане на мозъци“, познат под синтагмата „brain gain“ обрисува печалбата на държавите в които пристигат като имигранти, лицата с висока квалификация. „Държавите на дестинация по отношение на високо квалифицираната работната сила, използват предимствата на тези имигранти за развитието на определени области, без да инвестират в подготовка и образование. Печалбата на изходните държави се отнася

само до изпращането на парични суми от емигрантите и евентуално, трансфера на познания и създаването на мрежи, но загубите могат да бъдат характеризирани чрез направени разходи от страна на държавата за обучение на човешкия ресурс и загуба на високо квалифицирани лица за местната система" (Schellinger, 2015: 5-6 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 91).

§§ "Акултурация" (Възприемане на чужда култура). Представлява "процес на промяна на културата, която в по-продължителен или по-кратък контакт на две или повече от две отделни културни групи, има като резултат възприемане на елементи от културата на едната група от страна на другите групи. В същото време, термитът акултурация показва състоянието което е резултата от тези промени" (Popescu-Neveanu, 1978: 23 apud. Belu, 2002: 83). Акултурацията оказва голямо значение върху феномена на миграцията, определяйки културните промени у имигрантите в една държава, но може да бъде открита, обикновено, в по-малка степен и у местното население на държавата приемник.

Колет Сабатие и Джон Бери представят четири стратегии за акултурация (Sabatier & Berry, 1997: 2011):

- *Асимилация*, процес при който „представителите на една малцинствена група изостават идентичността си и оригиналните културни характеристики, бивайки асимилирана от местното общество" (Ilie, 2014: 160).

- *Интеграция*, модел при който „малцинствената група запазва оригиналната си културна идентичност, но успоредно с това предприема стъпки за адаптация към приемното общество, ставайки съставна част от него" (Ilie, 2014: 160).

- *Сегрегация* (или *сепарация*), представлява "отсъствие на взаимоотношения с членовете на приемното общество, съпроводено от

запазване на националната си идентичност, което води до разделяне между групата на малцинството и мащното население" (Ilie, 2014: 160).

- *Маргинализация* срещаме тогава когато „не се запазва националната идентичност, но и не се поддържат отношения с представителите на държавата приемник, а ситуацията на малцинствената група е трудно определима, като същата най-вероятно е съпроводена от висока степен на индивидуално и колективно объркане и беспокойство“ (Ilie, 2014: 160).

§§ „Ксенофобията“ представлява „поведение на страх, отхвърляне и омраза към чуждите граждани“ (DEX, 2009).

1.1.2. Правни концепции

§§ „Гражданството“ представлява връзката и принадлежността на едно лице към дадена държава, като същото се ползва с „граждански и политически права, имайки и дадени задължения към въпросната държава“ (DEX 2009). „Румънското гражданство представлява връзката и принадлежността на едно лице към румънската държава“ (Закон 21/1991, чл. 1, ал. 1)

§§ „Чужденец“ е „лице което е част от населението на друга държава, освен тази в която се намира или живее“ (DEX 2009). По смисъла на румънското законодателство, чужденец се нарича „лице което няма румънско гражданство, гражданство на друга държава - членка на Европейския съюз или на Европейското Икономическо Пространство или гражданство на Конфедерация Швейцария“ (Изв. Наредба 194/2002, чл. 2, буква „а“.)

§§ "Нелегален мигрант" представлява лице което „навлиза и извършва дейност на територията на дадена държава, без да притежава предвидените от закона документи и разрешителни" (Luca, 206: 29).

§§ "Апатрид" представлява човек който не притежава поданство (гражданство) на нито една държава (DEX 2009).

§§ "Резидент" (пребиваващ) е "гражданин, който е установен в друга държава освен тази от която произхожда". В Румъния под резидент се разбира "чужд гражданин, притежател на разрешение за временно пребиваване, предоставен по реда на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква с), а резидент с постоянно пребиваване е „чужд гражданин, притежател на разрешително на постоянно пребиваване, предоставен по реда на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква d)

§§ "Бежанец" е лице което "в следствие на събития или обосновани страхове от преследване поради расова, религиозна, национална или друга принадлежност към дадена социална група или поради своите политически възгледи, се намира извън държавата на която е гражданин, и който не може, поради тези страхове, или не желает защитата от въпросната държава, или който бидейки без каквото и да е гражданство и намирайки се извън държавата в която е имал преди това постоянно адрес и като следствие от всички тези причини, не може или не желает да се завърне. В случай на лице което има повече от едно

гражданство, значението на фразата „държава на която е гражданин“ се отнася за всяка една държава по отделно на която е гражданин. Няма да бъде считано за лишен от закрила на държавата на която е гражданин, лицето което по обосновани причини не е поискало закрила от друга държава на която е гражданин” (Конвенцията за бежанците, 1951: чл. 1; Закон 46/ 1991).

§§ „Лица които искат убежище“ са тези лица „които изоставят своята държава на произход, търсейки закрила, без да имат установлен статут на бежанец“ (Gheoghiță & Bădescu, 2015: 128).

§§ „Спонсор“ според румънското законодателство е „чужд гражданин притежател на разрешение за пребиваване, друго освен това което се отнася до събиране на семейството, или на „синя книжка“ на Европейският съюз, издадена от Генералния Инспекторат по Иммиграция, и който е кандидатствал за събиране на семейството или членовете на семейството са заявили събиране с него, по реда на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква е);

§§ „Събиране на семейството“ означава „влизане и пребиваване на територията на Румъния на членове на семейство на чужд гражданин, който законно пребивава на територията на Румъния или на румънски гражданин, с цел запазване целостта на семейство, без значение от датата на установяване на фамилната връзка“ по реда на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква е¹);

§§ "Виза" представлява „разрешително, което се материализира чрез залепването на специален стикер, на страницата на валиден документ за преминаване на държавна граница, или според случая, на отделен лист за прилагане на виза, която дава право на притежателя ѝ право да изисква летищен транзит, транзитно преминаване или временно пребиваване, за строго определен период с изпълнение на условията" предвидени Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква g);

§§ "Виза за дългосрочно пребиваване" е "виза която дава право на притежателя и да заяви удължаване правото на временно пребиваване за период, по-голям от 90 дни", при условията на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква g¹);

§§ "Виза за краткосрочно пребиваване" е виза която дава право на пребиваване за период, по-кратък от 90 дни.

§§ "Международна закрила" се осигурява от „статута на бежанец или от статута на субсидиарна закрила“ при условията на Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква чл. 2, буква i²);

§§ "Еднолично разрешително" представлява "документ за самоличност, издаван на чужденеца от Генералния Инспекторат по Имиграция, който осигурява право на пребиваване и работа на територията на Румъния" при условията на Извънредна Заповед на

Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква чл. 2, буква k;

§§ "Разрешително за пребиваване" представлява „документ за самоличност, който се издава от Генералния Инспекторат по Имиграция, в условията на закона, на чужденец на който се удължава правото на пребиваване в Румъния или на който се дава право на постоянно пребиваване, според случая" (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, чл. 2, буква „j“);

§§ "Брак по споразумение" представлява „сключване на брак с единствената цел да заобиколи условията за влизане и пребиваване на територията на Румъния" (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, чл. 2, буква "l");

"Румънската служба за Имиграция отказва удължаване правото на пребиваване, което е получено чрез брак, който в следствие на направена проверка се докаже, че е по споразумение" (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 63, ал.1). "Елементите, въз основа на които се констатира фактът, че един брак е сключен по споразумение, могат да бъдат следните: а) не съществува съвместно съжителство; б) съпрузите не са се познавали преди брака; в) липсата на ефективен принос за изпълнението на задълженията, произтичащи от брака; г) съпрузите не говорят език, разбираем от двамата; д) има информации за това, че един от съпрузите е склучвал и преди брак по споразумение; е) има непоследователност и несъответствия при деклариране на данните от личен характер, на обстоятелствата при които е станало запознанството, или други данни които имат значение за

съпрузите; ж) сключването на брака е свързано с изплащането на дадена сума пари между съпрузите, с изключение на суми, получени като зестра" (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 63, ал. 2)

§§ "Сертификат за репатриране" е документ, който е издаден от Генералния Инспекторат по Имиграция и позволява напускането на държавата от чужденци, които са включени в програма за доброволно завръщане в родината" (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква q);

§§ "Синя карта на ЕС" представлява „документ за самоличност, издаван на чужденец от Генералния Инспекторат по Имиграция, който дава право на пребиваване и работа на същият на територията на Румъния, в качеството му на високо квалифициран работник" - Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква s);

§§ "Решение за връщане" представлява „административен акт, издаден от Генералния Инспекторат по Имиграция, чрез което се констатира това, че пребиваването на чужденеца е незаконно и не налага задължението за връщане на същия" според Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, чл. 2, буква u¹);

§§ "Експулсиране" Отнася се до "изпълнението на наложено наказание, респективно за забрана на правото на пребиваване на чужденеца на територията на Румъния, прилагано в съответствие с

разпоредбите на чл. 65 ал. (2) или на чл. 66, ал. (1) буква с) от НК” (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква „v¹”);

§§ “Забрана за влизане” е ”решението или всеки един друг административен или правен акт, чрез който се забранява влизането и пребиваването на територията на Румъния за определен срок от време” - съгласно Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, с актуализации, чл. 2, буква x);

§§ “Национален Визов Център” представлява ”специално създадена структура в рамките на Министерството на Външните Работи, който спомага за определянето и прилагането на националната визова политика на Румъния и заедно с другите институции от централната публична администрация, в зависимост от правомощията, дадени от закона, играе ролята на централна точка на достъп до Информационната визова система (Извънредна Заповед на Правителството 194/2002, чл. 2, буква f);

§§ ”Генералния Инспекторат по Имиграция” представлява „специална структура на централната публична администрация, държавна институция с юридическа правосубектност, под шапката на Министерството на Вътрешните Работи и Администрацията” който ”упражнява правомощията си, предоставени му от закона, за прилагане на политиките на Румъния в областта на миграцията, убежището и интеграцията на чужденците, както и относно законодателството в тази област” (Генералния Инспекторат по Имиграция, 2018)

§§ Дипломатическата мисия има основно следните функции: "а) да представлява държавата акредитатор в акредитираната държава; б) да защитава интересите на държавата акредитатор в акредитираната държава на своите граждани, в рамките на международното право; в) да води преговори с правителството на акредитираната държава; г) да се информира по всички законни начини относно условията и развитието на събитията в акредитираната държава и да докладва за същите на своето правителство; д) да развива приятелски, икономически, културни и научни отношения между двете държави" (Виенска конвенция, 1961: чл. 3, ал. 1).

§§ Консулските служби имат основно следните функции: а) защита интересите на своите граждани, на територията на държавата на пребиваване, на физически и юридически лица, в рамки, установени от международното право; б) да настърчава развитието на търговските, икономическите, културните и научните отношения, между двете държави и да настърчава всеки един вид приятелски отношение между същите, в рамките на разпоредбите на горепосочената конвенция; в) да се информира по всички законни начини относно условията и развитието на търговската, икономическата, културната и научната действителност в държавата на пребиваване и да докладва за това на правителството на изпращащата държава, както и да дава информации на заинтересованите лица; г) да издава паспорти или пътни документи на своите граждани, както и визи и други подобни документи, на лица които желаят да пребивават на територията на изпращащата държава; д) да оказва помощ и съдействие на гражданите, физически и юридически лица от изпращащата държава; е) да действа като нотариус или служител по гражданско състояние, както ин подобни функции, като такива от

административно естество, толкова време, колкото законодателството на държавата на пребиваване не се противопоставя на това; ж) да защитава интересите на гражданите на изпращащата държава, физически и юридически лица, по въпроси свързани с унаследява, в държавата на пребиваване, в рамките на закона на държавата на пребиваване; з) за защитава, в законовите рамки на държавата на пребиваване, интересите на малолетни и хора с недъзи, граждани на изпращащата държава, най-вече в случаите които се отнасят до настойничество или попечителство; и) със спазване на действащите практики и процедури на държавата на пребиваване, да представлява своите граждани или да вземе мерки за осигуряване на адекватно представителство пред съдебни или други инстанции на държавата на пребиваване, да изиска, в съответствие с местното законодателство прилагането на временни мерки за защита правата и интересите на тези граждани, в случаите в които, поради тяхната липса, същите не могат да защитят своевременно правата и интересите си; й) да препраща съдебни и извънсъдебни документи или да спомага при молби за международна правна помощ, в съответствие с действащите международни споразумения, или при отсъствието на подобни, по всеки един възможен начин, който е позволен от местното законодателство; к) да упражнява права на контрол и инспекция, предвидени в законите и регламентите на изпращащата държава, върху морски и речни съдове, които се намират под флага на изпращащата държава и върху въздухоплавателните средства, които са регистрирани в тази държава, както и върху техните екипажи; л) да оказва помощ на гореспоменатите транспортни средства, както и техните екипажи, да приемат декларации относно курса на тези съдове, да проверяват и удостоверяват документи на бордовете им и без да погазват

прерогативите на държавата на пребиваване, да разследват евентуални инциденти по време на курсовете им, да регламентират, до колкото държавата на пребиваване позволява това, разногласията от всяко едно естество между капитана, офицерите и морския персонал; м) да извършват всяка една друга функция, възложена на консулската служба от изпращащата държава, която не е забранена чрез закон в държавата на пребиваване или срещу която последната не възразява, или такава която е упомената в спогодби и споразумения между двете държави.” (Виенска конвенция, 1963: чл. 5).

1.2. Трансгранична миграция. Характеристики. Теории. Причини. Ефекти

1.2.1. Характеристики на трансграничната миграция

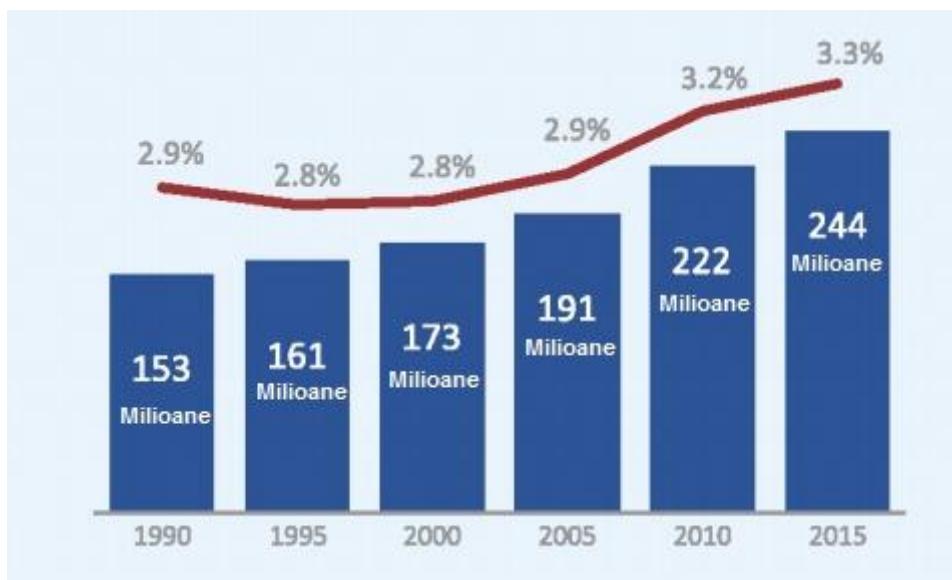
В следствие на политически, икономически и социални промени в различни зони на света, но и поради развитието на транспортните средства, които отслабват значението на демографските разстояния, с началото на последната половина на XX-ти век ”св наблюдава нарастване на международната пространствена мобилност”. Социалните и икономическите последствия от трансграничната миграция, върху изпращащите държави, но върху тези на дестинация, налагат необходимостта от „контрол върху феномена на миграция от заинтересованите държави”, така, че държавите „които са подложени на постоянен имиграционен натиск, бяха принудени да предприемат ясни законодателни мерки за намаляване на отрицателния ефект, произвеждан от влизашите чужденци, но и в същото време, такива за максимално увеличаване на положителните ефекти, създавайки се по този начин специални политики в областта на миграцията, подкрепени от

адекватна институционална рамка" (Otovescu, Frăsie, Motoi & Otovescu, 2011: 62). Иммиграцията се превръща в значителен проблем, най-вече за силно развитите държави на Европа, като Германия, Франция, Италия, Испания, но и за САЩ и Канада" (Otovescu, Frăsie, Motoi & Otovescu, 2011: 62).

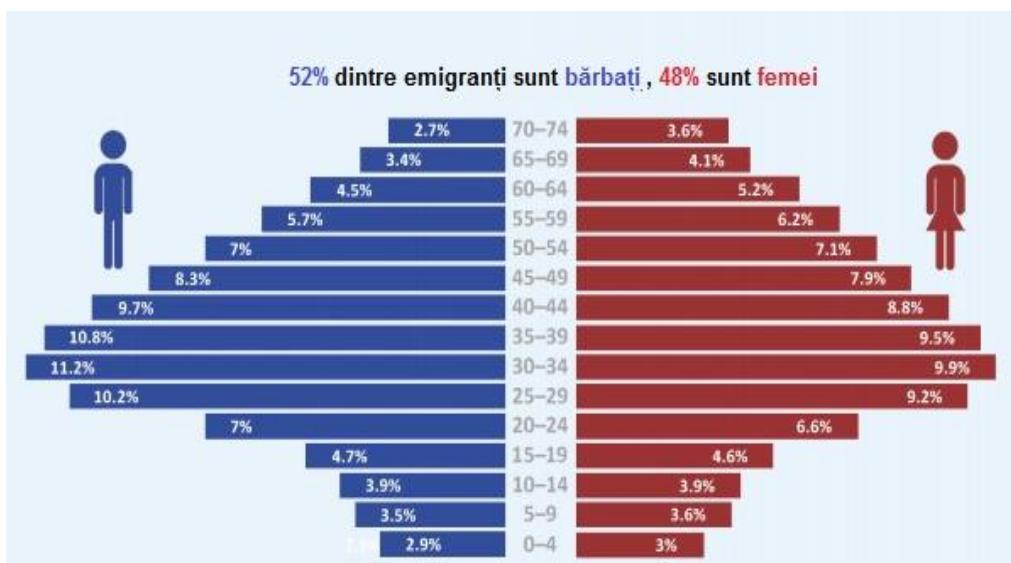
"Новата епоха на миграциите", така както беше наречен в специализираната литература съвременния феномен на иммиграцията, се характеризира с няколко специфични елемента (Anghel & Horváth, 2009: 14-17):

е) Нарастване броя на мигрантите и на засегнатите региони, въвлечени в този процес. По този начин, броят на мигрантите нараства от 75 милиона през 1965 г. (IOM, 2000-2005 APUD Anghel & Horváth, 2009: 14) до 244 милиона през 2015 г. (IOM, 2018: 2), а развитието на технологиите улесняват придвижването и комуникацията по такъв начин, че разстоянията които изминават мигрантите, стават все по-големи.

Фиг. 1.1. Общ брой на мигранти в световен мащаб



Източник: Международна Организация по Миграция (2018) *World Migration Report 2018*

Фиг. 1.2. Разпределение по пол на мигрантите в световен мащаб

Източник: Международна Организация по Миграция (2018) *World Migration Report 2018*.

б) Социалните категории, които са свързани с миграцията стават все по-разнообразни, наблюдавайки се трансформация, от огромно мнозинство лица със средно образование, на възраст между 25 и 45 години, към много по-ширака гама от хора: младежи, пенсионери, високо квалифицирани специалисти или хора без никаква квалификация. В същото време, целите които преследват мигрантите се разнообразяват все повече, като ако в началото „работата“ е бил преобладаващият елемент, в днешно време откриваме все по-често измежду целите на мигрантите: образованието, бизнес делата, създаването на семейство;

в) Нарастването на зависимостта от миграцията е взаимосвързана с нарастване на проблемите които тя предизвиква. Зависимостта от миграция следва от факта, че общностите от които тръгват много мигранти, стават зависими от паричните постъпления, които емигриралите изпращат, а в държавите на дестинация, икономиката

стava зависима от евтината работна ръка на имигрантите, но и от квалифицирания човешки капитал на "brain drain".

г) Глобализацията има пряк ефект върху миграцията, появявайки се големи градски агломерации (големи икономически и технологични центрове), които привличат мигранти от всички краища на света и от всички социални категории. Още повече, преместването на производството на много мултинационални гиганти в по-неразвити райони, "генерира ресурси и мотивации за миграция към тези зони" (Anghel & Horváth, 2009: 17)

1.2.2. Приложими теории при трансграничната миграция

В специализираната литература можем да открием редица теории, които анализират международната миграция, като тези предложени от Самуел Стуфър, от Ернст Георг Равенщайн, от Еверет Ес. Лий, теорията на неокласическата икономика, теорията на новата икономика на миграцията, теорията на зависимостта, теорията на дуалистичния и сегментиран пазар на труда, теория на мигрантските мрежи, систематичната теория и т.н. От гореизброените, ще представим няколко, по-важни, за насоките на развитие на трансграничната миграция, и т.е.:

➤ *Теория на неокласическата икономика.* Тази теория поставя акцент върху икономическите фактори, обяснявайки миграционният процес, като подчертава „появата на миграционните потоци (в макро варианта) и на решението за миграция (в микро- вариант” (Constantinescu, 2002: 95). на макро-ниво трансграничната миграция се появява в резултат на различията при съотношението между търсене и предлагане

на работната сила в различни географски ареали, който отразяват разликите в нивото на заплащане на труда/доходите". На микро-ниво (индивидуид), теорията подчертава фактът, че решението за емигриране е в резултат на анализ, който прави сравнение между мястото на произход и мястото на дестинация, имайки предвид доходите от заплата, качеството на условия на труд, възможностите, нивото на усилие, което трябва да бъде положено за адаптация към нова култура и претърпяната загуба от прекъсването на социалните връзки, които съществуват в мястото на произход (Constantinescu, 2002: 95-96).

➤ *Теория на новата икономика на миграцията.* Тази теория е популяризирана от Оудъд Старк и в сравнение с предишната теория (теория на неокласическата икономика), тази носи елементи на новост в смисъл, че извежда емигранта от състоянието на "относителна изолация" (решението за емигриране бива взето в семейството/ общността), а икономическият фактор не е значим (Constantinescu, 2002: 98). Според тази теория не е важно различието в развитието на отделните държави, а по-скоро позицията която заема едно домакинство "в йерархията на домакинствата в едно човешко общество (от гледна точка на доходите)", като по такъв начин, ефект на миграцията би било включването в рамките на миграционния поток на лица от семейства без мигранти, които се чувстват привлечени от това какво правят другите и в същото време чувстват нуждата от ръст на доходите си, за да запазят „статуса на семейството си на едно високо ниво в рамките на обществото" (Constantinescu, 2002: 98).

➤ *Пазар на сегментираният (дуалистичен) пазар на труда.* Теорията гледа на международната миграция като ефект от търсенето на работна сила в държавите с развита икономика. Съществуват четири

основни фактора, които създават нуждата „от мигрантска работна сила: структурната инфлация, йерархичните ограничения на мотивацията, икономическият дуализъм и демографските промени в запаса на работната сила“ (Constantinescu, 2002: 100). Дуалистичният пазар на работна ръка е формиран от първичния сектор, който се характеризира чрез стабилни работни места, „добри условия на труд, щедри ползи и възможност за растеж в йерархията на работното място“ (например: лекари, адвокати и т.н.) и от вторичния сектор, който е формиран от работни места, които са „неквалифицирани и нестабилни, с лоши или опасни условия на труд и ниска възможност за издигане“ (например: болногледачи/прислужници, работници в строителството) (Şerban, 2017: 376) (Constantinescu, 2002: 100). Според тази теория, приемните общности имат нужда от емигранти за заемане на вторичния сектор, където се намират работни места, които не представляват интерес на местното население.

➤ *Теория на зависимостта и Теория на световната система.*

Теорията на зависимостта се основава върху идеята, че на глобално ниво съществува зависимост на слабо развитите държави или на развиващите се такива, от високо развитите държави, в смисъл че по-слабо развитите държави са доставчици на „сировини и евтина работна ръка“ и в същото време представляват пазари на продуктите на развитите държави (Constantinescu, 2002: 101-102). *Теорията на световната система*, е анализирана от редица изследователи, най-представителният от които е Имануел Валерщайн, който описва взаимоотношенията между развитите държави и по-слабо развитите, като тристргано съотношение (центръ - полу-периферия - периферия) (Валерщайн, 1994). За него „централните държави“ са тези които контролират световния ред, бидейки силно индустириализирани и милитаризирани, „периферни държави“ които са

доставчици на сировини и евтина работна ръка, а "полу-периферните държави" са тези които, въпреки че изглеждат икономически независими, се намират всъщност под влияние на развитите такива. "Международната миграция интегрира постоянни потоци е нараства от периферните и полу-периферните региони към центъра на световната система" (Otovescu, 2008: 115).

➤ *Систематична теория.* От гледната точка на тази теория, на миграцията се гледа като на глобално, динамично явление, което се проявява чрез „потоци от хора“, придвижването на които е в пряка зависимост от серия фактори, като социални, икономически, културни, политически и др. както от държавите на произход, така и от тези на дестинация (Constantinescu, 2002: 09-110). По този начин, според тази теория, за да можем да анализираме миграцията, трябва да имаме поглед върху цялата система и да имаме предвид множество фактори.

1.2.3. Причини и ефекти при трансграничната миграция

Процесът на глобализация обуславя значителни промени (Niță, 2014: 18), веднъж поради технологичният напредък и икономическата конкурентоспособност (Ilie, 204: 240) и в този контекст, миграцията се превръща в ключов фактор с двоен ефект. От една страна на подобрене на икономическата и социална ситуация, а от друга, на неравноправност (Porumbescu, 2015: 166) и социално неравенство.

Между най-често срещаните причини за емиграция, можем да изредим:

- Икономическият упадък на едно общество, който може да бъде открит във финансовия дисбаланс (бюджетен дефицит, висока инфлация, девалвация на националната монетна единица);

- Високо на ниво на бедност у населението, което е следствие от големият брой на незаето население на пазара на труда или заето в дребното земеделие (по-специално в случаите на държави с аграрно стопанство), липса на работни места или зле платени такива.

Освен това, откриваме и фаворизиращи миграцията фактори, като (Răduț, 2009: 55-59):

- Търсене на работна ръка в други региони / държави;
- Либерализирани миграционни политики или дори свободно придвижване на хора между определени държави, като в държавите - членки на Европейският съюз;
- Благоприятно географско положение;
- Сравнително високо ниво на образоването (средно образование и професионална квалификация);
- Развита емигрантска мрежа;
- Развитие на технологиите в областта на транспорта и лесната достъпност до тези средства.

Ефектите от миграцията могат да бъдат открити както на лично и семеен ниво, така и обществено ниво, като същите могат да бъдат определени като положителни или отрицателни.

На лично ниво, измежду следствията от миграцията можем да изброим (Răduț, 2009: 60-62):

- Ангажиране на пазара на работна сила;
- Високи доходи;
- Акумулиране на нови познания и умения;
- Възможност за издръжка на семейството;
- Ангажирането се прави в повечето случаи във вторичния сектор на пазара на работната сила, без значение от нивото на квалификация на имигранта;

- Липса на социална закрила за имигрантите без документи за работа;
 - Затруднения за намиране на работа при завръщане в родната страна;
 - Нарастване риска от развод или раздяла;
 - Нарастване на лицата които стават жертва на трафик;
- на социално ниво, най-често срещаните ефекти са (Răduț, 2009: 62-66):
- Ръст в нивото на изпращани пари към родната страна;
 - Промяна в менталитета;
 - Развитие на диаспората;
 - Дефицит на човешки ресурси в държавата на произход
 - Изтичане на мозъци;
 - Спад в събирането на осигуровки в държавата на произход, поради отсъствие на данъкоплатци които да захранват бюджета, неплащане на данъци и такси и т.н.;
 - Застаряване на населението;
 - Ръст в броя на разводите;
 - Спад на раждаемостта;
 - Обезлюдяване на определени региони;
- На семейно ниво, следствията от феномена на миграция са: (Răduț, 2009: 66-69):
- Ръст в качеството на живот;
 - Изоставяне на семейството;
 - Разделяне на децата от родителите;
 - Претоварването на децата със родителски задължения;

- Изоставяне на учебните занятия от страна на децата, останали без родителски надзор;
 - Отклонения от нормалното поведение на децата без родителски надзор;
 - Небрежно отношение към детето.

Глава 2

Законодателство и политики на Европейският съюз в областта на трансграничната миграция

2.1. Европейско гражданство и свобода на движението

Гражданите на Европейския съюз имат право на свободно придвижване и пребиваване в рамките на европейското пространство.

Всеки един гражданин на дадена държава - членка на ЕС, получава „европейско гражданство“. Европейското гражданство е регламентирано в Договора от Маастрихт, от 1992 г. Това гражданство включва права, задължения и участие в политическия живот, визира консолидирането на имиджа и идентичността на Европейския съюз, но и в същото време изисква по-задълбоченото участие на гражданите в процеса по европейска интеграция (InfoEuropa, 2007 apud. Ilie Goga, 2016: 212).

В настоящият момент, европейското гражданство е регламентирано от чл. 18-25 на Договора за Функциониране на Европейския съюз.

В съответствие с чл. 20 на ДЕС, ал. 1, (предишен чл. 17 от ДЕО) „Учредява се гражданство на Европейският съюз. Гражданин на Съюза е всяко едно лице, което има гражданство на държава-членка. Гражданството на Съюза не заменя националното гражданство, а се добавя към него“. В ал. 2 от същия член, се предвижда фактът, че „Гражданите на Съюза имат права и задължения, които за залегнали в договорите“ като са предвидени изрично редица права, като: „(а) *правото на свободно придвижване и пребиваване на територията на държавите-членки;* (б) *правото да избира и да бъде избиран в Европейския Парламент, както и при местни избори, в държавата в която имат постоянен адрес,* при същите условия като гражданите на

съответната държава; (в) *правото да се ползват, на територията на трета страна, в която държавата-членка, на която те са граждани, няма представителство на закрила от дипломатическите и консулските представителства на всяка държава-членка, при същите условия, както и гражданите на тази държава; (г) правото да отправят петиции до Европейския парламент, да се обръщат към омбудсмана и правото да се обръщат към институциите и към консултативните органи на Съюза на някой от езиците в Договорите и да получават отговор на същия език”.*

Гражданите на ЕС имат ”имат правото да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки, при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за неговото осъществяване”. Не трябва да се пропуска правото на недискриминация, правото на достъп, при определени условия, до документите на Европейския Парламент, на Европейската комисия и на Съвета, но и правото на достъп до Обществени служби на Европейският съюз, както и правото да предлагат гражданска инициативи по смисъла на чл. 11 от ДЕС, при условие, че е подадена от „най-малко един милион граждани на ЕС , представители на значителен брой държави” (Ilie Goga, 2016: 213).

В същото време, правата на европейските граждани са залегнали в Хартата на основните права на Европейският съюз, която ”е приета тържествено на 7 декември 2000 г. (на Междуправителствената Конференция) в Ница, след което е адаптирана на 12 декември 2007 г. в Страсбург, като по-късно, чрез Договора от Лисабон (влязъл в сила на 1 декември 2009 г.), да бъде предвидено изрично това, че „Европейският съюз признава правата, свободите и принципите, които за заложени в

Хартата" и това, че „същата има еднаква юридическа стойност като договорите", съгласно чл. 6, ал. 1 от ДЕС" (Militaru, 2011: 67). В Хартата, можем да открием всички социални, икономически, граждански и политически права с които могат да се ползват всички граждани на Европейския съюз (Ilie Goga, 2016: 214).

Освен това, в подкрепа на „консолидирането правата на европейските граждани, Съюзът се присъедини, чрез Лисабонския Договор, към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи" (чл. 6 от ДЕС), документ от изключителна важност, изготвен от Съвета на Европа, който поставя тези права в основата на гражданството на Европейския съюз (Ilie Goga, 2016: 214).

Свободното движение дава възможност на гражданите на ЕС да разширят мирогледа си много по-далеч от националните граници, да се придвижват за по-дълъг или къс период от време между държавите-членки с цел образование, наемане на работа, при служебни ангажименти, туризъм или бизнес (Eurostat, 2018). Чрез свободното придвижване могат да се развиват културни и социални отношения и могат да се „генерират взаимни икономически ползи за предприятията и потребителите, включително и за тези които остават у дома, тъй като вътрешните бариери биват елиминирани постоянно" (Eurostat, 2018).

Свободно движение на работещите (чл. 45 от ДФЕС) е вид форма на свобода на движение на хората (чл. 26 от ДФЕС) и се отнася изключително за вътрешния пазар на ЕС (Luca, 2016: 67). От тази свобода на работещите има две изключения, предвидени в чл. 45, ал. 4 от ДФЕС и чл. 45. ал 3 от ДФЕС. По този начин, чл. 45. ал. 4 гласи, че "разпоредбите относно свободното движение на работещите не се прилагат за работа в държавната администрация" (с четири изключения, установени от

Европейският Съд „обществени организации, отговорни за предоставяне на търговски услуги, услуги по здравеопазване, държавни възпитателни заведения и невоенни изследвания провеждани в обществените институции“) а в чл. 45. ал. 3 се ”определят правата⁸³ които следват от свободното движение на работещите и предвижда, че тези права могат да бъдат обект на дадени ограничения, по причини свързани с обществена политика, обществена сигурност или обществено здраве“ (Luca, 2016: 67). За работещите в ЕС основен принцип на социална сигурност представлява ”Равенство и недопускане на дискриминация, основана на националност, според който, лицата които имат постоянен адрес в държава-членка, имат същите задължения и се ползват със същите права съгласно законодателството на всяка държава-членка, като гражданите на тази държава⁸⁴“ (Luca, 2016: 71).

2.2. Политики на ЕС по отношение на миграцията

В рамките на Европейския съюз, миграцията има тенденцията да бъде постоянна, от бедните страни към богатите и по този начин в страните на отпътуване има огромно намаление на квалифицираната работна сила, а в страните на дестинация се наблюдава постоянно нарастващо на квалифицираните работещи. От 2000 г. насам в

⁸³чл. 45, ал. 3 от ДФЕС: ”При спазване на ограниченията, обосновани от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, свободата на движение на работещите предполага правото на:

(a) приемане на действителни оферти за работа;
(b) свободно придвижване за тази цел на територията на държавите-членки;
(c) пребиваване в държава-членка за извършване на работа за която е заплатен, съгласно законните документи и административните актове, които регламентират наемането на работа на работещите в съответната държава;
(d) оставане на територията на държава-членка след започване на работа в тази държава, които ще бъдат предмет на регламенти, приети от Комисията“.

⁸⁴ чл. 45, ал. 2 от ДФЕС: ”Свободата на движение предполага премахването на всякаква дискриминация, основана на националност, между работниците на държавите-членки по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд“.

европейските страни е регистриран най-висок процент на емиграция, достигащ например в Румъния до 8,3 % (UNDESA, 2013: 4 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 94).

Миграционните политики на ниво ЕС се насочват към граждани на страни извън ЕС и имат за цел да привлекат "конкретен профил на мигранти, най-често за преодоляване на някои дефицити в компетентностите" (Eurostat, 2018 г.). За да бъдат избрани, чужденците преминават през процес на набиране на персонал, който е насочен към образователното ниво, професионалния опит, езиковите познания и др. Освен това работодателите могат да наемат мигранти още преди да са се установили в Европейския съюз, така че те да имат работа при пристигането си (Eurostat, 2018 г.).

Освен това, политиките на Европейският съюз в областта на миграцията, визират и други два аспекта: "предотвратяване на незаконната миграция и незаконното наемане на работа на мигранти без разрешително за работа и насърчаване на интеграцията на имигрантите в обществото" (Eurostat, 2018). Бяха направени много усилия в борбата "против мрежите за незаконен трафик на хора в рамките на ЕС" (Eurostat, 2018).

Съгласно чл. 6 от Договора за Функциониране на Европейския Съюз: "Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, при зачитане на фундаменталните права и на различните правни системи и правни традиции в държавите-членки" (чл. 6, ал. 1 ДФЕС) и още, "Съюзът гарантира липсата на контрол на лицата на вътрешните граници и разработва обща политика в областта на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарност между държавите-членки и която е справедлива спрямо гражданите на трети държави (по смисъла на настоящата глава, апатридите се приравняват на граждани на трети държави)" (чл. 6, ал. 1 ДФЕС).

Що се отнася до контрола по границите, "Съюзът разработва политики които преследват: а) гарантирането на липсата на всякакъв контрол върху лицата които преминават вътрешна граница, без значение от гражданството; б) гарантирането на контрол върху лицата и ефикасното им наблюдение при преминаване на външна граница; в) поетапното въвеждане на интегрирана система за управление на външните граници" (чл. 77, ал. 1 ДФЕС). Европейския Парламент и Съвета "предприема мерки по отношение на: а) обща политика за визите и други разрешителни за краткосрочно пребиваване; б) проверки на които са подложени лицата, пресичащи външните граници; в) условия при които граждани на трети страни могат да се движат свободно, а кратък период от време, на територията на Съюза; г) всяка една мярка, която е необходима за поетапното въвеждане на интегрирана система за управление на външните граници; д) липсата на какъвто и да е контрол върху лицата, независимо от гражданството им, при преминаване на вътрешна граница (чл. 77, ал. 1 ДФЕС).

Като цяло, Европейският съюз преследва създаването на общи политики, които са насочени в следните направления:

- "Регулиране и контрол на миграционните потоци;
- Борба срещу нелегалната миграция;
- Интегриране на имигрантите;
- Международно сътрудничество в областта на миграцията;
- Създаването на обща европейска система за убежище" (Europe Direct, 2013: 5).

В рамките на Европейската комисия, Генералната Дирекция по Миграция и Вътрешни Работи представлява органа който е отговорен за европейската политика в областта на трансграничната миграция и в тази

връзка, Дирекцията издава периодично серия от комюникета и доклади. През 2005 г., Европейската комисия лансира "Зелена книга относно подходите на ЕС при управлението на икономическата миграция" [СОМ (2004) 811 final] която се отнася до необходимостта от общ набор от правила за одобрение на икономическите мигранти, което довежда до приемането на План за политики по отношение на легалната миграция [СОМ (2005) 669 final] в края на 2005 г. (Eurostat: 2018). През 2015 г., Европейската комисия лансира програмата относно миграцията [СОМ (2015) 240 final], чрез която бяха посочени спешните мерки, които трябва да бъдат взети в отговор на "кризисната ситуация в средиземноморския регион, както и стъпките, които трябва да бъдат предприети през следващите години за по-добро управление на миграцията във всичките и нейни аспекти" (Eurostat: 2018).

2.3. Европейски правни актове в областта на трансграничната миграция

Някои от най-представителните правни актове, приети на равнище Европейски съюз в областта на трансграничната миграция, са:

- "Директива 2003/86/на ЕК относно правото на събиране на семейството;
- Директива 2003/109/на ЕК относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани в трети страни;
- Директива 2004/114/ на ЕК относно условията за приемане на студенти;
- Директива 2005/71/на ЕК за улесняване достъпа на изследователи до ЕС;
- Директива 2008/115 на/ЕК относно връщането на незаконно пребиваващи граждани на трета държава;

- Директива 2009/50/на ЕК относно влизането на висококвалифицирани мигранти;
- Директива 2009/52/ на ЕК относно санкциите срещу работодателите;
- Директива 2011/95 на/ЕК относно стандартите на условията, които трябва да бъдат изпълнени от граждани на трети страни или лица без гражданство, както е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, отговарящи на условията за субсидиарна закрила и защита на съдържанието предоставено;
- Директива 2013/32 / на ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила;
- Директива 2013/33 / на ЕС относно стандартите за приемане на лица, търсещи международна закрила;
- Директива 2014/36 / на ЕС относно сезонните работници;
- Директива 2014/66 / на ЕС относно вътрешно-корпоративните трансфери;
- Директива 2014/67 / на ЕС относно командироването на работници;
- Директива 2016/801 / на ЕС относно студентите и изследователите“ (Eurostat, 2018).

Глава 3

Емиграцията при румънците

За Румъния, миграцията на работната сила представлява един от най-значителните проблеми, с дори драматични ефекти в дългосрочен план.

Румънската държава гледаше дълъг период от време на емиграцията на румънците като на нещо ползотворно, което води до ръст в БВП, като следствие от изпращането на парични средства обратно в родината, до износ на безработицата и до промяна в менталитета на своите граждани (Президентска комисия за анализ на социалните и демографски искове, 2009: 276).

След освобождаването на границите, настъпило след Революцията от 1989 и още повече, след присъединяването на Румъния към Европейският съюз, нашата държава се превръща в "източник на евтина, но квалифицирана работна ръка" (Danii, 2004: 230 apud. Ilie, 2014: 66) и още повече, през последните години се наблюдава разширяване на феномена „изтичане на мозъци“, тоест на най-квалифицираната прослойка от работната сила.

Става все по-трудна да се оцени броят на румънците на работа в чужбина, благодарение на циркулационния характер на това явление и поради големия брой на лица, които емигрират на територията на друга държава-членка на Европейския съюз.

Имайки предвид голям брой източници и данни, които могат да бъдат потвърдени (International Organization of Migration, 2008; United Nation. Economic and Social Affairs, 2015) можем да оценим броя на заминалите в чужбина на около **3,4 милиона румънски граждани**, които имат постоянно местожителство в друга държава, като по този показател

Румъния е на 4-то място в ЕС. (след Великобритания - 4.9 милиона, Полша - 4.4 милиона и Германия - 4 милиона) и на 18-то място в света. Най-голям брой преселници от Румъния има в Италия - 1.151.395, следвани от тези в Испания - 1.017.595, тези от Германия - 533.600, Великобритания - 328.000 и Франция - 200.000 (73.000 чужденци румънци + 230.000 румънски имигранти) (Национален статистически институт на Италия, 2016; Постоянно наблюдение на имигрантите, 2017; Федерална служба на Германия за миграция и бежанци, 2016: 227; Hawkins, 2018: 23; Economica.net: 2013; Национален институт по статистика и икономически изследвания на Франция: 2018). Ситуацията е трагична, предвид факта, че правейки едно елементарно изчисление, забелязваме че 17% от населението на Румъния е емигрирало.

Таблица 3.1. Разпределение на румънските емигранти по държави на дестинация

Държава на дестинация	Брой на емигрантите
Италия	1.151.395
Испания	1.017.595
Германия	533.600
Великобритания	328.000
Други държави	≈369.410
Общо	≈ 3.400.000

Източник: Таблицата е изготвена от автора на база събрани статистически данни

Въпреки това, данните от преброяването на населението на Румъния през 2011 г. представя един брой от 1.113.269 емигрирали румънци, от които 727.540 лица са заминали за дълъг период от време

или за постоянно (повече от 12 месеца) и 385.729 лица със временно пребиваване за къс период (Национален Статистически Институт (на Румъния, 2012).

Според статистическите данни от Националния Статистически Институт от 2018 г, в периода 1990 - 2016 г са емигрирали окончателно в чужбина 527.170 румънци, а в периода 2008 - 2016 г, един брой от 1.850.066 лица са емигрирали временно (НСИ. Tempo-online, 2018).

Таблица 3.1. Брой на румънски емигранти, напуснали окончателно държавата, за периода 1990 - 2016 г
(разпределение в зависимост от държавата на дестинация)

	Година 1990	Година 1991	Година 1992	Година 1993	Година 1994	Година 1995
	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица
Общо	96929	44160	31152	18446	17146	25675
Австралия	611	301	297	236	220	136
Австрия	3459	4630	3282	1296	1256	2276
Канада	1894	1661	1591	1926	1523	2286
Швейцария	:	:	:	:	:	:
Франция	1626	1512	1235	937	787	1438
Германия	66121	20001	13813	6874	6880	9010
Гърция	576	354	143	80	87	193
Израел	1227	519	463	324	417	316
Италия	1130	1396	528	645	1580	2195
Словакия	:	:	:	:	:	:
Испания	:	:	:	:	:	:
САЩ	4924	5770	2100	1245	1078	2292
Швеция	996	381	686	199	176	520
Унгария	10635	4427	4726	3674	1779	2509
Други държави	3730	3208	2288	1010	1363	2504

	Година 1996	Година 1997	Година 1998	Година 1999	Година 2000	Година 2001
	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица
Общо	21526	19945	17536	12594	14753	9921
Австралия	165	207	206	124	143	79
Австрия	915	1551	941	468	270	167
Канада	2123	2331	1945	1626	2518	2483
Швейцария	:	:	:	:	:	100
Франция	2181	1143	846	696	809	463
Германия	6467	5807	3899	2370	2216	854
Гърция	274	232	316	214	328	105
Израел	418	554	563	326	433	279
Италия	1640	1706	1877	1415	2142	1486
Словакия	:	:	:	:	:	20
Испания	:	:	:	:	:	616
САЩ	3181	2861	2868	2386	2723	1876
Швеция	310	468	129	98	90	51
Унгария	1485	1244	1306	774	881	680
Други държави	2367	1841	2640	2097	2200	662

	Година 2002	Година 2003	Година 2004	Година 2005	Година 2006	Година 2007
	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица
Общо	8154	10673	13082	10938	14197	8830
Австралия	58	45	84	78	125	83
Австрия	293	326	491	421	581	313
Канада	1437	1444	1445	1220	1655	1787
Швейцария	141	200	182	151	178	115
Франция	233	338	436	343	529	372
Германия	1305	1938	2707	2196	3110	1902
Гърция	60	64	97	114	134	72
Израел	106	164	85	64	128	57
Италия	1317	1993	2603	2731	3393	1401
Словакия	122	130	54	19	30	11
Испания	172	186	162	139	330	138
САЩ	1356	2012	2049	1679	1982	1535

Швеция	42	50	62	29	37	2
Унгария	903	984	1553	1013	900	266
Други държави	609	799	1072	741	1085	776

	Година 2008	Година 2009	Година 2010	Година 2011	Година 2012	Година 2013
	Брой лица					
Общо	8739	10211	7906	18307	18001	19056
Австралия	82	128	81	112	92	97
Австрия	345	421	569	1089	1032	981
Канада	1738	2045	858	967	846	954
Швейцария	120	99	85	93	88	130
Франция	431	576	405	663	660	663
Германия	1788	1938	1399	2014	1907	2283
Гърция	85	124	133	160	162	110
Израел	50	111	62	2857	2292	2506
Италия	1098	984	844	1906	2097	2607
Словакия	7	6	26	3	6	12
Испания	238	547	882	3352	4605	4968
САЩ	1591	1793	1086	1350	1073	819
Швеция	7	15	17	20	29	44
Унгария	354	331	266	514	355	346
Други държави	805	1093	1193	3207	2757	2536

	Година 2014	Година 2015	Година 2016
	Брой лица	Брой лица	Брой лица
Общо	11251	15235	22807
Австралия	45	116	111
Австрия	569	804	1347
Канада	688	1184	1086
Швейцария	114	165	234
Франция	495	628	886
Германия	2008	2780	3959
Гърция	60	129	169

Израел	22	43	75
Италия	1553	2033	3575
Словакия	6	5	16
Испания	3134	3375	5361
САЩ	536	802	1281
Швеция	51	104	167
Унгария	286	420	390
Други държави	1684	2647	4150

Източник: Националния Статистически Институт. TEMPO-Online (2018) *Окончателно емигрирали според държавата на дестинация [On-line]* Достъп на 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

Според Националния Статистически Институт, основната категория хора, емигрирали от Румъния е тази на възраст между 25 и 64 години, както през 2002 г., така и през 2012 г. Втората категория, е тази на лицата между 15 и 24 години, като тя е втора и през 2002, и през 2012 г (Национален Статистически Институт, 2014: 13).

В направеното проучване "Трудова мобилност в рамките на ЕС - въздействието на разширяването и функционирането на преходните споразумения" от 2011 г., Оланд и сътрудниците му оценяват за периода 2004 - 2009 г. нетните натрупани отпътувания за държавите EU-2 и EU-8. Най-голям дял на нетни отпътувания се откриват в Румъния (7,3%). (Holland et. al, 2011: 252 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017:95).

В докладът "Социални въпроси и приобщаване, заетост и социално развитие в Европа 2011" се отбелязва фактът, че Румъния има най-висок дял на мобилност, над 11%, дори ако вземем предвид периода от 7 години между 2004 и 2011 г., когато дялът на мобилност е бил 6% (Европейска комисия. DGE, 2011: 253 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017:95).

Румъния се намира в периода 2010/11 между държавите с най-голям ръст на емигранти, които имат образование от трето ниво. По този начин, нашата държава бележи ръст от 108%. Заедно с Румъния, можем да забележим и други държави с впечатляващ ръст на високо квалифицираните емигранти, като Бразилия (ръст от 105%), Полша (ръст от 114%), Колумбия (ръст от 116%) и Пакистан и Индия (ръст от 123%) (OECD, 2015: 26-27 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 94).

Миграцията на румънските граждани, поражда сериозно проблеми за нашата държава. "Анализирайки в дългосрочен аспект социалните и икономически ефекти от масивната емиграция, същите се оказват негативни:

- демографски упадък чрез нарушаване на възрастовата структура на населението;

- увеличаване на разводите и гражданските бракове;

- усилване на обществените и регионалните различия на територията на Румъния, най-вече в бедните села и градове, които стават все по-бедни в сравнение с тези в които постъпват парични средства от мигрантите зад граница;

- спад в сумите които постъпват в държавата, в следствие на все по-намаляващите връзки в родните краища, като ефект от изселването на цели семейства в чужбина (Ilie, 2014: 56-57);

- загуба на инвестираните в образование средства за младите, които решават да се установят зад граница; (Sandu, 2007 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 96);

Що се отнася до директните ефекти, които осъществява емиграцията, върху работната сила в Румъния, можем да идентифицираме:

- дефицит на работна ръка;

- спад в броя на данъкоплатците към държавния бюджет;
- влиянето на завръщащите се в държавата емигранти в сивия сектор на икономиката;
 - области, които са силно засегнати от ефектите на масивна миграция на работната ръка, като здравеопазване, образование и научни изследвания" (Ilie, 2014: 56-57), както по отношение на резултатите в тези сектори, така и като дефицит на персонал;
 - силен натиск върху националната пенсионна система "Смята се, че делът на населението на възраст равна или по-напреднала от 65 години, ще се удвои от 15% на 30% до 2060 г., придружен от намаляване с 30% на трудоспособното население, като по този начин се оказва силен натиск върху пенсионната система, здравните услуги и тези за дълготрайна грижа на хора" (MMFPSPV, 2015: 3);
 - натиск върху здравните услуги (в момента плътността на лекарите е 19 на 10.000 жители, в сравнение с 33 на 10.000 жители в ЕС през 2008 г и 25 лекари на 10.000 през 2011 г) (Ilie Goga & Ilie, 2017: 96)

Измежду секторите на икономиката в Румъния, които са на засегнати от масивното изтичане на мозъци е здравеопазването. Около 2000 медици емигрират през всяка една година към западните държави, от почти 50.000 лекари, които работят в Румъния (през 2010 г) (Ilie, 2016: 21-22). Председателят на Медицинската Колегия на Румъния, Георге Борчан, декларира в средата на месец март, 2016 г, за Ди Си Нюз, че над 14.000 румънски лекари са се установили на Запад през последните 15 години (DC News, 2016), което означава, че средно на ден Румъния губи по 2 - 3 лекари (Ilie Goga & Ilie, 2017: 96).

Една друга ситуация, която поражда големи проблеми е тази, свързана с младото поколение, което заминава на обучение в чужбина.

Социологическите проучвания показват, че почти 40% от тези лица не се завръщат за да упражнят професията си в родината (Digi 24, 2015 apud Ilie Goga & Ilie, 2017: 96). В подкрепа на усилията, които нашата държава полага за намаляване риска от оставане в чужбина на румънските абсолвенти с висше образование, можем да отбележим проекта „СНАРТ Диаспора“, лансиран през 2014 г. от Лигата на Румънските Студенти зад Граница (ЛРСГ). „Многостранната стратегия за привличане към Румъния на младите от диаспората (СНАРТ Диаспора) представлява предложение за обществена политика, което има за цел оползотворяването на стратегическия потенциал на високо квалифицираните младежи в чужбина и улесняване на приноса им за икономическото и социално развитие на Румъния“ (Лига на Румънските Студенти зад Граница, 2016 apud. Ilie, 2016). Сред предложенията които са лансирали от проекта СНАРТ Диаспора, можем да отбележим:

- "Въвеждане на" онлайн "процедури за набиране на кандидати за публични длъжности за тези които са в чужбина;
- Предоставяне на финансови стимули при завръщането в страната под формата на данъчни облекчения за определен период, на абсолвентите завършили най-добрите 500 университета в света;
- Създаване на програма за привличане на преки чуждестранни инвестиции в Румъния чрез посредничеството на румънските бизнес общности в чужбина, с подкрепата на асоциациите на чуждестранните инвеститори в Румъния и подкрепата на двустранните търговско-промишлени палати;
- Създаване на организация от експерти в румънската диаспора която да предлага консултантски услуги на обществените институции с ключови роли в публичния сектор;

- Текущи програми за „Приятелство“ и „Обмяна на опит“ в държавни институции, по примера на програмата „Стипендианти на Белият дом“ от САЩ, насочена към абсолвентите на 100-те най-добри университета в света;
- Развитие на изследователски и инновационни центрове в интегрирана публично - частна система за най-добрите инженери и изследователи от страната и чужбина;
- Разработване на интерактивен уебсайт с полезна информация за румънците в диаспората, които желаят да се върнат в Румъния, но също така и за чужденците, които желаят да изберат страната ни като дестинация за собствената си кариера;
- Повече динамика в процеса на признаване на дипломи и други академични и професионални удостоверения, получени в чужбина от намиращите се зад граница, както румънци, така и чужденци;
- Провеждане на проект на "картуниране на диаспората", за установяване на броя, разпространението социално - демографските характеристики на румънската диаспора, включително студенти и абсолвенти;
- Организиране два пъти в годината на двугодишни панаири за виртуални кариери, посветени на висококвалифицирани млади хора в чужбина "(Румънска студентска лига в чужбина, 2016 г.).

В заключение, в дългосрочен план ефектите от миграцията са негативни, а Правителството на Румъния няма все още въведена обществена политика, която да намали мащаба на това явление.

Глава 4

Миграционният феномен в Румъния. Тенденции и показатели

Поради проблемната икономическа ситуация и относително ниските заплати, Румъния не представлява през последните години атрактивна дестинация за мигрантите.

През последното десетилетие, на територията на Румъния се наблюдават около 150.000 временни имигранти. Съгласно предложеното определение от страна на Националния Статистически Институт, "временни имигранти са тези лица които имигрират в Румъния за период, по-кратък от 12 месеца" (НСИ: 2018).

**Таблица № 4.1. Временни имигранти в Румъния за периода
2008 - 2016 г.**

	Година 2008	Година 2009	Година 2010	Година 2011	Година 2012
	Брой лица				
Общо	138929	135844	149885	147685	167266
Мъже	85421	79398	85486	83931	94047
Жени	53508	56446	64399	63754	73219

	Година 2013	Година 2014	Година 2015	Година 2016
	Брой лица	Брой лица	Брой лица	Брой лица
Общо	153646	136035	132795	137455
Мъже	84790	70841	73670	79387
Жени	68856	65194	59125	58068

Източник: Национален Статистически Институт. TEMPO-Online (2018) *Временни имигранти по пол и възраст [On-line]* Достъп на 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

Според данните от Националния Статистически Институт на Румъния, публикувани през 2018 г., в нашата държава, за периода 1991 - 2016 г., са пристигнали 270.215 постоянни имигранти, большинството от Република Молдова.

Таблица 4.2. Брой на постоянна имигранти в Румъния за периода 1991 - 2016 г. (разпределение в зависимост от държавата на произход)

	Година 1991	Година 1992	Година 1993	Година 1994	Година 1995
	Брой лица				
Общо	1602	1753	1269	878	4458
Австрия	:	:	:	121	536
Канада	:	:	:	12	74
Франция	:	:	:	79	460
Германия	:	:	:	229	739
Израел	:	:	:	31	162
Италия	:	:	:	19	133
Молдова	:	:	:	62	1019
САЩ	:	:	:	80	325
Украина	:	:	:	1	24
Унгария	:	:	:	60	280
Други държави	:	:	:	184	706

	Година 1996	Година 1997	Година 1998	Година 1999	Година 2000
	Брой лица				
Общо	2053	6600	11907	10078	11024
Австрия	288	387	235	147	84
Канада	56	132	96	89	60
Франция	471	942	341	178	110
Германия	318	539	480	330	227

Израел	29	150	164	117	57
Италия	47	111	106	73	70
Молдова	372	3044	8908	7789	9146
САЩ	104	324	252	248	161
Украина	10	95	418	446	649
Унгария	102	340	434	272	173
Други държави	256	536	473	389	287

	Година 2001	Година 2002	Година 2003	Година 2004	Година 2005
	Брой лица				
Общо	10350	6582	3267	2987	3704
Австрия	68	81	69	90	76
Канада	93	131	181	175	153
Франция	101	80	83	101	117
Германия	207	224	231	296	238
Израел	101	108	148	185	134
Италия	81	91	112	163	216
Молдова	8682	5214	1881	1254	1917
САЩ	191	227	235	259	311
Украина	396	66	39	19	27
Унгария	111	62	56	68	74
Други държави	319	298	232	377	441

	Година 2006	Година 2007	Година 2008	Година 2009	Година 2010
	Брой лица				
Общо	7714	9575	10030	8606	7059
Австрия	75	126	126	145	111
Канада	187	271	334	296	230
Франция	125	184	153	169	149
Германия	252	423	526	496	438
Израел	156	239	204	162	108
Италия	313	844	1290	1233	1274
Молдова	4349	4019	3476	2847	1973

САЩ	292	466	581	539	434
Украина	38	75	63	63	39
Унгария	103	249	368	335	294
Други държави	1824	2679	2909	2321	2009

	Година 2011	Година 2012	Година 2013	Година 2014	Година 2015	Година 2016
	Брой лица					
Общо	15538	21684	23897	36644	23093	27863
Австрия	80	50	62	69	129	135
Канада	224	132	153	202	299	308
Франция	143	83	85	160	202	243
Германия	357	280	669	269	465	596
Израел	130	64	98	106	142	149
Италия	692	473	553	879	1315	1282
Молдова	8919	16931	20066	20125	14340	17727
САЩ	479	298	325	369	477	582
Украина	1013	492	684	1090	1221	1157
Унгария	248	166	158	163	227	228
Други държави	3253	2715	1044	13212	4276	5456

Източник: Национален Статистически Институт. TEMPO-Online (2018) Постоянни имигранти според държава на произход [On-line] Достъп на 24.01.2018: <http://statistici.insse.ro/shop/>

Що се отнася до ситуацията в Румъния, като държава на дестинация за високо квалифицирани емигранти, доклада на Организация на Обединените Нации за 2013 г, отбелязва една изненадваща ситуация, или фактът че в Румъния, за периода 2010-2011 г, са пристигнали 109.000 високо квалифицирани емигранти, с произход по-специално от държавите на Азия и Африка (UNDESA, 2013 apud. Ilie Goga & Ilie, 2017: 95).

Глава 5

Регламентиране на трансграничната миграция в Румъния

5.1. Аспекти които се отнасят до получаването и лишаването на румънско гражданство

В Румъния, получаването и лишаването на румънско гражданство са регламентирани от Закон 21/1991 от дата 1 март 1991 г., (актуализиран). Съгласно Закон 21/1991 "румънското гражданство представлява връзката и принадлежността на дадено физическо лице с румънската държава" и "румънските граждани са равни пред закона; само те биха могли да бъдат допуснати до заемането на гражданска публични или военни длъжности, като в същото време се ползват със закрилата на румънската държава" (Закон 21/1991, чл. 1, ал. 1-3).

5.1.1. Получаване на румънско гражданство

"Румънско гражданство се придобива чрез:

- а) раждане;
- б) осиновяване;
- в) придобиване след поискване" (Закон 21/1991, чл. 4).

5.1.1.1. Придобиване на гражданство при раждане

Придобиването на румънско гражданство в следствие на раждане, се осъществява съгласно принципа "право на кръвта", така че гражданството се предава от едно поколение към следващото. В съответствие с римският принцип "ius sanguinis" (право на кръвта), който се прилага и в Румъния, новороденото получава гражданството на една държава, когато се ражда от родители които са граждани на дадената

държава, или ако поне един от родителите е гражданин на същата държава. Само в случая в който родителите са неизвестни, гражданството се дава на принципа "ius soli/ ius loci" (право на земята), така, че детето получава гражданство на държавата в което е родено (Wall Street, 2018). По настоящем, в 198 държави се предоставя гражданство на принципа "мястото на раждане", между които, Съединените Американски Щати, Канада, Бразилия, Колумбия и т.н. трябва да се отбележи фактът, че в европейските държави (като Румъния, България, Германия, Италия и др.), гражданството се придобива съгласно принципа "ius sanguinis" (Wall Street, 2018).

По този начин, румънският закон предвижда фактът, че "новородените на територията на Румъния, от родители, румънски граждани, се считат за румънски граждани.

Също така, румънски граждани са и тези които:

- a) са родени на територията на Румъния, дори когато само един от родителите е румънски гражданин;
- б) са родени в чужбина и двамата родители или поне единия от тях е румънски гражданин.

Намерено безпризорно дете, на територията на Румъния бива считано за румънски гражданин, до доказване на противното, когато нито един от родителите не е познат" (Закон 21/1991, чл. 5).

5.1.1.2. Придобиване на гражданство чрез осиновяване

В Румъния "румънско гражданство се придобива от дете, което е чужд гражданин или е без гражданство, след процедура по осиновяване, когато осиновителите са румънски граждани. В случай, че осиновеният е пълнолетен, се изисква изричното съгласие на същия.

В случай, че само един от осиновителите е румънски гражданин, гражданството на осиновения малолетен ще бъде решено по взаимно съгласие на осиновителите. В случай, че осиновителите не стигнат до съгласие, компетентна съдебна инстанция ще разгледа казуса и ще се произнесе по въпроса за гражданството на малолетния, като има предвид интересите на същия. С случай, че детето е навършило 14 годишна възраст, е необходимо и неговото съгласие.

Когато осиновяването се осъществява от едно лице и същото е румънски гражданин, малолетният получава гражданството на осиновителя.

В случай, че осиновяването се прави от съпруг - румънски гражданин на родител - естествен или осиновител, който е чужд гражданин, или от лице което е румънски гражданин и което живее на семейни начала с този родител, в съответствие с разпоредбите на Закон № 273/2004, относно процедурите за осиновяване, публикуван с допълнения, гражданството на малолетния ще бъде решено по взаимно съгласие на осиновителя и родителя който е чужд гражданин. В ситуацията в която същите не стигна до съгласие компетентна съдебна инстанция ще разгледа казуса и ще се произнесе по въпроса за гражданството на малолетния, като има предвид интересите на същия. С случай, че детето е навършило 14 годишна възраст, е необходимо и неговото съгласие. (Закон 21/1991, чл. 6).

В ситуацията „в която осиновяването бъде обявено за нищожно или бъде анулирано, дете което няма навършени 18 години, няма да бъде считано за румънски гражданин, когато живее за постоянно в чужбина или отпътува от страната с цел постоянно пребиваване в чужбина.“

В случай на анулиране на осиновяването, детето което няма навършени 18 години, губи румънското си гражданство, на датата на

анулиране на осиновяването, когато детето живее в чужбина или отпътува от страната с цел постоянно пребиваване в чужбина“ (Закон 21/1991, чл. 7).

5.1.1.3. придобиване на гражданство след поискване

Съществува възможност за даване на румънско гражданство при поискване, „от лице без гражданство или от чужд гражданин, който отговаря на следните условия:

а) роден е и пребивава за постоянно, на датата на заявлението, на територията на Румъния, или без да е роден на същата територия, пребивава законно на територията на Румъния от поне 8 години, или в случай на граждански брак и съжителства с румънски гражданин, от поне 5 години от датата на брака;

б) докаже чрез поведение, действия и отношение, лоялност към румънската държава, не предприема или не поддържа дейност срещу принципите на правова държава и национална сигурност и декларира, че нито в миналото не е предприемал подобни действия;

в) има навършени 18 години;

г) има осигурени в Румъния средства за нормално съществуване, в условията които са определени от законодателството относно режима на чужденците;

д) познат е с добро поведение и не е бил осъждан в страната или в чужбина за деяние което го прави недостоен за качеството на румънски гражданин;

е) владее румънски език и има елементарни понятия за румънската култура и цивилизация, в достатъчна степен за да бъде интегриран в социалния живот;

ж) запознат е с разпоредбите на Румънската Конституция и знае националният химн" (Закон 21/1991, чл. 8, ал. 1).

Сроковете които са предвидени в чл. 8, ал. 1) буква. а) от Закон 21/ 1991 (съответно 8 или 5 години) могат да бъдат намалени на половина в следните ситуации:

- а) кандидатът е международно призната личност;
- б) кандидатът е гражданин на държава-членка на Европейския съюз;
- в) кандидатът е получил статут на бежанец, съгласно действащите законови разпоредби;
- г) кандидатът е инвестирал в Румъния суми, които надхвърлят 1.000.000 евро (Закон 21/1991, чл. 8, ал. 2).

В ситуацията в която "чужд гражданин или лице без гражданство, което е заявило придобиването на румънско гражданство се намира извън територията на Румъния за период който надхвърля 6 месеца в рамките на една календарна година, съответната година не се взема в предвид при отчитането на общия период" чл. 8, ал. 1) бук. а) от Закон 21/ 1991 (съответно 8 или 5 години) (Закон 21/1991, чл. 8, ал. 3).

В същото време, "румънско гражданство може да бъде дадено, при поискване, на лице което е без гражданство или е чужд гражданин, което е допринесло по изключителен начин за популяризирането и опазването на румънската култура, цивилизация и духовенство, с възможност за установяване на постоянно пребиваване в страната или със запазването на същото в чужбина, когато отговаря на условията по чл. 8 ал. (1) бук. б), с) и е)⁸⁵". (Закон 21/1991, чл. 8¹).

⁸⁵ Чл. 8 ал. (1) бук. б), с) и е) от Закон 21/ 1991 се отнасят до доказване на лоялността към румънската държава, до това че не поддържа дейности срещу обществения ред или държавната сигурност; до това че лицето има настъпили 18 години и има добро

В същото време, „румънско гражданство може да бъде дадено, при поискване, на лице което е без гражданство или е чужд гражданин, което може да допринесе значително за популяризиране имиджа на Румъния чрез изключителни спортни постижения, с възможност за установяване на постоянно пребиваване в страната или със запазването на същото в чужбина, когато отговаря на следните условия:

- a) кандидатът представлява Румъния в национални гарнитури, съгласно законовите разпоредби на международната спортна федерация към която принадлежи Румъния;
- б) кандидатът изпълнява условията по чл. 8 ал. (1) бук. b), c) и e)⁸⁶ и изразява привързаността си към Румъния и към специфичната ценностна система на румънското общество” (Закон 21/1991, чл. 8²).

Дете, което е родено от родители които са чужди граждани или такива без гражданство, което няма навършени 18 години и което живее на датата на заявлението, на територията на Румъния, получава румънско гражданство по искане на родителите, заедно със същите; заявлението се подава ведно с това на родителите, съгласно чл. 8 от Закон 21/ 1991 (Закон 21/1991, чл. 9, ал. 1).

В случай, че само един от родителите изисква получаване на румънско гражданство, съгласно чл. 8, родителите решават за гражданството на детето, което няма навършени 18 години и което живее, на датата на заявлението на територията на Румъния, а когато родителите не стигнат до съгласие, съдът от постоянното местожителство на малолетния ще реши това, вземайки под внимание интересите на детето. Тогава когато детето има навършени 14 години,

поведение, като не е осъждано в страната или в чужбина, за деяния които го правят недостойно за качеството на румънски гражданин.

⁸⁶ Също.

има нужда от неговото съгласие (Закон 21/1991, чл. 9, ал. 2). При тази ситуация "заявлението за получаване на румънско гражданство, за детето, което не е навършило 18 години, ще бъде подадено ведно с това на родителите. Детето придобива румънско гражданство на същата дата като своя родител" (Закон 21/1991, чл. 9, ал. 3). По изключение, за дете което е родено след подаване на документите от страна на родителите или родителя, заявлението може да бъде подадено до датата на получаване на румънско гражданство на същите. (Закон 21/1991, чл. 9, ал. 4).

В случай, че малолетния не е получил румънско гражданство, съгласно условията на чл. 9, ал. (1) или (3) от Закон 21/1991, "родителите или родителят, които са получили румънско гражданство, в съответствие с чл. 8 от Закона, могат/може да подадат заявление за получаване на гражданство за малолетния, ако същият живее на територията на Румъния, на датата на заявлението. Същото ще бъде придружено от доказателство за средства за нормално съществуване, както и, според случая, от съгласието на другия родител. Разрешението на случая се осъществява Заповед на председателя на Национална Служба за Гражданство, въз основа на доклад, който съдържа мотивирано предложение на Комисията за гражданство. Малолетният получава румънско гражданство на датата на издаване на заповедта на председателя на Национална Служба за Гражданство. В случай, че детето навърши пълнолетие по време на процеса по разрешаване на казуса, същото ще положи клетва" (Закон 21/1991, чл. 9, ал. 5).

"Румънско гражданство може да бъде дадено и на лица които за загубили това гражданство, както и техните наследници до втора степен включително и които заявяват придобиването му със запазване на чуждото гражданство и с установяване на постоянно адрес в страната или със

запазването му в чужбина, когато изпълняват съответно условията съгласно чл. 8 ал. (1) бук. б) - е)⁸⁷" от Закон 21/1991 (Закон 21/1991, чл. 10, ал. 1). Погоре посочените разпоредби "се прилагат и за граждани които са бивши румънски граждани и наследници до втора степен включително" (Закон 21/1991, чл. 10, ал. 2). "Възстановяването на гражданството на един от съпрузите, не оказва никакво влияние върху гражданството на другия съпруг. Съпругът, чужд гражданин или без гражданство на лице което възстановява гражданството си, може да заяви придобиване на гражданство, при условията на настоящия закон. Заявлението за придобиване на румънско гражданство за детето което не е навършило 18 години, ще бъде подадено ведно със заявлението на родителите или родителя, които/който иска възстановяване на румънското гражданство. В случай, че само един от родителите заявява възстановяването на румънското гражданство, е нужно съгласието и другият родител, както и на детето когато е навършило 14 години. Малолетните деца придобиват румънско гражданство заедно с родителите си или с единия от тях, според случая" (Закон 21/1991, чл. 10, ал. 4). "В случай, че малолетния не е получил румънско гражданство, родителите или родителят, които са получили румънско гражданство, могат/може да подадат заявление за получаване на гражданство за малолетния. Разрешението на случая се осъществява Заповед на председателя на Национална Служба за Гражданство, въз основа на доклад, който съдържа мотивирано предложение на Комисията за гражданство."(Закон 21/1991, чл. 10, ал. 5). "В случай, че само един от родителите изисква възстановяване на румънското гражданство или според случая, е получил румънското гражданство, а родителите не стигнат до съгласие по отношение на гражданството на малолетното дете,

⁸⁷ Чл. 8 ал. (1) бук. б), с) и е) от Закон 21/ 1991 се отнасят до доказване на лоялността към румънската държава, до това че не поддържа дейности срещу обществения ред или държавната сигурност; до това че лицето има навършени 18 години и има добро поведение, като не е оставяно в страната или в чужбина, за деяния които го правят недостойно за качеството на румънски гражданин.

което живее на датата на заявлението на територията на Румъния, съдът по местоживееще на малолетния ще реши, вземайки предвид интересите на детето. В случая на дете което има навършени 14 години, е нужно неговото съгласие" (Закон 21/1991, чл. 10, ал. 6).

Съгласно чл. 11 от Закон 21/1991, "лицата които са притежавали румънско гражданство, но са били лишени от него поради мотиви които не са по тяхна вина или на които гражданството е било отнето без волята им, както и техните наследници до III-та степен, при поискване, могат да възстановят или може да им бъде дадено румънско гражданство, с възможност да запазят и чуждото такова, като изберат да се установят с постоянен адрес в страната или да запазят такъв в чужбина, когато изпълняват условията по чл. 8 ал. (1) бук. b), c) и e)" от Закона за румънското гражданство (Закон 21/1991, чл. 11, ал. 1). В случая с тези лица, разпоредбите на чл. 10 ал. от 2 до 6 от Закон 21/1991 се прилагат по съответния начин.

"Одобрението на заявлениета за придобиване или възстановяване на румънско гражданство се осъществява чрез Заповед на председателя на Национална Служба за Гражданство, въз основа на предложение на Комисията за гражданство". За тези заявления не се налагат такси или тарифи (Закон 21/1991, чл. 12, ал. 1-2).

Комисията за гражданство, "представлява лице без юридическа правосубектност, в рамките на Националната Служба за Гражданство, която проверява изпълнението на условията които са предвидени в закона за предоставяне, възстановяване, лишаване и отказване от румънско гражданство" (Закон 21/1991, чл. 4, ал. 1). Заседанията на комисията не са открити, като същите се провеждат в присъствието на поне 3 члена и са ръководени от председател, а в неговото отствие, от един от членовете определен от останалите. Изпълнението или според случая, неизпълнението

на условията, предвидени в закона за предоставяне и възстановяване на румънско гражданство се констатира посредством мотивиран доклад, който е приет от Комисията с мнозинство на присъстващите гласове. В случай на паритет, гласът на председателя на Комисията или на неговия заместник е определящ" (Закон 21/1991, чл. 4, ал. 4-5).

"Заявлението за придобиване или за възстановяване на румънско гражданство се формулира на румънски език, подава се към Комисията за гражданство, лично или при надлежно обосновани случаи, чрез пълномощник със специално пълномощно в оригинал, в седалището на Националната Служба за Гражданство, съпроводено от документи които доказват изпълнението на предвидените условия" от Закона за румънското гражданство (Закон 21/1991, чл. 13, ал. 1).

Съществува възможност „заявленията за възстановяване или придобиване на румънско гражданство, основани на разпоредбите на чл. 10 ал. (1) и чл. 11 от Закон 21/1991, могат да бъдат подадени и в дипломатическите мисии или консулските служби на Румъния. В случай, че заявленията са подадени в дипломатически мисии или в консулствата на Румъния, същите ще бъдат изпратени по-най-бърз начин на Комисията за гражданство към Националната Служба за Гражданство" (Закон 21/1991, чл. 13, ал. 2).

Същевременно, "Заявленията за придобиване на румънско гражданство, въз основа на разпоредбите на чл. 8¹ могат да бъдат подадени в дипломатическите мисии и консулските служби на Румъния в държавата в която кандидата има постоянен адрес. В този случай, заявлението ще бъде препратено по най-бърз начин на Комисията за гражданство към Националната Служба за Гражданство, чрез посредничеството на Министерството на Външните Работи, придружено

от становище, изразено от дипломатическата мисия или консулската служба, относно изпълнението на условието, че кандидатът е допринесъл значително за защитата и популяризирането на румънската култура, цивилизация и духовност. В случай че, заявлението е било подадено към седалището на Националната Служба за Гражданство, Комисията за гражданство ще изиска от Министерството на Външните Работи едно становище относно изпълнението на условията за това, че кандидатът е допринесъл значително за защитата и популяризирането на румънската култура, цивилизация и духовност" (Закон 21/1991, чл. 13, ал. 3).

В случаите на "лица както е по чл. 8² от Закон 21/1991 (чужденец, който популяризира имиджа на Румъния чрез изключителни спортни изяви), предоставянето на румънско гражданство става чрез Решение на Правителството, инициирано от Министерството на Спорта и Младежта. Това заявление за предоставяне на румънско гражданство де подава към Министерството на Спорта и Младежта, в качеството си на единствен публичен орган, който формулира заявления за румънско гражданство в тази ситуация. Министерството на Спорта и Младежта ще препрати към Комисията за гражданство, в рамките на Националната Служба за Гражданство заявлението, което е съпроводено от доказателствени документи и от предложение за предоставяне на румънско гражданство, с цел проверка на условията, предвидени в чл. 8 ал. (1) бук. b), c) и e) от Закон 21/1991. Въз основа на доклада на Комисията за гражданство към Националната Служба за Гражданство, която констатира изпълнението на условията съгласно чл. 8 ал. (1) бук. b), c) и e) от Закона за гражданство, Министерството на Спорта и Младежта предлага на Правителството предоставяне на румънско гражданство. В случай, че Комисията за гражданство констатира неизпълнение на условията съгласно чл. 8 ал.

(1) бук. b), c) и e) от Закона за гражданство, Председателят на Националната Служба за Гражданство отхвърля, чрез Заповед, молбата за предоставяне на гражданство. Заповедта ще бъде съобщена незабавно на кандидата чрез препоръчано писмо с обратна разписка, както и на Министерството на Спорта и Младежта. Румънското гражданство се придобива на датата на полагане на клетва за вярност към Румъния. Неполагането на клетва, по мотиви които могат да бъдат приписани на лицето, което е получило румънско гражданство, съгласно условията на чл. 8², полагане на клетва за вярност, в законно предвидения срок, води до прекратяване на ефектите от решението на Правителството. Констатирането на прекратяването на последиците от решението за даване на румънско гражданство се прави от председателя на Националната Служба за Гражданство" (Закон 21/1991, чл. 13¹).

Заявлението за предоставяне или възстановяване на гражданството "се регистрира в техническия секретариат на Комисията. В случай че се констатира липса на необходимите документи за решаване на иска, председателят на Комисията изисква, чрез резолюция, докомплектуването на делото. В случай в който, в срок от не повече от 6 месеца от получаване на заявлението, необходимите документи не са изпратени, заявлението се отхвърля като неподдържано. Председателят на Комисията, чрез резолюция, определя срокът в който ще се разгледа иска за предоставяне или възстановяване на гражданството, обсъждайки в същото време изискването на информация от всеки един орган, относно изпълнението на условията по чл. 8 ал. (1) бук. b) и e) от Закона за гражданство. В определения срок за обсъждане на иска, Комисията проверява изпълнението на необходимите условия за предоставяне или възстановяване на гражданството, с изключение на условията по чл. 8 ал. (1) бук. f) и g) от Закон 21/1991. В случая в който Комисията констатира

необходимост от изслушването на лица, които могат да дадат полезна информация във връзка с решението на иска, нареджа призоваването им, като определя нов срок. Когато не са изпълнени условията за предоставяне на румънско гражданство, Комисията определя в срок който да не надвишава 6 месеца, програмиране на лицето за интервю, което се организира с цел проверка на условията по чл. 8 ал. (1) бук. f) и g) от Закона за гражданство. При заявлението за предоставяне на румънско гражданство, формулирани по чл. 8¹, Комисията, чрез мотивиран доклад, изгответен със помощта на становището на Министерството на Външните Работи, както и на останалите необходими документи за решаването на иска, както е предвидено в закона, констатира изпълнението или неизпълнението на условията за предоставяне на румънско гражданство по чл. 8¹" от Закона за румънско гражданство (Закон 21/1991, чл. 15).

Заявлението за предоставяне или за възстановяване на румънско гражданство, което е „формулирано по чл. 11 от Закон 21/1991, се регистрира в техническия секретариат на Комисията. Председателят на Комисията за гражданство, чрез резолюция, нареджа:

а) изискването на информации от всеки един орган по отношение на изпълнението на условията, съгласно чл. 8 ал. (1) бук. b) и e) от Закона за гражданство, които следва да бъдат предадени към Комисията в срок от не повече от 60 дни, а при извънредни ситуации, до 5 месеца;

б) допълването на досието в срок до 4 месеца от подаване на заявлението в техническия секретариат на Комисията от страна на кандидата, в случай че се констатира липса на дадени документи, които са необходими за решаване на иска, под заплаха от отхвърляне на заявлението като неподдържано;

в) определяне на първата дата, на която Комисията ще провери изпълнението на необходимите условията за предоставяне или възстановяване

на румънско гражданство по чл. 11 от Закон 21/1991, до най-много 5 месеца от датата на регистриране на заявлението" (Закон 21/1991, чл. 16) .

В случай, че "лицето, което изисква предоставяне или възстановяване на румънско гражданство, е под наказателно преследване, Комисията, ако не съществуват други мотиви за отхвърляне на заявлението, може да нареди спиране на процедурата за предоставяне или възстановяване на румънско гражданство, до приключване на казуса" (Закон 21/1991, чл. 16¹) .

При положение, че "не са изпълнени необходимите според закона условия за предоставяне или възстановяване на гражданството, както и при неуспешно издържане на интервюто или при неоправдано отсъствие при защитата му, Комисията, чрез мотивиран доклад предлага на председателя на Националната Служба за Гражданство *отхвърляне на заявлението*. Ново заявление за предоставяне или възстановяване на румънско гражданство може да се подаде след 6 месеца от датата на отхвърлянето на предходното (Закон 21/1991, чл. 17).

Ако "кандидатът е одобрен при интервюто, Комисията ще издаде доклад в който ще отбележи спазване на законовите условия за предоставяне или, според случая, за възстановяване на гражданството. Докладът, съпроводен от заявлението за предоставяне или възстановяване на гражданството, ще бъде препратен към Националната Служба за Гражданство" (Закон 21/1991, чл. 18).

Ако се констатира фактът, че не са изпълнени законовите условия, председателят на Националната Служба за Гражданство, "издава в срок от не повече от 3 дни *заповед за предоставяне или възстановяване на румънско гражданство*, според случая. Заповедта се съобщава на кандидата, чрез препоръчано писмо с обратна разписка, в срок от 3 дни от датата на издаване на заповедта. Ако се констатира неизпълнение на законовите условия, председателят на Националната Служба за Гражданство *отхвърля с решение*

заявлението за предоставяне или възстановяване на гражданството. Заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство, съответно, заповедта за отхвърляне на заявлението за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство се съобщава по най-бърз начин на кандидата, чрез препоръчано писмо с обратна разписка. Заповедта за отхвърляне на заявлението за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство може да бъде оспорена в срок от 15 дни от датата на съобщаването, във Секцията по административно и данъчно право към Съда в Букурещ. Решението на съда може да бъде оспорено в Секция по административно и данъчно право към Апелативен Съд Букурещ" (Закон 21/1991, чл. 19).

Изображение 5.1. Писмо за оповестяване на Заповедта за предоставяне а румънско гражданство



Източник: Всичко за гражданството (2018)

Моментът на предоставянето или възстановяването на румънското гражданство е този на датата на „полагане на клетвата за вярност. В срок от 6 месеца от датата на оповестяване на заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство, относно предоставянето или възстановяването на румънското гражданство или, според случая, от публикуването в Държавен Вестник на Правителственото решение за предоставяне на румънско гражданство, лицата на които е предоставено или които са си възстановили румънското гражданство, ще положат клетва за вярност към Румъния. При надлежно обосновани случаи, срокът може да бъде удължен само веднъж (с одобрение от председателя на Националната Служба за Гражданство или, според случая, от ръководителя на дипломатическата мисия или консулството), ако заявлението за удължаване, съпроводено от доказващи документи, е формулирано преди изтичането на срока. Клетвата за вярност се полага на тържествена церемония пред министъра на правосъдието или председателя на Националната Служба за Гражданство, или пред двамата заместници на горепосочените органи и има следното съдържание: «Заклевам да бъда предан на родината и на румънския народ, да защитавам националните права и интереси, да спазвам Конституцията и законите на Румъния»” (Закон 21/1991, чл. 20, ал. 1-5)

След полагане на клетвата, „Комисията издава удостоверилието за румънско гражданство, което се отпечатва в два екземпляра, подписани от председателят на Националната Служба за Гражданство, от които единият се предава на титуляря му. Двата екземпляра на удостоверилието съдържат елементи за сигурност и имат снимка на титуляря. В случаите в които малолетни придобиват румънско гражданство, заедно с родителите си или с единия от тях, на същите се

издава отделно удостоверение и те не полагат клетва (Закон 21/1991, чл. 20, ал. 6-7)

Този който "е получил румънско гражданство при условията на чл. 8¹, 10 и 11 от Закон 21/1991, с посочване на постоянен адрес в чужбина, ще положи клетва за вярност в законно определения срок, пред ръководителя на дипломатическата мисия или пред консула на Румъния в държавата в която живее постоянно. В този случай, удостоверилието за румънско гражданство ще бъде издадено от ръководителя на дипломатическата мисия или от съответния консул. Ръководителя на дипломатическата мисия или консулската служба може да делегира тези права на друг член на дипломатическата или консулската мисия. Лицето което е получило румънско гражданство съгласно чл. 10 и 11, с посочване на постоянен адрес в чужбина, може да положи клетва за вярност при условията на чл. 20 ал. (5) от Закона за румънско гражданство, в срока определен от закона, със съгласието на ръководителя на дипломатическата мисия или консулската служба на Румъния в държавата в която живее постоянно (Закон 21/1991, чл. 20, ал. 8-9). "В случай, че детето навърши пълнолетие по време на процедурата и до датата на получаване на гражданство от страна на родителите, ще положи клетва и ще получи отделен сертификат за гражданство" (Закон 21/1991, чл. 20, ал. 11).

Изображение 5.2 Удостоверение за румънско гражданство



Източник: www.justconsult.md (2018); www.cetatenie.eu (2018)

Ако не положи клетва за вярност, по причини които се дължат на лицето, получило румънско гражданство, в срок от максимум шест месеца, биват преустановени ефектите от заповедта за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство, по отношение на въпросното лице. "Констатирането на прекратяване на ефектите от заповедта за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство, за лица които не са положили клетва по законно определения ред, се прави от председателя на Националната Служба за Гражданство, по сезиране на специализираната дирекция в рамките на въпросния държавен орган, или според случая, от ръководителя на дипломатическата мисия или консулската служба". "Лице което почине преди полагане на клетвата за вярност пред Румъния бива признато за румънски гражданин, след заявление от неговите наследници, от датата на издаване на заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство за предоставяне или възстановяване на румънско гражданство, като след това се издава удостоверение за гражданство от Комисията. Молбата може да бъде подадена в срок от една година от датата на кончината на титуляря на заявлението за предоставяне или възстановяване на румънско гражданство. Лице което не може да положи клетва за вярност към Румъния поради трайни увреждания или хронична болест, получава румънско гражданство на дата на издаване на заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство, въз основа на молба и медицински документни, изпратени в тази връзка, лично или чрез обикновен или специален пълномощник, до крайната дата на приключване на процедурата за предоставяне или възстановяване на гражданството. Адресираната към Комисията молба за издаване на

удостоверилието за гражданство, може да бъде формулирана в срок от една година от датата на уведомлението за срока на полагане на клетва за вярност. Неподаването на молба в рамките на една година, води до прекратяване ефектите на заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство за предоставяне или възстановяване на румънското гражданство" (Закон 21/1991, чл. 21).

5.1.2. Загуба на румънско гражданство

Румънското гражданство може да се загуби чрез:

- ”а) отнемане на румънското гражданство;**
- б) одобряване на отказа от румънско гражданство;**
- в) други случаи, предвидени от закона” (Закон 21/1991, чл. 24).**

5.1.2.1. Загуба на румънското гражданство чрез отнемане

Румънското гражданство може да бъде отнето от лице което:

- ”а) пребивавайки в чужбина, извършва деяния, които нанасят особено тежки вреди за интересите и престижа на Румъния;**
- б) пребивавайки в чужбина, се записва в военни сили на държава която няма дипломатически отношения с Румъния или с която се намира в състояние на война;**
- в) е получило румънско гражданство по неправомерен начин;**
- г) е познато със връзките си с терористични организации, подпомага ги под една или друга форма или е извършило други деяния, които застрашават националната сигурност” (Закон 21/1991, чл. 25, ал. 1).**

Румънското гражданство не може да се отнеме на лице което го е получило по рождение (Закон 21/1991, чл. 25, ал. 2). Още повече, **”отнемането на румънското гражданство не произвежда ефекти върху**

гражданството на другия съпруг или децата от брака на лицето на което му се отнема гражданството" (Закон 21/1991, чл. 26).

Изображение 5.3. Заявление за отказ от румънско гражданство

CÂTRE: AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE (ANC)
ÎN ATENȚIA:
DOAMNEI MONICA CĂMĂRĂSCU, PREȘEDINTE AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE
PREȘEDINTELUI COMISIEI PENTRU CETĂȚENIE

DOMNULE PREȘEDINTE,

AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU CETĂȚENIE
SERVICIUL REGISTRATOR
Nr. 1001/ANCI/REG/2018

Subsemnatul, PEIA NINEL, cu domiciliul în oraș _____, nr. _____, legitimat cu CI seria _____, nr. _____, CNP _____, tel. _____, deputat în Parlamentul României, secretar al Comisiei Parlamentare pentru România din Afara Granitelor Ţării, în conformitate cu OUG 5/2010 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie și Legea cetățeniei române nr. 21/1991 republicată, formulează:

CERERE PENTRU RETRAGEREA CETĂȚENIEI ROMÂNE
a doamneli TARASIUC IRINA, care a obținut cetățenia română
în baza ordinului nr. 1309/P/2014 din data de 13.06.2014
emis de către Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie

În fapt, apreciez că declarările pe care doamna TARASIUC IRINA, o cunoscută solistă din Republica Moldova, le-a făcut în mediul public, on-line, sunt de natură să lezeze prestigiul României. Consider că afirmația de genul: „Pașaportul românesc este pentru mine o simplă vizi, dar nu cetățenie. Doar o metodă ca să fiu mobilă. Eu sunt moldoveancă. și punctum“ sunt incompatibile cu statutul de cetățean al României.

Probe: Afirmările pe care doamna TARASIUC IRINA le-a făcut pe pagina sa personală de Facebook și preluate de presa din Republica Moldova și România:

<https://www.facebook.com/irinatarasiuk>

<http://protv.md/stiri/entertainment/si-a-luat-cetatenia-romana-lar-acum-scupa-pe-ea-pe-retelele-de---645511.html>

<http://ziarulnational.md/nesim-ire-irina-tarasiu-is-bate-joc-de-cetatenia-romana-pe-care-a-primit-o/>

<http://perfecte.md/article/gossip/irina-tarasiu-nu-se-considera-romanca-pasaportul-romanesceste---645551.html>

În drept, îmi intemeiez prezenta cerere pe art. 14, art. 24, art. 25 alin. 1 lit. (a), art. 32 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991 republicată.

Adresa de corespondență: Parlamentul României, Camera Deputaților, deputat Ninel Peia.

Cu stimă,
Deputat NINEL PEIA

DOAMNEI MONICA CĂMĂRĂSCU, PREȘEDINTELE AUTORITĂȚII NAȚIONALE PENTRU CETĂȚENIE

Източник: Peia Ninel (2018)

5.1.2.2. Загуба на румънското гражданство чрез отказ

В случай на определени "обосновани мотиви, може да се одобри отказа от румънско гражданство на лице което е навършило пълнолетие (18 години) и което:

- а) не е обвинено или преследвано по наказателно дело или не му предстои изтърпяването на осъдително решение;
- б) не е разследвано за задължения към държавата, физически или юридически лица в страната, или ако има такива задължения, ги изплати или представи доказателства за тяхното погасяване;
- в) е получило или е поискало или има уверението за получаване на друго гражданство" (Закон 21/1991, чл. 27).

Ситуацията на загуба на румънското гражданство "чрез одобрение за отказ, не произвежда ефект върху гражданството на другия съпруг или на малолетните деца. Все пак, в случай че двамата родители получат одобрение за отказ от румънско гражданство, а малолетното дете живее заедно с тях в чужбина или напуска заедно с тях страната, малолетният ще загуби румънското си гражданство заедно с родителите си, а ако същите са загубили гражданството си на различни дати, детето губи гражданството си на последната от тях. Малолетният, който отпътува от страната, за да живее заедно с родителите си в чужбина, които са загубили румънското си гражданство, губи съответно румънското си гражданство на датата на отпътуване от държавата". Същото нещо се случва и „в случай, че само един от родителите е познат или е жив“. "Малолетното дете, което е дадено за отглеждане, чрез съдебно решение, на родител който живее в чужбина и който се отказва от румънско гражданство, го губи на датата на която е излязло съдебното решение за отглеждане от родителя който живее в чужбина, но със съгласието на другия родител, който остава румънски гражданин. За всички тези ситуации "при дете което има навършени 14 години, се иска съгласието на детето" (Закон 21/1991, чл. 28).

5.1.2.3. Загуба на румънско гражданство в други случаи, предвидени от закона

Малолетно лице, което има румънско гражданство, при осиновяване „от чужд гражданин, губи румънското си гражданство, ако по молба на осиновителя или на осиновителите, придобие гражданството на същите, в условията предвидени от чуждия закон. На детето, навършило 14 години, ще се иска съгласието. Датата на загуба на румънското гражданство на малолетния, е датата на придобиване на гражданството на осиновителя. В случай на деклариране на нищожност или анулиране на осиновяването, за детето, което не е навършило пълнолетие, се счита, че никога не е губило румънско си гражданство (Закон 21/1991, чл. 29).

Дете, което е намерено на територията на Румъния „губи румънското си гражданство, ако до навършване на 18 годишна възраст се определи връзката с евентуалните родители, които са чужди граждани. Румънското гражданство се губи и в случая в който е определена връзка само с един от родителите - чужд гражданин, а другият остава неизвестен. Датата на загуба на румънското гражданство е датата на която е определена кръвната връзка на детето“ (Закон 21/1991, чл. 30).

5.1.2.4. Процедура по отнемане на румънско гражданство и одобрение за отказ от румънско гражданство

При отказ от румънско гражданство се подава заявление, което е съпроводено от доказващи документи, „в техническия секретариат на Комисията или в дипломатическите мисии и консулски служби на Румъния, в държавата в която кандидатът има постоянен адрес. В случай, че се констатира липса на определени документи за разрешаване на

казуса, председателят на Комисията изиска, чрез резолюция, попълването на досието. В случай в който, в срок от 6 месеца от уведомлението, необходимите документи не бъдат изпратени, заявлението се счита за отхвърлено като неподдържано. В случай, че досието съдържа всички необходими документи за разрешаване на иска за отказ от румънско гражданство, председателят на Комисията, чрез резолюция, нареджа изискването на информации от всеки един държавен орган за изпълнение на условието по чл. 27 бук. а) и б) от Закон 21/ 1991. Председателят на Националната Служба за Гражданство нареджа, чрез заповед, одобрение или, според случая, отхвърляне на молбата за отказ от румънско гражданство, въз основа на доклад от Комисията, чрез който същата констатира изпълнението или неизпълнението на условията по чл. 27 от Закона за гражданство. *Заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство за одобрение или за отхвърляне на заявлението за отказ от румънско гражданство, се съобщава на кандидата, чрез препоръчано писмо с обратна разписка*". (Закон 21/1991, чл. 31, ал. 1-5).

Може да се обжалва "заповедта за отхвърляне на иска за отказ от румънско гражданство, в срок от 15 дни, от датата на съобщаването, в Съда на Букурещ. Решението на съда може да бъде оспорено в Секция по административно и данъчно право към Апелативен Съд Букурещ" (Закон 21/1991, чл. 31, ал. 6).

"Загубата на румънското гражданство чрез отказ става на датата на издаване на удостоверилието за отказ от румънско гражданство. Доказването на отказа от румънско гражданство се прави с удостоверение, което се издава от Комисията, за лицата които имат постоянен адрес в Румъния, или от дипломатическите мисии или

консулските служби на Румъния, за тези които имат постоянен адрес в чужбина, въз основа на заповед на председателя на Националната Служба за Гражданство. Непредставянето на лицето за издаване на удостоверение за отказ от румънско гражданство, в срок от 6 месеца от датата на съобщаване на заповедта на председателя на Националната Служба за Гражданство, относно одобрението на иска за отказ от румънско гражданство, води до прекратяване на ефектите на заповедта към въпросното лице. Констатирането на прекратяването на ефектите на заповедта за отказ от румънско гражданство по отношение на лицата които са се представили за издаване на удостоверение за отказ от румънско гражданство в законния срок, се прави от председателят на Националната Служба за Гражданство, по селиране на специализираната дирекция към съответния орган или, според случая, от ръководителя на дипломатическата мисия или консулската служба" (Закон 21/1991, чл. 31, ал. 7-10).

5.2. Режим на чужденците в Румъния

На територията на Румъния режимът на чужденците е регламентиран от Извънредно решение на Правителството № 194 от 12 декември 2002, относно режимът на чужденците в Румъния (Преиздадено).

5.2.1. Политика на румънската държава по отношение на миграцията

За всяка година, по отношение на имиграционната политика, Правителството на Румъния определя чрез решение:

"а) количество квоти за изхранване, поддръжка и настаняване в имиграционни центрове на имигранти, както и на тези които имат нужда

от лекарска помощ и болнично настанияване по отношение на имигрантите;

б) размера на сумите, които се заделят за поддръжката през време на престоя, както и за разходите за връщането на имигрантите към държавата на произход или към друга държава", (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 5, ал. 1).

В същото време, Правителството на Румъния, "може да определи, чрез решение, колкото пъти е необходимо, въвеждането на отнемането на определени краткотрайни облаги, за предоставяне правото за влизане или според случая, за удължаване на правото за пребиваване на територията на Румъния, за определени категории чужденци, както и периода за който се въвежда или се отнема тази облага. В дългосрочен аспект, Правителството определя националната стратегия в областта на имиграцията" (Извънредна наредба 194/2002, чл. 5, ал. 2).

Още повече, чрез компетентните институции, Правителството може да „подава към Европейската Комисията и останалите правителства на държавите - членки, своевременно и не по-късно от момента в който те са публикувани, информации относно:

а) проектозакони, които предлагат мерки по отношение на работещи от трети държави и членове на семейства им, във връзка влизането, престоя и наемането им на работа, както и постигането на равно третиране по отношение условията на живот и работа, заплащане и други икономически права, насърчаване на интеграцията към местната работна сила и общество и доброволното завръщане в държавата на произход на дадени лица;

б) проекти за споразумения по отношение на въпросите, предвидени в точка а), както и проекти за споразумения за

сътрудничество, които са на дневен ред за преговори с държави - членки или трети държави, когато тези споразумения съдържат разпоредби, отнасящи се до горепосочените проблеми;

в) проекти за споразумения относно условията на пребиваване и работа на собствените граждани, които работят в трети държави и на членове на семействата им, за които възнамерява да договаря или предговоря с въпросните държави" (Извънредна наредба 194/2002, чл. 5, ал. 3).

Също така, "Правителството на Румъния подава към Европейската Комисия и правителствата на другите държави - членки, текстовете на действащите нормативни актове, както и текстовете на сключените споразумения с трети държави, които регламентират ситуацията на работещите от третите държави", във връзка с посочването на условията на влизане, престой и работа. (Извънредна наредба 194/2002, чл. 5, ал. 4).

5.2.2. Права и задължения на чужденците в Румъния

Основните права на чуждите граждани в Румъния са изброени в чл. 3 от Извънредна наредба № 194 от 2002 относно режимът на чужденците в Румъния и те са:

"1) чужденците които живеят законно в Румъния, се ползват от общата защита на гражданите и имуществото, гарантирани от Конституцията и от други закони, както и от правата които са предвидени в международните договори, от които Румъния е част.

2) чужденците, които се намират законно в Румъния могат да се придвижват свободно и могат да установят постоянния си адрес навсякъде на територията на Румъния.

3) чужденците които живеят законно в Румъния и напуснат временно територията на същата, имат право да влизат отново през целия период на право на пребиваване.

4) Могат да се ползват от мерки за социална защита от страна на държавата, при същите условия като на румънските граждани, само чужденците, които имат право на пребиваване и постоянен адрес в Румъния.

5) чужденците на които са издадени документи от Румънската Служба за Иммиграция, имат правото да проверят личните данни, които са вписани в документите и когато се налага, да изискват поправката или зачеркването на данни, които не отговарят на реалността.

6) Учащите чужденци, на всички нива на образование, имат достъп без ограничение до, всички училищни и обучителни дейности в обществото" (Извънредна наредба 194/2002, чл. 3, ал. 1-6).

Основните задължения на чуждите граждани в Румъния, са отбелязани в чл. 4 от Извънредна наредба № 194 от 2002, относно режима на чужденците:

"1) по време на пребиваване в Румъния, чужденците са задължени да спазват румънското законодателство.

2) чужденците не могат да се организират на територията на Румъния в политически партии или организации, или други подобни групи и нито имат право да бъдат членове на такива, не могат да заемат функции и високи държавни постове и не могат да инициират, организират или участват в манифестации или дейности, които са насочени срещу обществения ред и националната сигурност.

3) чужденците не могат да финансират партии, организации, групировки или манифестации, които са насочени срещу обществения ред и националната сигурност.

4) чужденците които се намират на територията на Румъния са задължени да спазват целта за която им е издадено право на влизане и на пребиваване на територията на Румъния, да не остават на територията на Румъния след периода за който им е позволено пребиваването, както и да направят всичко което е необходимо за излизането им от Румъния, преди изтичането на този период.

5) чужденците които влизат на територията на Румъния или които излизат от същата, имат задължението да се подложат на контрол при преминаването на държавната граница, съгласно закона.

6) чужденците които се намират на територията на Румъния имат задължението да се подчиняват, при законно установените условия, на контрола на органите на реда и полицията, както и на останалите компетентни органи на власт в тази връзка.” (Извънредна наредба 194/2002, чл. 4, ал. 1-6).

5.2.3. Влизане на чужденци на територията на Румъния

Съгласно чл. 6 от Извънредна наредба 194/2002, „влизането на територията на Румъния е позволена за чужденци при следните условия:

“**a)** притежават валиден документ за преминаване през държавна граница, който е приет от румънската държава;

b) притежават виза за пребиваване или разрешително за пребиваване, издадени при условията на настоящата наредба или, според случая, притежават всяко друго разрешително, което дава право на титуляря за транзитно преминаване или престой на територията на

Румъния, въз основа на нормите на Европейския Съюз, които за задължителни и приложими в Румъния, ако чрез международно споразумение не е определено друго;

в) представят, съгласно условията на Извънредна наредба 194/2002, документи които обосновават целта на посещението и доказват съществуването на средства за издръжка и живот по време на пребиваването, както и за връщане в държавата на произход или за транзитното преминаване на път за друга държава, за която се знае със сигурност, че ще се позволи влизането;

г) представя гаранции, че ще им се позволи влизането в държавата на дестинация или ще напуснат територията на Румъния, в случая на чужденците които преминават транзитно;

д) на тяхно име не са въведени сигнали в Националната информационна система за известяване, с цел отказ за влизане на територията на румънската държава

е) на тяхно име няма въведени сигнали в Информационната система на Шенген с цел забрана на влизането;

ж) не представляват опасност за националната сигурност, реда и здравето или обществения морал" (Извънредна наредба 194/2002, чл. 6, ал. 1).

В случая на чуждите граждани, които са „членове на семейства на румънски граждани, както и на чужденци, които имат право на постоянно пребиваване на територията на държавите - членки на Европейския Съюз, им се позволява влизането на територията на Румъния, без изпълнението на условията по ал. (1) бук. с) и d) от Извънредна наредба 194/2002“, а „На чуждите граждани, притежатели на разрешително за „Малък граничен трафик“, им се позволява влизането на територията на Румъния

без изпълнението на условията по ал. (1) бук. б) и с) от Извънредна наредба 194/2002 (Извънредна наредба 194/2002, чл. 6, ал. 2-2¹). За чужденците, които „се намират в транзитни международни зони на аерогарите, в такива зони на държавната граница, или в центрове за настаняване, които имат режим на транзитна зона, както и чужденците, които са качени на водни съдове в речни или морски пристанища, или тези които се минават транзитно през река Дунав или в гранични води, не им се прилагат разпоредбите на настоящата извънредна заповед, относно условията за влизане и престой на чужденци на територията на Румъния“ (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 6, ал. 3).

Съгласно чл. 8 от Извънредна наредба 194/2002 , „на чужденците не им се позволява влизане на територията на румънската държава ако:

а) не изпълняват условията по чл. 6 ал. 1 от Извънредна наредба 194/2002 , относно условията за влизане на чужденците на територията на Румъния;

б) обявени са от международни организации, в които участва Румъния, както и от специализирани институции за борба с тероризма, затова че финансират, подготвят или подкрепят по един или друг начин тероризма, или извършват терористични актове;

в) съществуват признания за това че са част от организирани престъпни групи от трансграничен характер, или поддържат по всеки един начин дейността на такива групи;

г) съществуват сериозни мотиви да се счита, че са извършители или участници във престъпления срещу човечеството или на военни престъпления, или престъпления срещу човечеството, предвидени в международните конвенции от които Румъния е част (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 8, ал. 1).

В същото време, "органите на гранична полиция могат да не допуснат влизането на чужденци на територията на румънската държава в и следните ситуации:

- 1) когато са извършили престъпления в периода на пребиваване в Румъния, или в чужбина срещу държавата или срещу румънски;
- 2) въвели са или са се опитали да въведат нелегално в Румъния други чужденци;
- 3) нарушили са митническият режим или са преминали нелегално или са се опитали да преминат нелегално границата;
- 4) страдат от заболявания, които могат да застрашат сериозно общественото здраве, които са определени от министъра на здравеопазването" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 8, ал. 2).

В положение че, "органите на властта или институциите имат данни и информации по отношение на горепосочените ситуации, могат да поискат от Генералния Инспекторат на Граничната Полиция или от Генералния Инспекторат по Имиграция разпореждането на мерки за недопускане в Румъния, в условията на Извънредна наредба № 194/2002 (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 8, ал. 3).

Съгласно чл. 9 от Извънредна наредба 194/2002 , "чужденец срещу който са разпоредени мерки за недопускане в Румъния, има възможност да напусне доброволно през граничен пункт в рамките на 24 часа. Срокът се изчислява от следващия час след разпореждането на мярката за недопускане на влизането в Румъния" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 9, ал. 1). След "изтичането на срока от 24 часа, мярката за недопускане влизането в Румъния става изпълнима от органите на граничната полиция, вземайки се в предвид здравословното състояние на чужденеца и със спазване на разпоредбите на чл. 90 ал. (7) и (8) от

Извънредна наредба 194/2002⁸⁸, чрез изпращането му държавата на произход или към друга дестинация, която приема и където може да бъде допуснат, с изключение територията на Румъния" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 9, ал. 2) "в случай, че органите на гранична полиция констатират , че за изпълнение на стъпките по напускане през граничния пункт, са необходими повече от 12 часа, чужденецът бива настанен в специална транзитна зона за тези цел, която е на разположение на управителя на граничния пункт, или в случай, че това е възможно, на друго място, извън граничния пункт, което има режим на транзитна зона. Генералния Инспекторат на Граничната Полиция определя, чрез нареждане, разположението на местата, извън граничните зони, правилата за вътрешен ред, които настанените в тези зони чужденци са задължение да спазват, както и начинът за организиране на достъп, охрана, наблюдение и съпровождане на чужденците до и от въпросните локации. По искане на Генералния Инспекторат на Граничната Полиция, другите структури на Министерството на Вътрешните Работи, другите органи на централната администрация, както и местните структури, оказват помощ в рамките на собствените си правомощия, за организирането и функционирането на

⁸⁸ Съгласно чл. 90, ал. 7 от ИН 194/2002: „По време на извеждането под стража, може да се използва сила само в случаите в които същата е необходима за защитата на живота и физическото здраве на персонала който осигурява стражата, на чужденеца или на трети лица, с цел предотвратяване на материални щети, или за изпълнението на съпровождането под стража. Мерките се прилагат със спазване на достойнството на чуждия гражданин, градивно и пропорционално с опасността която трябва да бъде избегната”.

Съгласно чл. 90, ал. 8 от ИН 194/2002: „При извеждането под стража по въздуха, трябва да се спазват разпоредбите на Общите насоки относно правилата на сигурност които трябва да спазват при общи действия по експулсиране по въздуха, съдържащи се в Приложение на Решение 2004/573/EK на Съвета от 29 април 2004 г, които се отнасят до организирането на общи полети за експулсиране от територията на две или повече държави - членки, на граждани на трети страни, които са предмет на взетите индивидуални мерки по експулсиране”.

специалните зони, които се намират извън граничните пунктове. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 9, ал. 3-3¹).

През целият период на „настаняване, чужденеца се ползва с право на храна, здравна спешна помощ и базово лечение на болест, като се вземат предвид специалните нужди, в случай на уязвимо лице, чрез грижата на органите на граничната полиция. В случай, че чужденеца декларира пред органите на граничната полиция, че напускането на граничния пункт е възможно само в посока на държава за която има обосновани опасения, за това че животът му е застрашен, или ще бъде подложен на изтезания, нечовешко или унизително отношение и разбира, че не може да кандидатства за каквато и да е форма на закрила, същият ще бъде настанен в зоната, която е определена за тази цел. При появя на горепосочената ситуация, органите на гранична полиция информират веднага Генералния Инспекторат по Иммиграция, който в срок от най-много 10 дни, анализира ситуацията на чужденеца и определя дали декларацията му е обоснована. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 9, ал. 4-6).

5.2.4. Пребиваване на чужденците в Румъния

Чужденците, които се намират "временно и легално в Румъния, могат да останат на територията румънската държава само до датата на която изтича правото на пребиваване, определен от визата или разрешителното за пребиваване" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 11, ал. 1).

В ситуацията "в която чрез международните конвенции или нормативни актове, чрез които се премахва едностранно визовият режим и не съществува точно определен период за пребиваване, на чужденците, които нямат задължението за получаване на виза за влизане в Румъния, им се позволява достъпа до територията на румънската държава и могат

да останат за максимум 90 дни в рамките на период от 180 дни, предшестващ всеки ден от престоя си на територията на Румъния" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 11, ал. 2).

Съгласно чл. 12 от Извънредна наредба 194/2002 "чужденец който влиза законно на територията на Румъния, както и лицето което го настанива, имат задължението да съобщят за това на съответния орган на полицията, в срок от 3 дни от датата на влизане, съответно, на настаняване". "в случай на настаняване в хотел или в друг място за настаняване на туристи, чужденецът ще изпълни формалностите по регистрация, в административния орган по мястото на настаняване и в срок от 24 часа ще съобщи своите лични данни на компетентния полицейски орган по територия. Същите данни трябва да се представят и пред органите на полицията в рамките на Генералния Инспекторат по Имиграция и на Генералния Инспекторат на Румънската Полиция, при поискване от същите" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 12).

През цялото време на пребиваване в Румъния, чуждите граждани са задължени да декларират в срок от 30 дни, "в местния офис на Румънската Иммиграционна Служба, който им е предоставил правото на пребиваване, следните информации:

а) всяка една промяна, която е настъпила в личен аспект, по-специално - промяна на името, на гражданството, на постоянния адрес или на времения такъв, сключване на граждански брак или развод, раждане на дете или смърт на член от семейството, който се намира на територията на Румъния;

б) всяка една промяна, която има връзка със започване на работа;

в) удължаване валидността или подмяната на документа за преминаване през държавна граница. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 13, ал. 1).

Чуждият гражданин "който си променя името, гражданството, временният или постоянен адрес, е задължен, заедно с декларирането на настъпилата промяна в личен аспект, да поиска нов личен документ" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 13, ал. 2).

В същото време, „кражбата или загубата на документите за преминаване на държавна граница ще бъдат декларириани пред териториалната структура на компетентния полицейски орган“, в срок от 48 часа. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 13, ал. 3).

5.2.5. Излизане на чужденците от територията на Румъния

В случай, че "чужденецът е загубил документа за преминаване на държавната граница, въз основа на който е влязъл в страната, същият трябва да представи при излизане от Румъния нов валиден документ за преминаване на държавна граница. Излизането на чужденец, който има повече от едно гражданство, ще се направи въз основа на документ за преминаване на държавна граница, с който влязъл. При изключителни случаи, органите на гранична полиция могат да позволят излизането от страната и въз основа на документ, който доказва друго гражданство" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 14).

На чуждия гражданин "не му се позволява излизането от страната при следните ситуации:

- a) обвинен е или е разследван наказателно и съдебната инстанция е разпоредила налагане на мярка за забрана на напускане на населеното място или на страната;
- б) е осъден чрез окончателно съдебно решение и трябва да изтърпи наказание лишаване от свобода" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 15, ал. 1).

В горепосочените случаи, "компетентните органи към Министерството на Вътрешните Работи и Администрацията ще приложат мярката за забрана на напускане територията на Румъния, само въз основа на документи, подписани от прокурор, съдебна инстанция или от друг орган на власт, който има необходимите правомощия за изпълнение на присъдата лишаване от свобода, и които са предадени за прилагане на изпълнението. Изпълнението на мярката се реализира във всички случаи чрез налагане на забрана за напускане на страната, на всички гранични пунктове, от страна на органите на гранична полиция" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 15, ал. 2-4).

Мярката може да бъде отменена чрез анулиране на поименната забрана, следствие на писмен иск от органа, който е компетентен по този въпрос, в съответствие със закона." (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16).

5.2.6. Приложим режим при местния граничен трафик

Съгласно чл. 16¹ от Извънредна наредба 194/2002 , "местният граничен трафик се извършва в съответствие с двустранно споразумение между Румъния и трети съседни страни, въз основа на разпоредбите на чл. 1 ал. (2) и чл. 13 ал. (1) от Регламента на ЕК № 1.931/2006 на Европейския Парламент и Съвета от 20 декември 2006 г. който определя нормите за местен граничен трафик, при сухоземни външни граници на държавите членки, и имайки предвид промените в разпоредбите на Конвенцията от Шенген, публикувани в Службата за Публикации на ЕС (ОВЕС) серия L 405 от 30 декември 2006 г." (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16¹).

По настоящем, Румъния има склучени договори за местен граничен трафик с Молдова, Сърбия и Украина.

Съгласно чл. 16² от Извънредно решение на Правителството относно режимът на чужденците в Румъния, "разрешителните за местен граничен трафик се издават от дипломатическите мисии и консулства на Румъния в трети съседни държави, с които нашата държава има сключени споразумения по чл. 16¹ от Извънредна наредба 194/2002 , при условията които са определени от тези споразумения". Тези документи се издават в срок от 60 дни от датата на подаване на молбата. Във връзка с одобрение на заявлениета за предоставяне на разрешителни за местен граничен трафик, дипломатическите мисии и консулските служби искат разрешение от Румънската Иммиграционна Служба само в случаите които са одобрени от протокол, по обща заповед на Министъра на Външните Работи и на Министъра на Вътрешните Работи. Чрез одобрението от Румънската Иммиграционна Служба се констатира изпълнението на условията, които са предвидени в чл. 6 ал. (1) бук. e), g) и h) от Извънредна наредба 194/2002 . Румънската Иммиграционна Служба издава одобрението с срок от 30 дни от датата на иска от страна на дипломатическите мисии и консулските служби. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16²).

Разрешителното за местен граничен трафик е "издаден на чужденеца, в условията на Извънредна наредба 194/2002 и представлява документа който дава право на постоянно живеещите в границната зона, да преминават общата държавна граница в режим на местен граничен трафик, съгласно Регламента (ЕК) № 1.931/2006 и въз основа на съществуващите споразумения" между правителствата (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16³, ал. 1).

Лицето което е притежател на "разрешителното за местен граничен трафик има задължението да го носи постоянно у себе си, да не

го дава на други лица и да го представя на компетентните органи колкото пъти е необходимо и му се изисква. Притежателят на разрешителното за местен граничен трафик се задължава да съобщи на органите на гранична полиция при загуба, кражба или повреда или унищожаване на разрешителното за местен трафик, с срок до 5 дни от констатирането на който и да е от вариантите, описани по-горе. На Чужденеца ще му бъде издадено ново разрешително за местен граничен трафик, на мястото на това което е декларирано като загубено, откраднато, повредено или унищожено, след пълна процедура за издаване на документа (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16³, ал. 2-4).

Съдържанието и формата на "разрешителните за местен граничен трафик се определя чрез Решение на МС. Министерството на Външните Работи съобщава на Европейската Комисия и на другите държави - членки на ЕС за моделът на разрешителните за местен граничен трафик modelul de permis de trecere locală a frontierei. Съгласно чл. 12 ал. (2) от Регламент (ЕК) № 1.931/2006, следенето броят на разрешителните за местен граничен трафик - заявени, издадени, анулирани или отменени, се води на национално ниво от централен регистър, в електронен формат, от Румънската Иммиграционна Служба, който е определен и като място за контакт на национално ниво и отговорен за администрирането и подаването на информации, които се съдържат в този регистър. Централният регистър се захранва и се актуализира от всички органи които имат правомощия по отношение на местния граничен трафик" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16³, ал. 5-6).

Съществува възможност за анулирането или отнемането на разрешителното за местен граничен трафик, "в чужбина от дипломатическите мисии или консулските служби на Румъния, а в

страната от органите на гранична полиция, след извършен контрол при преминаване на държавната граница, или от Румънската Иммиграционна Служба, тогава когато чужденците се намират на територията румънската държава. Изпълнението на мярката на анулиране или отнемане на разрешителното за местен граничен трафик се извършва от органите на гранична полиция или, според случая, от Румънската Иммиграционна Служба (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16⁴, ал. 1-2).

Мярката на анулиране на разрешителното за местен граничен трафик може да бъде предприета при следните ситуации:

”а) в последствие се констатира, че на датата на заявлението за разрешително за местен граничен трафик, чужденците не са отговаряли на предвидените условия, според споразуменията, които регламентират правния режим на местния граничен трафик на общата граница;

б) чужденците са получили разрешителното за местен граничен трафик въз основа на фалшиви документи и информации;

в) чужденците са въвели или са се опитали да въведат незаконно в други чужденци или са способствали за транспортирането и настаняването на същите;

г) чужденците са нарушили митническите регламенти или са преминали или са направили опит за нелегално преминаване на държавната граница;

д) чужденците са влезли в Румъния в период на забрана, обявена предварително” (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16⁴, ал. 3).

Мярката за отнемане на разрешителното за местен граничен трафик, може да бъде предприета при следните ситуации:

”а) чужденците не отговарят на условията за предоставяне на разрешително за местен граничен трафик;

б) след предоставяне на разрешителното за местен граничен трафик, чужденците са декларириани за „нежелана личност“ или срещу тях е наложена мярка за недопускане на територията на Румъния;

в) чужденците многократно надхвърлят граничната зона, която е разрешена за режим местен граничен трафик“ (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16⁴, ал. 4).

Оповестяването на решението за анулиране или на това за отнемане на разрешителното за местен граничен трафик, се прави в писмена форма, заедно с изложени мотиви за вземането на това решение, от следните институции:

а) дипломатическата мисия или консулската служба, която е издала разрешителното за местен граничен трафик, тогава когато заявителят живее в чужбина;

б) от органите на граничната полиция, тогава когато притежателят се намира на територията на граничния пункт;

в) от Генералния Инспекторат по Иммиграция, тогава когато притежателят се намира в Румъния, след решение за връщане“ (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 16⁴, ал. 5).

5.2.7. Режим на получаване на визи

В Румъния, ”формата, съдържанието и защитните елементите на визата се одобряват чрез решение на Правителството на Румъния, по предложение на Министерството на Външните Работи, след проведени консултации с Министерството на Вътрешните Работи и в съответствие с стандартите на Европейския Съюз в тази област“ (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 17).

Визата дава "право на притежателят и да влиза на територията на Румъния само в ситуацията в която, в момента на представянето му на граничния пункт, се констатира от органите на гранична полиция на Румъния, че не съществува какъвто и да е мотив за забрана на влизане в Румъния, както е предвидено в чл. 8 ал. (1) и (2)" от Извънредна наредба 194/2002. "Правото на пребиваване, дадено чрез виза, може да се упражни само в периода на валидност на визата" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 18).

Изключение от задължението за издаване на виза се прави за гражданите на държавите с които Румъния е подписала споразумения в това отношение, при условията и за период на пребиваване, които са определени чрез тези споразумения (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 19, ал. 1).

Чуждите граждани, „които са пилоти на самолети, както и обслужващият персонал, които са притежатели на лиценз за въздухоплаване, или на удостоверение за екипаж на самолет, както е предвидено в Приложение № 9 от Конвенцията относно международната гражданска авиация, подписана в Чикаго на 7 декември 1944 г., са освободени от задължението да притежават паспорт и да имат валидна виза, само в ситуацията в които са на работа и:

- б)** не напускат летището на междинното кацане;
- б)** не напускат летището на крайна дестинация;
- в)** не напускат територията на града, който се намира в близост до летището;
- г)** не напускат летището, освен ако се прехвърлят на друго румънско летище" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 19, ал. 2).

Правителството на Румъния "може да определи, чрез решение, едностренното изключение от необходимостта за виза, за дадени категории чужденци" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 19, ал. 3).

В Румъния, в зависимост от това за каква цел са издадени, съществуват следните типове визи:

- ”а) транзитна летищна виза, която се идентифицира чрез символа A;
- б) транзитна виза, която се идентифицира чрез символа B;
- в) виза за краткосрочно пребиваване, която се идентифицира чрез символа C;

г) виза за дългосрочно пребиваване, която се идентифицира чрез един от следните символи, в зависимост от това каква дейност следва да извършва в Румъния чужденецът на когото е дадена:

- (i) извършване на икономическа дейност, идентифицирана чрез символа D/AE;
- (ii) извършване на професионална дейност, идентифицирана чрез символа D/AP;
- (iii) извършване на търговска дейност, идентифицирана чрез символа D/AC;
- (iv) постъпване на работа, идентифицирана чрез символа D/AM;
- (v) командироване ¹, идентифицирана чрез символа D/DT;
- (vi) образование, идентифицирана чрез символа D/SD;
- (vii) събиране на семейството, идентифицирана чрез символа D/VF;
- (viii) религиозна дейност, идентифицирана чрез символа D/AR;
- (ix) научни изследвания, идентифицирана чрез символа D/CS;
- (x) дипломатическа виза и служебна виза, идентифицирана чрез символа DS;

(xi) други цели, идентифицирана чрез символа D/AS
(Извънредна наредба 194/2002 , чл. 20).

Съгласно чл. 21 от Извънредна наредба 194/2002 , Транзитна летищна виза "се дава в ситуацията съгласно чл. 3 от Визовия Кодекс. Типовете ситуации, които са предвидени чл. 3 ал. (2) от Визовия кодекс се определят от общо решение на Министрите на Вътрешните и Външните Работи, които се публикуват в Държавен Вестник на Румъния, част I. Министерството на Външните Работи информира Европейската Комисия относно издаването, или отмяната на общото решение" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 21).

В съответствие с чл. 22 от Извънредна наредба 194/2002, Транзитната виза представлява "виза която позволява на един чужденец да премине през територията на Румъния. Транзитната виза може да бъде издадена за един, два или повече транзитни преминавания, като времетраенето на всяко едно преминаване на трябва да надхвърля 5 дни" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 22).

Съгласно чл. 23 от Извънредна наредба 194/2002, „Виза за краткосрочно пребиваване“ е тази виза, която позволява на чужденците да поискат влизане на територията на Румъния, поради други мотиви освен имиграция, във връзка с еднократен непрекъснат престой или повече пребивавания, продължителността на които не надхвърля 90 дни, в рамките на период от 180 дни, предшестващ всеки ден от престоя си на територията на Румъния. Този тип виза може да бъде издаден за едно или повече влизания. (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 23, ал. 1).

В ситуацията в която, „на чужденци, които пътуват постоянно до Румъния, във връзка отношения на бизнес сътрудничество, по искане на централните административни органи или на дружества които са регламентирани по Закон № 31/1990, актуализиран с последващи промени и допълнения, с голям икономически и финансов капацитет,

виза за краткосрочно пребиваване в многократни влизания, може да бъде дадена и за период от 1 година, а в извънредни ситуации и за период до 5 години. Но и при това положение, продължителността на престоя при едно влизане, не може да надхвърли 90 дни в рамките на период от 180 дни, предшестващ всеки ден от престоя си на територията на Румъния (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 23, ал. 3).

Виза за краткосрочно пребиваване може да бъде предоставена за следните цели:

”а) мисия - на чужденци, които поради причини, свързани с политическа, административна или обществено-полезна функция, трябва да пътуват до Румъния. Този тип виза се издава на чужденци, които изпълняват правителствени функции, такива във публичната администрация или международни организации, както и на тези които чрез целта на пътуването си до Румъния, представляват интерес за взаимоотношенията между двете държави. Този тип виза може да се издава и на членове на семейството които съпровождат горепосочените лица;

б) туризъм - на чужденец, който следва да пътува до Румъния с туристическа цел;

в) посещение - на чужденец, който има намерение да пътува до Румъния на гости при румънски граждани или чужденци, които имат валидно разрешително за пребиваване;

г) бизнес - на чужденец, който има намерение да пътува до Румъния с бизнес или търговски цели, за сключване на договори или водене на преговори, за разполагане, задействане или проверка на работата на закупени или продадени продукти, в рамките на търговски договор за промишлено сътрудничество, за обучение на персонала в тази

връзка, както и на чужденец, който е или следва да стане съдружник в търговско дружество в Румъния;

д) транспорт - на чужденец, който следва да пътува за кратък период от време, във връзка с извършване на професионална дейност, свързана с транспортни услуги на стоки и хора;

е) спортна дейност - на чужденец, който следва да влезе в Румъния за ограничен период от време, във връзка с участието си на случайни спортни форуми и дейности;

ж) културни, научни и хуманитарни дейности, краткосрочно лечение или други дейности, който не са в противоречие с румънското законодателство - при условие, че може да се обоснове целта на пътуването до Румъния" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 23, ал. 4).

В Румъния, не може да се удължава правото на пребиваване, дадено на чужд гражданин чрез краткосрочна виза (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 23, ал. 5).

Съгласно чл. 24 от Извънредна наредба 194/2002, „**Виза за дългосрочно пребиваване**“ се предоставя на чужденци, по заявление, за период от 90 дни, с едно или повече на брой влизания, за следните цели:

а) извършването на икономически дейности - на чужденци, които трябва да извършват икономически дейности на територията на Румъния, които са организирани и регулирани със специални закони;

б) упражняването на професионални дейности - на чужденци, които трябва да упражняват либерални професии на територията на Румъния, които са регулирани от специални закони;

в) извършването на бизнес дейности - на чужденци, които са или ще станат акционери или съдружници на румънски компании и ще имат управленски и административни отговорности;

г) наемане на работа по договор - на чужденци, които трябва да влязат в Румъния за работа. Визата, издадена за тази цел, ще бъде издадена и на спортистите, които ще бъдат състезават за клубове или отбори от Румъния въз основа на индивидуален трудов договор съгласно условията на закона;

г¹) командироване - квалифицирани чужденци, служители на чуждестранно юридическо лице, които трябва да извършват работа на територията на Румъния, съгласно закона;

д) образование (обучение) - на чужденци, които трябва да влязат в Румъния, с цел посещение на курсове за пред-университетско, университетско или след-университетско образование, според случая, или да получат научни звания в държавни или акредитирани държавни институции, съгласно закона;

е) събиране на семейството - на чужденци, които трябва да влязат в Румъния, за да възстановят семейното си единство;

ж) религиозни дейности - на чужденци, които трябва да влязат в Румъния, за да извършват дейности в областта на признатите култове, по тяхно искане;

з) научноизследователски дейности - на чужденци, които трябва да влязат в Румъния за извършване на научноизследователски дейности.

и) други цели" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 24, ал. 1).

Чрез визата за дългосрочно пребиваване" чужденците получават правото на временно пребиваване и възможността да искат нейното удължаване и получаване на разрешително за пребиваване" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 24, ал. 2).

В съответствие с чл. 25 от Извънредна наредба 194/2002,
Дипломатическа виза и служебна виза "позволява влизането в

Румъния, обикновено за дългосрочно пребиваване, на чужденци които са притежатели на дипломатически или на служебен паспорт, които следва да изпълняват официална функция на членове на дипломатическо представителство или на консулска служба на своята държава в Румъния. Този тип виза се издава на притежателите на дипломатически или служебни, както и производни на същите, при поискване от Министерството на Външните Работи на държавата изпраща или на дипломатическо представителство или консулство на същата, както и членовете на семейството, заедно с които титуляря ще живее, и имат срок на валидност за периода в който са на мисия или съгласно двустранните споразумения от които Румъния е страна" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 25).

Румънска виза може да бъде предоставена на чужденци при поискване и съответното заявление "се представя на дипломатическите мисии или консулските служби на Румъния в чужбина, в чиято юрисдикция кандидатът има местоживееене, а при извънредни и спешни случаи дипломатическите мисии или служби консулските служби на Румъния от държавата, на чиято територия законно пребивава (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 27. ал. 1-1¹)

Румънска виза може да се предостави само ако:

"а) са изпълнени условията за влизане в Румъния, съгласно чл. 6 ал. (1) бук. а), с) -h) от Извънредна наредба 194/2002 ;

б) не съществува някой от мотивите за недопускане до територията на Румъния, съгласно чл. 8 ал. (1) бук. б) -d) или ал. (2) бук. с);

в) на името на чужденеца няма активиран сигнал за отказ от издаване на виза, в Интегрираната информационна система за проблеми, свързани с миграцията, убежище и визи;

г) на името на чужденеца няма сигнали за недопускане влизането в държавите - членки на Европейския Съюз, Европейското Икономическо Пространство, както и в държавите които са страна по Споразумението за постепенното премахване на контрола по общите граници, подписано в Шенген на 14 юни 1985 г., наричано по-долу "Споразумението от Шенген", в рамките на консулското сътрудничество;

д) няма причина да се смята, че визата се иска с цел незаконна миграция;

е) чужденецът не е окончателно осъден за престъпления, извършени в чужбина, несъвместими с целта, за която кандидатства за виза;

ж) общите условия, изложени в настоящия раздел, и специалните условия за издаване на виза, са изпълнени в съответствие с целта, за която се иска.

з) документът за пътуване не е фалшив, подправен или фалшифициран;

и) няма основателни съмнения относно автентичността на представените от кандидата документи или истинността на данните, които те съдържат, степента на доверие, която може да бъде прикрепена към декларациите на заявителя или намерението му да напусне Румъния преди изтичането на визата, която е изисквана" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 27, ал. 2).

Паспортът или „документът за пътуване в който трябва да бъде приложена визата, трябва да е издаден през последните 10 години, а валидността му трябва да надвишава валидността на визата с поне 3 месеца. По изключение, при спешни ситуации, от хуманитарен характер или от национален интерес, или в съответствие с международни задължения които са поети от Румъния, могат да се предоставят виза и

на чужденци, които притежават документи за преминаване на държавна граница, валидността на които изтича по-рано от тази указана по-горе, при условие че валидността на визата да не е по-голяма от срока на валидност на документа" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 28).

Всеки път, "заявлението за издаване на виза трябва да бъде придруженено от документа за преминаване на държавната граница, в който да може да се приложи визата, от документи, които да обосноват целта и условията на пътуването, както и доказателство за притежание на средства за издръжка по времена престоя си Румъния и за напускане на територията на Румъния. Могат да се приемат като доказателство на средства за издръжка, парични суми в конвертируема валута, пътнически чекове, чекови книжки по сметки във валута, кредитни карти с банково извлечение, което е издадено преди не повече от два дни преди искането на визата, или всяко едно друго средство, което показва съществуването на финансов ресурс. При подаване на заявлението за предоставяне на румънска виза, кандидатът по принцип е канен на интервю. Заявлението за предоставяне на виза за влизане в Румъния не се приема и се счита за недопустимо, а процедурата бива спирана в следните случаи:

- а) подадено е по-малко от 3 месеца преди датата на пристигане в Румъния;
- б) кандидатът не представя формуларът на заявлението в попълнен вид, подписан, и с две портретни снимки, в съответствие със изискванията;
- в) когато таксата за виза не е платена (Извънредна наредба 194/2002, чл. 29, ал. 1-4).

В повечето случаи, "при поискване на виза за влизане в Румъния, чужденците трябва да се представят лично пред компетентните органи за

получаването и, с изключение на значими личности за социалния, културния, политическия или икономически живот, или в случаите в които кандидатите трябва да преодолеят изключително голямо разстояние за да се представят в дипломатическата мисия или консулство и само ако няма никакво съмнение за добросъвестността на кандидата, както и при организирани групи, когато дадена призната и надеждна организация носи отговорност за добросъвестността на кандидатите" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 29, ал. 5-6).

Румънската виза се предоставя от дипломатическите мисии и консулските служби на Румъния с помощта на Националния визов център към Министерството на външните работи и Генералния инспекторат по имиграция към Министерството на вътрешните работи. В същото време "границните полицейски органи" по изключение предоставят на границните пунктове на държавната граница визи за краткосрочно пребиваване и транзитни визи" (Извънредна наредба 194/2002 , чл. 30-32).

5.3. Режим на свободното движение на румънските граждани в чужбина

Закон № 248 от 20 юли 2005 г. за режима на свободно движение на румънски граждани в чужбина и методологичните норми от 26 януари 2006 г. за прилагане на Закон №. 248/2005 (одобрени с Решение 1864/2006) са основните нормативни актове, регламентиращи свободното движение на румънски граждани в чужбина.

5.3.1. Свобода на движението на румънските граждани в чужбина

На гражданите на румънската държава, се "гарантира правото на свободно пътуване в чужбина, на емиграция и на повторно завръщане по

всяко едно време в страната. Нито един орган на властта не може да забрани, в нито една ситуация, на румънски гражданин да се завърне на територията на Румъния. Малолетните румънски граждани могат да пътуват в чужбина само съпровождани и със съгласието на родителите или на законните попечители" (Закон 248/ 2005, чл. 2).

Упражняването на правото на един румънски гражданин да пътува свободно в чужбина, може да бъде ограничено „само временно, и се отнася до сuspendирането или, според случая, до ограничаването на това право”. „suspendирането - спирането на действието - на правото за свободно пътуване в чужбина, представлява временна забрана за напускане територията на Румъния, установена с постановление или според случая от компетентен орган. Тази мярка има индивидуален характер, с изключение на случаите в които е наложена чрез специален закон, при появата на ситуации които да оправдаят това, при необходимост от защита на териториалната цялост на страната и националната сигурност. От друга страна, „ограничаването на упражняването на свободно пътуване в чужбина, представлява временна забрана за пътуване до определени държави, определена от компетентните румънски органи”. „Компетентните органи имат задължението да информират в писмен вид, в условията на закона, лицето срещу което е наложена мярка за ограничаване правото на свободно движение, като описват мотивите поради които е наложена мярката, както и за какъв период от време е наложена забраната за това право" (Закон 248/ 2005, чл. 3, ал. 1-4).

Границната полиция „позволява на румънските граждани, които имат навършени 18 години, както и на женените малолетни (съгласно закона), които притежават валидни пътни документи, да напуснат

територията на Румъния, освен ако не се намират в някоя от ситуацията които ограничават правото на свободно пътуване в чужбина" (Закон 248/ 2005, чл. 28, ал. 1).

Дори и "на румънските граждани, срещу които има наложена мярка за ограничаване правото на свободно пътуване в чужбина, може да им се позволи напускането на Румъния, само ако се намират в една от следните ситуации:

а) декларират, че не заминават за държавата/държавите за които има наложена забрана;

б) от пътните документи не следва, че заминават за държава/държави за които има наложена забрана;

в) граничният пункт, на който са се представили, не се намира на обща граница с държава за която има наложена такава мярка" (Закон 248/ 2005, чл. 28, ал. 2)

В момента на "завръщане на територията на Румъния, румънските граждани имат задължението да представят на органите на граничната полиция, валиден документ за пътуване в чужбина, издадени от компетентните румънски власти в страната или в чужбина. Органите на гранична полиция могат да допуснат влизане на територията на Румъния на румънски гражданин, който се легитимира с документ за пътуване, издаден от компетентните румънски власти, на който срокът на валидност е изтекъл, само след проверка на данните в определените за това регистри, с цел откриване на идентичността и националната принадлежност на притежателя. В този случай, времето за проверка не може да надвиши 24 часа, от момента на представяне на лицето на граничния пункт (Закон 248/ 2005, чл. 29, ал. 1-2).

В ситуацията "в която, лицето което се представя на граничния пункт, с цел влизане на територията на Румъния, декларира че е румънски гражданин, но не притежава валиден или с изтекъл срок документ, който е издаден от румънските власти, който да удостовери идентичността на същия, органите на гранична полиция извършват по най-бърз възможен начин необходимите проверки, с цел определяне идентичността и националната принадлежност на въпросното лице. Ако, "лицето притежава документ за пътуване, издаден от друга държава и изпълнява условията за влизане на територията на Румъния, съгласно закона, органите на гранична полиция трябва да позволят влизането на същото, в качеството му на чужд гражданин, като го насочват да се обърне към Генерална Дирекция за Паспорти към МВР, за изясняване на ситуацията относно румънското гражданство (Закон 248/ 2005, чл. 29, ал. 3-4).

Румънската гранична полиция позволява "напускането на Румъния на малолетните румънски граждани само когато са съпроводени от пълнолетно физическо лице, в следните случаи:

а) на малолетния притежател на индивидуален документ за пътуване, или според случая, на лична карта/електронна лична карта, който пътува в чужбина с двамата родители, му се позволява излизане при същите условия и заедно с родителите;

б) на малолетния притежател на индивидуален документ за пътуване, или според случая, на лична карта/електронна лична карта и който пътува в чужбина с един от родителите, му се позволява излизане при същите условия само с родителя си, само ако съпровождащият родител може да покаже декларация от страна на другия родител от която да следва съгласието му за извършването на пътуването в чужбина, за период който е надхвърля 3 години от датата на редактиране на

декларацията или ако представи доказателство за смърт на другия родител;

в) на малолетния притежател на индивидуален документ за пътуване, или според случая, на лична карта/електронна лична карта и който пътува в чужбина с един от родителите, му се позволява излизане при същите условия само с родителя си, без да има нужда от декларацията на другият родител, само ако съпровождащият родител може да докаже, че му е дадено попечителството чрез окончателно и неотменимо съдебно решение или, че изпълнява сам родителските права, въз основа на окончателно или неотменимо съдебно решение, или въз основата на подобно такова, за процеси които са започнали след датата 15 февруари 2013 г;

г) на малолетния притежател на индивидуален документ за пътуване, или според случая, на лична карта/електронна лична карта и който пътува в чужбина съпроводен от друго пънолетно физическо лице, му се позволява излизане в същите условия и заедно с лицето, само ако същото представи декларация от двамата родители, или според случая от родителя на който е поверено попечителството чрез съдебно решение, или от родителя който изпълнява сам родителските права, или въз основа на окончателно или неотменимо съдебно решение, за процеси които са започнали след датата 15 февруари 2013 г, или от живият родител, или от законния настойник, която да описва съгласието на същите за извършване на пътуване в чужбина, за период който е надхвърля 3 години от датата на редактиране на декларацията, както и личните данни на съответния съпровождащ (Закон 248/ 2005, чл. 30, ал. 1, бук. а-d).

За ситуации, които са предвидени по" ал. (1) бук. б) - д) от Закон 248/2005, не е необходима декларация от родителя който е загубил

родителските права, или според случая, деклариран за безследно изчезнал, в условията на закона, когато съпровождащият може да докаже това, с изключение на случаите в които и двамата родители се намират в тази ситуация, когато става задължителна декларация от законния настойник на малолетния (Закон 248/ 2005, чл. 30, ал. 2).

Все пак, чрез частична отмяна на разпоредбите на ал. (1) бук. b) - d) от Закон 248/2005, "органите на гранична полиция позволяват излизане от Румъния на малолетни които са съпроводени, само в следните ситуации:

a) в случай, че съпровождащият аргументира пътуването в чужбина поради фактът, че малолетният следва да бъде подложен на лечение, което не може да се направи на територията на Румъния и бе без което, животът или здравето му е поставено под опасност, с условието да представи доказващи за това документи, издадени или одобрени от румънските медицински органи, от които следва периода и държавата или държавите в които ще се извърши лечението, дори да не съществува съгласие от страна на двамата родители, от другия родител, от живия родител или от законния настойник;

b) в случай в който се докаже, че малолетният пътува с цел обучение или официален конкурс, чрез представянето на съответните документи, от които са видни периода, държавата или държавите в които ще се проведат обучението или конкурса, дори когато има съгласие само на единия от родителите" (Закон 248/ 2005, чл. 30, ал. 3).

По време на целия престой в чужбина "всеки един румънски гражданин има *право на съдействие и защита от страна на дипломатическите мисии и консулски служби на Румъния*. По този начин, всички "дипломатически мисии и консулски служби на Румъния от

чужбина имат задължението да окажат помощ или съдействие, в рамките на закона, с посредничеството на компетентните институции от страната, на румънски граждани които се намират в затруднение или които изискват помощ във връзка със завръщането си в страната, и да предприемат всички необходими стъпки за информиране на румънските граждани относно появата на ситуации които да поставят в опасност сигурността или здравето. Въз основа на доставените информации от Министерството на Външните Работи, органите на гранична полиция са задължени да информират румънските граждани които следва да пътуват в чужбина за появата на територията на транзитно преминаващите държави, на тези на крайна дестинация, на дадени ситуации, които да поставят в опасност сигурността или здравето" (Закон 248/ 2005, чл. 4, ал. 1-3).

През целия "период на пребиваване в чужбина, румънските граждани имат следните **задължения**:

а) да спазват законодателството на Румъния и да не извършват дейности, които да компрометират имиджа на Румъния, или които да противоречат на задълженията които Румъния е поела чрез международни документи;

б) да спазват законодателството на държавата в която се намират, както и целта за която им е дадено правото за влизане или, според случая, да останат на територията на съответната държава, в условия, определени от законодателството на същата или чрез международни документи, подписани от Румъния;

в) да полагат всички усилия за оказване на помощ на румънски граждани, които се намират в затруднение на територията на държавата в която се намират, като информират за това дипломатическите мисии и консулските служби на Румъния в съответната държава;

- г) в случай на установяване на постоянен адрес в чужбина, да информира най-близката дипломатическа мисия или консулство на Румъния;
- д) да информира най-близката дипломатическа мисия или консулство на Румъния относно всяка една промяна в семейното положение" (Закон 248/ 2005, чл. 5).

5.3.2. Необходими документи при пътуване в чужбина

Румънските граждани могат да пътуват в чужбина със следните видове документи (одобрени и издадени от институции в рамките на МВнР или МВР):

- "а) дипломатически паспорт;
- б) служебен паспорт;
- в) електронен дипломатически паспорт;
- г) електронен служебен паспорт;
- д) обикновен паспорт;
- е) обикновен електронен паспорт;
- ж) временен обикновен паспорт;
- з) пътен лист" (Закон 248/ 2005, чл. 6).

При пътуване на румънски граждани в държавите - членки на Европейския Съюз е достатъчно, притежанието на валидни: лична карта или електронна лична карта.

5.3.3. Установяване на местожителство (постоянен адрес) в чужбина

Съгласно чл. 34 от Закон 248/2005, "румънски гражданин, който се установява за постоянно в чужбина, може да изисква издаването на обикновен електронен паспорт или на временен обикновен паспорт, в

които се отбелязва държавата с постоянен адрес, когато се намира в една от следните ситуации:

- а) е придобил право на пребиваване за период от поне 1 година, или според случая, му е удължен периода на пребиваване за още една година на територията на съответната държава;
- б) е придобил право на пребиваване на територията на съответната държава, с цел събиране на семейството с лице което живее на територията на същата държава;
- в) е придобил право на дългосрочно пребиваване или, според случая, право на постоянно пребиваване на територията на съответната държава;
- г) е придобил гражданство на съответната държава;
- д) е придобил право на работа или е записан в частна или държавна образователна институция с основна цел - получаване на образователна степен, включително професионално обучение" (Закон 248/ 2005, чл. 34).

Лице което е румънски гражданин, и е "притежател на удостоверение за регистрация или на друг документ, който удостоверява пребиваването в държава - членка на Европейския Съюз, на Европейското Икономическо Пространство или на Швейцарската Конфедерация, издаден от компетентните органи на държава от Европейския Съюз, Европейското Икономическо Пространство или Швейцарската Конфедерация, може да изисква издаването на обикновен електронен паспорт или на временен обикновен паспорт с отбелязването на държавата с постоянен адрес във въпросната държава. В случай на изискване на електронен обикновен паспорт или на временен обикновен паспорт с отбелязването на държавата с постоянен адрес във въпросната държава, заявлението се подава в Обществена служба за издаване и отчетност на обикновените паспорти, в териториалната единица към

която е имал за последен път постоянен адрес, а в чужбина, в дипломатическите мисии или консулски служби на Румъния" (Закон 248/2005, чл. 34, ал. 2-3). "Румънски гражданин, който има постоянен адрес в чужбина и е върнат в страната въз основа на споразумение за реадмисия (обратно приемане), или според случая, е бил експулсиран от територията на държавата в която е живял, има задължението, в срок от 15 дни от датата на влизане в Румъния, да декларира пред компетентните органи, мястото където ще устави постоянният си адрес " (Закон 248/2005, чл. 36, ал. 2).

5.3.4. Ограничаване на упражняването на правото на свободно движение в чужбина

Упражняването на правото за свободно пътуване в чужбина може да бъде ограничено за румънските граждани, като същото е "разпоредено за период от най-много 3 години и само за лице, присъствието на което на територията на друга държава, чрез действията които извършва или би извършило, засяга сериозно интересите на Румъния, или според случая, на двустранните отношения на Румъния с дадената държава" (Закон 248/2005, чл. 38). Тази мярка "се налага след поискване от компетентна институция в областта на държавната отбрана, вътрешния ред или национална сигурност, която има информации по отношение на дейността на лицето в чужбина , от съд юрисдикцията на който лицето има постоянен адрес, а когато същото има постоянен адрес в чужбина , от Букурещкия Съд. Инстанцията се произнася чрез решение, в срок от 5 дни от получаване на иска от страна на компетентните органи и съобщава за това на заинтересованите страни, от Генерална Дирекция по паспортите към Генералния Инспекторат на Границата Полиция, както и от Обществената служба за издаване и отчетност на обикновените паспорти, която е компетентна да издаде обикновен паспорт на лицето срещу което е наложена мярката (Закон

248/2005, чл. 39, ал. 1-3). Решението може да бъде обжалвано в срок от 3 дни от датата на получаването на иска.

Упражняването от страна на румънски гражданин на правото за свободно пътуване в чужбина може да се спира само в случаите в които е:

”а) обвинено или преследвано по наказателно дело и е била наложена превантивна мярка по смисъла на Наказателно-процесуалния Кодекс;

б) осъдено и предстои ефективно излежаване на наказание лишаване от свобода;

в) настанено във възпитателен център или център за задържане;

г) не е спазило мярката за ограничаване правото на свободно пътуване в чужбина ”, наложена съгласно условията на Закон 248/2005 (Закон 248/2005, чл. 40).

По молба на ”лицето срещу което е наложена мярка за спиране правата на свободно пътуване, съдебната инстанция която е наложила тази мярка, може да разпореди временно спиране на изпълнението на мярката и замяната и за ограничен период от време, с мярка на ограничаване на правото за свободно пътуване, в следните случаи:

а) лицето следва да замине за чужбина с цел лечение, което не е възможно на територията на Румъния и без което живота или здравето ще бъдат подложени на опасност, като представи доказващи документи за това, издадени от компетентен медицински орган в Румъния ;

б) смърт в чужбина на съпруг(а) или на роднина до IV-та степен включително;

в) в други обективни ситуации които изискват временното присъствие на лицето на територията на друга държава, без което законните интереси на същото или на друг гражданин ще бъдат сериозно погазени” (Закон 248/2005, чл. 44).

Библиография:

Румънска Академия на Науките, Институт по лингвистика "Iorgu Iordan" (2009) *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Второ издание, преработено и допълнено, Букурещ: Издателство „Univers Enciclopedic Gold“.

Anghel Remus Gabriel, Horváth István (2009) *Sociologia migrației. Teoriile și studiile de caz*, Яш: „Polirom“.

Beltramone André (1966) *La mobilité géographique d'une population*, Париж: Издателство: „Gautier- Villars“.

Belu Constantin (2002) *Sociologie juridică*, Крайова: Издателство Reprograph.

Beine Michel, Docquier Fréderique & Rapoport Hillel (1998) *Brain drain and human capital formation in developing countries: Winners and losers*, The Economic Journal, 118/ 528, 631-652.

Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Федерална Служба за Миграция и Бежанци) (2016) *Migrationsbericht 2015 (Raportul privind migrația 2015)*. Nürnberg: Herausgeber: Bundesministerium des Innern. [On-line] Достъп на 24.01.2018:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile

Cambridge Dictionary (2018) Term: *immigration*, [On-line] Достъп на 09.01.2018:

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/immigration> .

Castles Stephen & Miller J Mark (2003) *The Age of migration. International population movements in the Modern World*, III-то издание, New York: Guilford Press.

Cervantes Mario & Guellec Dominique (2002). *The brain drain: Old myths, new realities*, în "OECD Observer", (230).

Cetatenie.eu (2018). *Cetățenia română pe înțelesul tuturor* [On-line]

Достъп на 31.01.2018:

http://www.cetatenie.eu/blog/termen_depunere_juramant_din_6_luni_din_15_09_2015/2015-11-16-282.

Collins Dictionary (2018) *Term: emigration.* [On-line] Достъп на 10.01.2018:

<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/emigrate>.

Европейската Комисия (2015) *Agenda europeană privind migrația COM[2015] 240 final].* [On-line] Достъп на 15.01.2018:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

Европейската Комисия (2005) *Cartea verde privind abordarea UE legată de gestionarea migrației economice.* [On-line] Достъп на 15.01.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004DC0811>.

Европейската Комисия (2005) *Plan de politică privind migrația legală (COM(2005) 669 final).* [On-line] Достъп на 15.01.2018:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0669>.

Constantinescu Monica (2002) Teorii ale migrației internaționale, în "Sociologie românească", № 3-4, pp. 93-114.

Конвенция от 28 юли 1951 относно статута на бежанците. [On-line] Достъп на 14.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00069454-2015-07-21&DisplayDate=2018-01-13>.

Danii Tudor (2004), *Calitatea vieții populației în perioada de tranzitie: Probleme și tendințe sociale* (докторска дисертация), Кишинъу: Молдовска Академия на Науките.

D.C. News (2016). *Cifre incredibile! Câți medici au plecat din țară în ultimii 15 ani..* 24.03.2016. [On-line] Достъп на 14.01.2018:

http://www.dcnnews.ro/cifre-incredibile-ca-i-medici-au-plecat-din-ara-in-ultimii-15-ani-exclusiv_500964.html.

Digi 24, *Ce soluții au găsit guvernanții la fenomenul migrației creierelor*, 07.01.2015, [On-line] Достъп на 22.01.2018:

<http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Actualitate/Educatie/Migratia+crerelor+solutii+guvern+romani+studii+strainatate>.

Economica.net, *Câți români muncesc în străinătate și unde sunt cei mai mulți?* 30.11.2013: [On-line] Достъп на 21.01.2018:

http://www.economica.net/cat-romani-muncesc-in-strainatate-si-unde-sunt-cei-mai-multi_67822.html#n.

Europe Direct (2013) *Politica de migrație a Uniunii Europene - implicări pentru piața muncii*, Бузъу: „Алфа МДН“.

European Commission, Directorate-General for Employment (DGE)(2011). Social Affairs and Inclusion, Employment and Social Developments in Europe. 2011, Bruxelles. [On-line] Достъп на 05.01.2018: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6176>.

Eurostat (2018) *Statistică privind migrația și populația migrantă*. [On-line] Достъп на 10.01.2018:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/ro

Floareș Alecu (1977) *Mobilitatea populației*, Яш: Издательство „Жунимя“.

Gheoghiță Veronica & Bădescu Alexandrina (2015) *The quality of life and disadvantaged groups living conditions of refugees in Europe*, în Iulian Boldea (coord). Discourse as a form of multiculturalism in literature and communication, Târgu Mureș: Ahipeleag XXI, pp. 127-141.

Gibson John & McKenzie David (2011). *Eight Questions about Brain Drain*. în "Policy research working paper", (5730).

Guilmoto Z. Christophe & Sandron Frédéric (2001) *The internal dynamics of migration networks in developing countries*, in "Population: An English selection", 13(2), pp. 135-164

Hawkins Oliver (2018) *Migration statistics*, Londra: House of Commons Library.

Hawley H. Amos (1950) *Human Ecology: a Theory of Community Structure*, New York: The Ronald Press, XVI.

Holland Dawn, Fic Tatiana, Rincon-Aznar Ana, Stokes Lucy & Paluchowski Paweł (2011) *Labour mobility within the EU -The impact of enlargement and the functioning of the transitional Arrangements*, London: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, NIESR. [On-line] Достъп на 18.01.2018:

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7191&langId=en

Ilie Cristina (2014) *Comunitatea românilor din Spania. Dimensiunile discriminării și tipurile de aculturație*, Букурещ: Издателство „Букурещки Университет“.

Ilie Gabriela (2014). *Applying Wallerstein's Theory to Explain the Change of the Global Power and Economic Poles during Financial Crisis*, в "Списание за политически науки. Revue des Sciences Politiques", № 41, pp. 232-240.

Ilie Goga Cristina (2016) *European citizenship as a standard of European integration? Theoretical and empirical elements*, în "Is there enough

Europe in the European Union?" Sofia: Sofia University St. Kliment Ohridski & Hanns Seidel Foundation, pp. 208-223.

Ilie Goga Cristina & Ilie Vali (2017) *From "brain drain" to "brain gain". Where does Romania stand?* В списание за политически науки. Revue des Sciences Politiques, pp. 90-103.

Ilie Vali (2016) *Efectele fenomenului brain-drain pentru piața forței de muncă din România*, Крайова: Крайовски Университет .

Infoeuropa, Европейско гражданство, 2007, [On-line] Достъп на 27.01.2018: : http://ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_9.pdf.

International Organization of Migration (2008). *Migration in Romania: A country profile 2008*, Geneva.

International Organization of Migration (2018) World Migration Report 2018. Infosheet no. 2. *Migration and Migrants: A global overview*, [On-line] Достъп на 12.01.2018:

https://www.iom.int/sites/default/files/wmr/document/WMR-infosheet_no_02.pdf.

International Bank for Reconstruction and Development. World Bank (2011). *Migration and remittances. Factbook 2011*, second edition, Washington: Library of Congress.

Генерален Инспекторат по Имиграция (2018) *Informații generale despre Inspectoratul General pentru Imigrări*. [On-line] Достъп на 14.12.2017:

<http://igi.mai.gov.ro/ro/content/informatii-generale>

Националния Статистически Институт (2011). *Rezultatele recensământului populației și al locuințelor*. [On-line] Достъп на 24.01.2018: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/> .

Национален Статистически Институт (2014). *Migrația internațională a României*, Букурещ: Ins&Print Design Cover Typography. [On-line] Достъп на 23.01.2018:

http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/pliante%20statistice/Migratia_internacionala_a_Romaniei_n.pdf

Национален Статистически Институт. ТЕМПО-Online (2018) *Emigranți definitivi după țara de destinație și Imigranți definitivi după țara de proveniență* [On-line] Достъп на 24.01.2018:

<http://statistici.insse.ro/shop/>.

Instituto nazionale di statistica (2016) *Emigranti. Cittadanza*. [On-line] Достъп на 22.01.2018: <http://dati.istat.it/#>

Institut National des Estatistiques et des Études Économiques (2018) *Étrangers - Immigrés*. [On-line] Достъп на 24.01.2018:

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906669?sommaire=1906743>.

JustConsult Modova (2018) *Ce este o programare la jurământ?* [On-line] Достъп на 31.01.2018: <http://justconsult.md/depunerea-juramantului/>.

Kaempf Siegfried & Sing Swaran (1987) *The brain drain problem: its causes, consequences, remedies and the role of Unesco in this regard*, Paris: UNESCO. [On-line] Достъп на 29.12.2017: <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000752/075299EO.pdf>.

Закон № 21/ 1991 от 1 март 1991 за румънско гражданство (Преиздаден). [On-line] Достъп на 13.01.2018

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00085068-2017-03-24&DisplayDate=2018-01-13>.

Закон № 46 от 4 юли 1991 относно присъединяването на Румъния към Конвенцията за статута на бежанците, както и към Протоколът за

бежанците. [On-line] Достъп на 14.01.2018: <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00013682>.

Закон № 248 от 20 юли 2005 относно режима на свободно пътуване на румънските граждани в чужбина . [On-line] Достъп на 30.01.2018: <https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00085068-2017-03-24&DisplayDate=2018-01-30>.

Лига на румънските студенти от чужбина (LSRS), СМЧЛ. Диаспора. [On-line] Достъп на 02.01.2018: <http://www.lsrs.ro/smart-diaspora/>.

Luca Ala (2016) *Reglementarea migrației forței de muncă la nivel internațional și național* (докторска дисертация), Кишинъу: Държавен Университет на Молдова, Факултет по Право, Катедра Международно и европейско право.

Macrea Dimitrie & Petrovici Emil (координатори) (1957) *Dicționarul limbii române literare contemporane*, Букурещ: Издателство „Академия на Науките на Народна Република Румъния“.

Massey Douglas (1987) *Understanding Mexican migration to the United States*, in "The American Journal of Sociology", 92(6), pp. 1372-1403.

Massey Douglas, Goldring Luin & Durand Jorge, (1994) *Continuities in transnational migration: An analysis of nineteen Mexican Communities*, in "The American Journal of Sociology", 99(6), pp. 1492-1533.

Merriam-Webster (2018) Term: *emigrate*, [On-line] Достъп на 10.01.2018: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/emigrate>.

Miftode Vasile (1978) *Migrația și dezvoltarea urbană*, Яш: Издателство Жунимя.

Militaru Ioana Nely (2011) *Cetățenia Uniunii Europene potrivit Tratatului de la Lisabona*, Judicial Tribune, Vol 1., № 1, pp. 59-70.

Niță Andreea- Mihaela (2014) *Migration and retro - migration of roma population in Europe. Case study: repatriation of roma population from France*. In Boldea Iulian (Editor) *Globalization and Intercultural Dialogue. Multidisciplinary Perspectives*, Târgu-Mureș: Arhipeleag XXI, pp. 16-26.

Методологични норми от 26 януари 2006 г. за прилагане на Закон № 248/2005 относно свободното движение на румънски граждани в чужбина. [On-line] Достъп на 31.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00147250-2012-04-09&DisplayDate=2018-01-30>.

Observatorio Permanente de la Inmigracion. Gobierno de España (2017). *Extranjeros residentes en España a 30 de Junio de 2017* [On-line] Достъп на 22.01.2018:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201706/Residentes_Tablas_PR_30-06-2017.pdf

Извънредно решение на Правителството № 194 от 12 декември 2002 относно режимът на чужденците в Румъния (Republicată) [On-line] Достъп на 14.01.2018:

<https://idrept.ro/DocumentView.aspx?DocumentId=00112293>.

Otovescu Adrian, Frăsie Maria Cristina, Motoi Gabriela & Dumitru Otovescu (2011) Световната криза, Букурещ: „Про Университария“.

Otovescu Adrian (2008). *Românii din Italia*, Букурещ: Издателство „Про Университария“.

Oxford Dictionary (2018) Term: *migration*, [On-line] Достъп на 09.01.2018: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/migration>.

Peia Ninel (2018). *Solicitarea retragerii cetățeniei* (Молба за отменяне на гражданството). [On-line] Достъп на 29.01.2018: <http://www.ninelpeia.ro/category/comunicate/page/2/>.

Popescu - Neveanu Paul (Ed) (1978). *Dicționarul de psihologie*, Букурещ: Издателство „Албатрос“.

Porumbescu Alexandra (2015) *Migration Policies in the European Union: Espoused Perspectives and Practices-In-Use*, în "Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Poliiques", (46), pp.165-175.

Răduț Cornel (2009) *Migrația și impactul asupra familiei*, Крайова: „Сайтек“.

Sabatier Colette & Berry John (1997) *Imigrare și aculturație* Richard Bourhis, Jacques-Philippe Leyens (координатори) *Stereotipuri, discriminare și relații interetnice*, Превод Doina Tonner, Яш: Издателство Polirom.

Sandu Dumitru (2000) *Migrația circulatorie ca strategie de viață*, в "Румънска социология", 5-29.

Sandu Dumitru (2010) *Lumile sociale ale migrației românești în străinătate*, Яш: „Полиром“.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018) Foreign population by sex and selected citizenships on 31. December 2016. [On-line] Достъп на 25.01.2018:

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/Tables_ForeignPopulation/Gender.html

проф. д-р Иrena Илиева

ТРАНСГРАНИЧНА МИГРАЦИЯ

ТРАНСГРАНИЧНА МИГРАЦИЯ

проф. д-р Иrena Илиева

Институт за държавата и правото при БАН

Списък на използваните съкращения:

ВДПЧ - Всеобща декларация за правата на човека

ДВ - Държавен вестник

ДФЕС - Договор за функциониране на Европейския съюз

ЕКПЧ - Европейска конвенция за защита на основните права

ЕС - Европейски съюз

ЕО - Европейска общност

ЗВПНРБГЕС - Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани и членовете на техните семейства

ЗЧРБ - Законът за чужденците в Република България

ЗУБ - Закон за убежището и бежанците

МОМ - Международната организация по миграцията

EFTA - Европейска асоциация за свободна търговия

ОС на ООН - Общо събрание на Организацията на обединените нации

ООН - Организацията на обединените нации

СВКБ на ООН - Служба на Върховния комисар за бежанците на ООН

ОАЕ - Организация за африканско единство

UNRWA - United Nations relief and work Agency for Palestine refugees in the Near East

Съдържание

I. Миграция: терминологични бележки /315

- § 1. Понятие за „миграция” /316
- § 2. Емиграция, имиграция /316
- § 3. Вътрешни и външни миграции /316
- §4 . Видове насилиствена миграция /318
- § 5. Законна и незаконна/нередовна миграция /319

II. Правен режим на чужденците в Република България /321

- § 1. Дефиниция за „чужденец“/321
- § 2 Видове чужденци/321
- § 3. Визи /322
- § 4. Условия за издаване на виза за краткосрочно пребиваване/323
- § 5. Условията за издаване на виза за дългосрочно пребиваване/324
- § 6. Събирането на семейства, включително, когато съпруг/а не е гражданин на Р България/328

III. Международно бежанско право. Източници/333

IV. Международна защита на бежанци /339

V. Специфични категории бежанци /344

VI. Национална уредба на правото на убежище и статут на бежанец в Република България /346

- § 1. Правото на убежище /349
- § 2. Статут на бежанец /356
- § 3. Хуманитарен статут /358

§ 4. Временна закрила / 362

VII.Проблеми на миграцията и правото на убежище в правото на ЕС/363

- § 1. Шенгенското законодателство /365**
- § 2. Проблемите на незаконната миграция в първичното право на ЕС/ 371**
- § 3. Обща европейска система за убежище /377**
- § 4. Свобода на движение на хора чл. 45 - 48 ДФЕС /384**
- § 5. Право на установяване чл. 49 - 54 ДФЕС /388**

**VIII.Транспорниране на тази уредба в българското
Законодателство / 391**

- § 1. Условия и ред, при които гражданите на ЕС, които не са български граждани, и членовете на техните семейства могат да влизат, пребивават и напускат Република България /391**
- § 2. Миграция за висококвалифицирана заетост в българското законодателство /398**

I. Миграция: терминологични бележки

Глобализацията и по-голямата мобилност на населението в световен мащаб превръщат проблемите на миграцията в комплекс, намиращ се на границата между политическото и правно регулиране. Голямата тема за различните видове движения на хора вътре в рамките на една държава или през границите на националните държави има множество аспекти: правен/международноправен, икономически, на сигурността, социален, културен и др.

По данни на Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците 65, 6 млн хора в момента са принудени да напуснат домовете си. От тях приблизително 22,5 млн са бежанци, над половината от които под 18 годишна възраст⁸⁹.

Увеличените миграционни потоци към Европа през последните години поставят на изпитание както правителствата на държавите на стария континент, така и Европейския съюз като уникална международна организация с наднационален характер.

Докато през 2001 г. в 27-те тогава държави-членки са подадени 425 000 молби за убежище (пик през 2001 г.), през 2006 г. те спадат под 200 000, а през 2012 г. са 335 895. През 2013 г. броят на търсещите убежище нараства на 431 000, през 2014 г. на 627 000 и близо 1 300 000 през 2015 г. Тя беше критична за ЕС. През 2016 година броят на молбите за убежище в 28-те държави-членки е двойно по-голям, отколкото през 1992 г., (когато ЕС има 15 държави-членки).

Миграционните потоци не са константни, нито са разпределени равномерно сред ЕС. Те варират от пик от 425 000 молби в 27-те държави-членки през 2001 г. до 200 000 през 2006 г. През 2012 г. са 335 895⁹⁰.

⁸⁹ <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, последно посетен на 3 февруари 2018 г.

⁹⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm, последно посетен на 2.06.2016.

Правната уредба на проблематиката на правото на убежище и миграцията в Съюза е в процес на преразглеждане, а ролята на правозащитните и правоохранителни органи в държавите-членки на ЕС значително нараства.

§ 1. Понятие за „миграция”: преселване, движение на групи от хора в пределите на една държава или от една държава в друга, което е временно или трайно. Съгласно дефиницията на термина от Международната организация по миграцията това е „движение на лица или групи от хора през държавните граници или вътре в отделна държава. Това е движение на население от всяка къв вид, независимо от неговата продължителност, състав и причини. То включва миграция на бежанци, разселени лица, икономически мигранти и лица, които се придвижват за други цели, включително за събиране на семейства“⁹¹.

Миграцията е смяна на общността и социалното обкръжение на отделните индивиди или групи от хора поради природни, икономически, политически и други подобни проблеми и представлява следователно включването в ново обкръжение и нова общност от хора.

Основната разлика, разграничаваща миграцията от останалите движения на населението е промяната на старите социални и икономически отношения и установяването на нови такива от преселващите се или принудените да се преселят. Поради това краткотрайните или сезонни движения не може да бъдат окачествени като миграция. За да бъде определено като миграция едно движение е необходимо времето на престой да бъде поне една година.

§ 2. Емиграция, имиграция

Емиграциите са един от основните явления, съществуващи в историята на човечеството. Те винаги водят до преразпределение на

⁹¹ <https://www.iom.int/key-migration-terms>, последно посетен на 29 януари 2018 г.

населението и са следователно една от основните причини за образуване на нови обществени формирования и до обществено разслояване.

Държави на емиграцията са тези, които генерират мигранти, от които напускат хора или групи хора. Емиграцията следователно е акт на отпътуване или излизане от една държава с намерението за установяване в друга⁹².

Държави на имиграцията се тези, които са дестинация за отделни лица или мигантските потоци, които приемат имигранти. Имиграцията се определя като процес, при който не-граждани на една държава се придвиждат с цел установяване в нея⁹³.

В историята на човечеството не съществува период, в който да не е имало миграция. Налице са само исторически отрязъци с нарастнала или по-слаба миграция.

§ 3. Вътрешни и външни миграции.

- Вътрешните миграции представляват движение на населението в пределите на една държава (от села към градове, от села към села, от градовете към селата);
- Външни миграции: движението на население от една държава в друга с цел търсене на работа, дълъг престой или заселване. От гледна точка на причините те могат да бъдат:
 - изгнание;
 - депортиране;
 - изселване;
 - преселване (и двете на основание международни споразумения);
 - бежанци;
 - лица, търсещи политическо убежище;

⁹² <https://www.iom.int/key-migration-terms>, последно посетен на 29 януари 2018 г.

⁹³ <https://www.iom.int/key-migration-terms>, последно посетен на 29 януари 2018 г.

- реемигранти;
- лица, лишени от гражданство.

§ 4. Видове насилиствена миграция

Насилствената миграция са движения, в които съществува елемент на принуда, включително заплаха за живота, прехраната, възникващи от естествени причини или поради дейности на хората. Видовете насилиствена миграция са класифицирани от Международната организация по миграцията (МОМ) по следния начин:

- Бежанци;
- Лица, търсещи убежище;
- Вътрешно разселени лица: терминът се появява за първи път в Доклад на Генералния секретар на ООН през 1992 г. Той ги определя като „лица, които са били принудени да бягат от техните домове внезапно или неочеквано в голям брой в резултат от въоръжен конфликт, вътрешни размирици, системно нарушаване на правата на человека или от природни или причинени от человека бедствия, които не са преминали международно признати граници”⁹⁴. Тези лица следователно се намират на територията на страната си на произход, също имат нужда от закрила и помощ, но нямат правния и институционален статус на тези, които са извън държавните граници.

- Разселени лица поради бедствия (наводнения, изригване на вулкани, земетресения, промени в околната среда (обезлесяване, опустиняване/аридизация, глобалното затопляне и др., бедствия, причинени от человека (промишлени инциденти, радиоактивност и др.).

- Разселени лица поради проекти за осъществяване на „развитие”. Тук се включват широка скала от инфраструктурни проекти

⁹⁴ Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2., <https://www.iom.int/key-migration-terms>, последно посетен на 29 януари 2018 г.

като: прокарване на пътища, строителство на летища, урбанизиране, минно дело, обезлесяване на гори, създаване на резервати и биосферни проекти. Засегнатите хора също остават в рамките на своята държава.

§ 5. Законна и незаконна/нередовна миграция

- Законна - осъществява се съобразно националната правна уредба, международното право и правото на ЕС.
- Нередовна/незаконна миграция: движения, които се осъществяват извън регулативата (правната уредба) на изпращащата, транзитната или приемащата държава. Няма общоприета дефиниция за „нередовната миграция“. От гледна точка на приемащата държава това е влизане, престой или работа без необходимото разрешение или изискванията съгласно имигрантските разпоредби документи. От гледна точка на изпращащата държава нередовността е когато мигрантът преминава международна граница без валиден паспорт или пътен документ или не изпълнява административните изисквания за напускане на страната. Несъмнено се очертава тенденция да се използва термина „нередовна миграция“ вместо „незаконна миграция“. В този смисъл Пламенка Маркова анализирали права на работниците мигранти, уредени в Конвенцията на ООН за правата на работниците мигранти и членовете на техните семейства обосновава използването на термина „нередовна миграция“⁹⁵. Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 - 2020 г. в България използва обаче термина „незаконна миграция“ като обявява за обща цел превенцията и ефективното противодействие на незаконната миграция и трафика на хора⁹⁶.

⁹⁵ Маркова, Пламенка, Правата на работниците мигранти, С., 2009, с. 38, с. 93 - 103.

⁹⁶ Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 - 2020, приета с решение № 437 на Министерския съвет от 12.06.2015 г., с. 6, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963>, последно посете на 3.02.2018 г.

Незаконна имиграция по смисъла на правото на ЕС

Незаконната имиграция по смисъла на правото она ЕС може да се дефинира като незаконно присъствие на територията на държава-членка на чужденци (чужди граждани), които са влезли или пребивават без разрешение.

II. Правен режим на чужденците в Република България

Чужденци са лица, които пребивават на територията на дадена държава, но не са нейни граждани.

Законът за чужденците в Р България (обн. ДВ, бр.153 от 23.12.1998 г., изм., бр.70 от 6.08.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., кн.1/99, стр.464, т.1, 3, №250, изм. и доп. ДВ., бр. 101 от 20 декември 2016 г., доп. ДВ., бр. 103 от 27 декември 2016 г., последно изм. и доп. ДВ. бр. 97 от 5 декември 2017 г.) приравнява лицата без гражданство към чужденците. Съгласно чл. 2, ал. 2 чужденец е и лице без гражданство, което не се счита за гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство.

§ 1. Дефиниция за „чужденец“

Чужденец по смисъла на Закона за чужденците в Р България е всяко лице, което не е български гражданин (чужд гражданин или лице без гражданство) (Чл. 2, ал. 1. (Изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г.) (Изм. - ДВ, бр. 36 от 2009 г.). Употребеното понятие “чужденци” следователно обхваща всички лица, които не са български граждани, а именно: чужди граждани; лица без гражданство (апатриди); лица с неизвестно или неустановено гражданство. По този начин законодателят възприе разбирането, което до този момент се съдържаше в доктрина.

Чужденец е и лице без гражданство - лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство (чл. 2, ал. 2 - Нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) .

§ 2. Видове чужденци

Според начина на влизане и пребиваване на територията на Р България различаваме:

-законно пребиваващи, които се ползват с пълния обем от права и задължения на чужденците според Конституцията и законите на страната;

-незаконно пребиваващи, които имат ограничени права, свеждащи се до основни общопризнати права: право на недискриминация, право на справедлив процес, право на неотблъскване към страна, в която са застрашени техния живот и сигурност и т.н.

Според срока на пребиваване чужденците биват:

-краткосрочно пребиваващи до 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период от датата на влизането в страната;

-продължително - с разрешен срок до една година;

- дългосрочно - с разрешен първоначален срок 5 години и възможност за подновяване след подадено заявление;

- постоянно - с разрешен неопределен срок.

Законодателният текст е следният: Чл. 23. (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) (1) Чужденците пребивават в Република България:

1. (изм. и доп. - ДВ, бр. 23 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) краткосрочно - до 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период от датата на влизането в страната;

2. продължително - с разрешен срок до една година;

3. дългосрочно - с разрешен първоначален срок 5 години и възможност за подновяване след подадено заявление;

4. постоянно - с разрешен неопределен срок.

(2) (Доп. - ДВ, бр. 23 от 2013 г., в сила от 01.05.2013 г.) Сроковете по ал. 1, т. 1, 2 и 4 не се прилагат за чужденците, получили закрила по Закона за убежището и бежанците.

§ 3. Визи

Видовете визи в Република България са:

1. за летищен транзит (виза вид "A");

3. за краткосрочно пребиваване (виза вид "С");
4. за дългосрочно пребиваване (виза вид "D") (Чл. 9а. (Нов - ДВ, бр. 29 от 2007 г.) (1) (Отм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.)

§ 4. Условия за издаване на виза за краткосрочно пребиваване

Условията за издаване на виза за краткосрочно пребиваване са уредени в ЗЧРБ и са следните:

Виза за краткосрочно пребиваване може да бъде издадена на чужденец, който има намерение да премине транзит през територията на Република България или да пребивава краткосрочно на нейна територия за срок до 90 дни в рамките на 180 дни (Чл. 14. (Изм. - ДВ, бр. 42 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

Съгласно чл. 14, ал. 2 ЗЧРБ визата за краткосрочно пребиваване с цел транзитно преминаване дава право на притежателя да влезе на територията на Република България и да я напусне в срок до 48 часа на път от една държава за друга държава, освен ако разпоредби на международен договор или на правото на Европейския съюз, които са в сила и се прилагат от Република България, не предвиждат друго (Изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

Визата за краткосрочно пребиваване може да бъде със срок на валидност до 5 години и да бъде издадена за еднократно, двукратно или многократно влизане (чл. 14, ал. 4 (Доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

Независимо от деклариранието със заявлението за издаване на виза данни, въз основа на резултатите от извършени проверки и оценката на риска оправомощените длъжностни лица имат право да определят по-кратки срокове на валидност на визата и на продължителност на разрешеното пребиваване (чл. 14, ал. 5 - Изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

§ 5. Условията за издаване на виза за дългосрочно пребиваване са уредени в чл. 15 ЗЧРБ:

Виза за дългосрочно пребиваване със срок на валидност до 6 месеца и с право на пребиваване до 180 дни може да бъде издадена на чужденец, който желае да получи разрешение за продължително, дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България на едно от основанията, посочени в този закон (Чл. 15, ал. 1, изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г., доп. - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. - ДВ, бр. 21 от 2012 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

Виза за дългосрочно пребиваване със срок на валидност до една година и с право на пребиваване до 360 дни може да бъде издадена, когато това е предвидено в наредбата по чл. 9е, ал. 1⁹⁷ (чл. 15, ал. 2 - доп. - ДВ, бр. 16 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

Визата за дългосрочно пребиваване дава право на многократно влизане на територията на Република България в рамките на срока на нейната валидност (чл. 15, ал. 3).

Визата за дългосрочно пребиваване по ал. 1 се анулира при издаване на разрешение за пребиваване от службите за административен контрол на чужденците, а при издаване на карта по чл. 23а - от Министерството на външните работи (чл. 15, ал. 4 - изм. и доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) .

Основанията за отказ за издаване на виза или влизане на чужденец в България са уредени в чл. 10 от ЗЧРБ.

Чл. 10. (1) (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) Отказва се издаване на виза или влизане в страната на чужденец, когато:

⁹⁷ Наредба за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим, приета с ПМС № 198 от 11.07.2011 г., обн., ДВ, бр. 55 от 19.07.2011 г., в сила от 4.08.2011 г., изм., бр. 60 от 22.07.2014 г., в сила от 22.07.2014 г., бр. 57 от 28.07.2015 г., в сила от 28.07.2015 г.

1. (доп. - ДВ, бр. 29 от 2007 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) с действията си е поставил или може да постави в опасност международните отношения, сигурността или интересите на българската държава или за когото има данни, че действа против националната сигурност;

1а. (нова - ДВ, бр. 101 от 2016 г., в сила от 20.12.2016 г.) има данни, че извършва, подбужда, участва в приготвление, подпомагане или обучение за извършване на терористична дейност или че целта на влизането му е да ползва страната като транзитен пункт към трета държава, на чиято територия да извършва тези действия;

2. (доп. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) с действията си е злепоставил българската държава или е уронил престижа и достойнството на българския народ или влизането му в страната може да навреди на отношенията на Република България с друга държава;

3. (изм. - ДВ, бр. 11 от 2007 г., доп. - ДВ, бр. 73 от 2010 г., в сила от 17.09.2010 г., доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г., изм. - ДВ, бр. 101 от 2016 г., в сила от 20.12.2016 г.) има данни, че е член на престъпна група или организация или че извършва или има намерение да извършва контрабанда и незаконни сделки с оръжие, взривни вещества, боеприпаси, пиротехнически изделия, стратегически суровини, изделия и технологии с двойна употреба, както и незаконен трафик на упийващи и психотропни вещества и прекурсори и на суровини за тяхното производство;

4. има данни, че извършва търговия с хора и незаконно въвеждане в страната и извеждане на лица в други държави;

5. е бил експулсиран от Република България преди не по-малко от 10 години и не е възстановил в 6-месечен срок от експулсирането изразходваните за това от държавата средства;

6. (изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) е осъден за извършено умишлено престъпление на територията на Република България, което съгласно

българския закон се наказва с не по-малко от една година лишаване от свобода;

7. (изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г.) е направил опит да влезе в страната или да премине през нея чрез използване на неистински или преправени документи, виза или разрешение за пребиваване;

8. може да се предполага, че ще разпространи тежка заразна болест, страда от заболяване, което според критериите на Министерството на здравеопазването или на Световната здравна организация представлява заплаха за общественото здраве, или не притежава сертификат за ваксинация, или идва от район с усложнена епидемична и епизоотична обстановка;

9. няма осигурена издръжка и необходимите задължителни застраховки през време на пребиваването си в страната и средства, осигуряващи възможност за обратното му завръщане;

10. (изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) има данни, че през последните две години е нарушил граничния, паспортно-визовия, валутния или митническия режим на Република България;

11. при предишно пребиваване е нарушил трудовото или данъчното законодателство на страната;

12. няма визи или билети за следващите по маршрута страни;

13. (изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) на лицето е наложена принудителна административна мярка да не влиза в страната;

14. (изм. - ДВ, бр. 42 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) е включен в информационния масив на нежеланите за страната чужденци по чл. 21а, ал. 1;

15. (нова - ДВ, бр. 42 от 2001 г., отм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.)

16. (нова - ДВ, бр. 29 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) кандидатства за виза с нередовен паспорт или заместващ го документ за пътуване;

17. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) не докаже достоверно целта и условията на заявленото пребиваване или транзитно преминаване, или летищен транзит;

18. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) вече е пребивавал на територията на Република България 90 дни в рамките на последните 180 дни като притежател на виза за краткосрочно пребиваване или при условията на безвизов режим за краткосрочно пребиваване;

19. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) е лице, за което е подаден сигнал в Шенгенската информационна система за отказ за влизане;

20. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) при предишно пребиваване в страната системно е извършвал нарушения на обществения ред;

21. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) има данни, че целта на влизането е да пребивава в страната като имигрант, без да има специално разрешение за това;

22. (нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) има данни, че целта на влизането му е да се използва страната като транзитен пункт за миграция към трета държава;

23. (нова - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г.) е представил документ с невярно съдържание или е декларидал неверни данни;

24. (нова - ДВ, бр. 23 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) са налице основателни съмнения относно автентичността на приложените документи за издаване на виза, истинността на тяхното съдържание, надеждността на направените от чужденеца изявления или намерението му да напусне страната в рамките на разрешения срок за пребиваване;

25. (нова - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) на лицето е наложена принудителна административна мярка по чл. 41, освен ако не е допуснато доброволно завръщане.

Въпреки тези многобройни основания за отказ за издаване на виза за влизане в България на чужденец, такава може да бъде издадена или влизането разрешено по причини от хуманитарен характер или когато това се налага от държавния интерес или от изпълнението на международни задължения (чл. 10, ал. 2 - изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.).

Отказите за издаване на виза могат да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс относно тяхната законосъобразност (чл. 10а, ал. 1. - нов - ДВ, бр. 97 от 2016 г.).

При вземане на решение за отказ за издаване на виза оправомощените длъжностни лица са длъжни да уведомят писмено кандидата за виза за правното основание и за мотивите за решението (чл. 10а, ал. 2).

Мотивите за отказите за издаване на визи по чл. 10, ал. 1, т. 1 - 3, както и когато разкриването на данните и обстоятелствата, въз основа на които е взето решението, засягат или биха могли да засегнат непосредствено външната политика и международните отношения на Република България или националната сигурност, се посочват в отделен документ, изготвен от съответните компетентни органи. В случай че този документ съдържа класифицирана информация, той се съставя по реда на Закона за защита на класифицираната информация (чл. 10а, ал. 3).

Отказите за издаване на визи по чл. 9а, ал. 2, т. 4 (за дългосрочно пребиваване - виза вид "D") не подлежат на обжалване по съдебен ред, освен когато лицето претендира засягане на основни права и свободи по Европейската конвенция за правата на човека (чл. 10а, ал. 4).

§ 6. Събирането на семейства, включително, когато съпруг/а не е гражданин на Р България.

С измененията на ЗЧРБ понятието за „семейство“ бе силно разширено. Съгласно чл. 2, ал. 3 понятието за семейство на чужденец е

следното: (Нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) Членове на семейство на чужденец по смисъла на този закон са:

1. съпруг/съпруга;

2. деца на чужденеца и на неговия съпруг/съпруга, включително осиновените, които не са навършили 18-годишна възраст и не са склучили брак;

3. деца, включително осиновените, на чужденеца, които не са навършили 18-годишна възраст и не са склучили брак, когато той притежава родителските права и децата се намират на негова издръжка;

4. деца, включително осиновените, на съпруга/съпругата, които не са навършили 18-годишна възраст и не са склучили брак, когато той притежава родителските права и децата се намират на негова издръжка.

(4) (Нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 23 от 2013 г.)

За членове на семейството се смятат и навършилите 18-годишна възраст деца на чужденеца или на неговия съпруг/съпруга, не сключили брак, когато сериозни здравословни причини налагат полагането на лични грижи за тях или поради такива причини са обективно неспособни да осигуряват собствената си издръжка.

(5) (Нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) Когато чужденецът вече има съпруг/съпруга, живеещ с него на територията на Република България, не се разрешава събирането на семейството с друг съпруг/съпруга.

Аналогично е разширено понятието за семейство на български гражданин: чл. 2, ал. (6) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. - ДВ, бр. 23 от 2013 г.) Членове на семейството на български гражданин са лицата, които живеят с него в едно домакинство и са:

1. съпруг;

2. низходящи, включително когато са низходящи само на лицето по т. 1, които не са навършили двадесет и една години и не са склучили брак;

3. низходящи, включително когато са низходящи само на лицето

по т. 1, които са навършили двадесет и една години, но нямат собствени доходи поради това, че не са в състояние да осигуряват сами издръжката си или сериозни здравословни причини налагат българският гражданин да полага лично грижи за тях;

4. (изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) възходящи, които са на издръжка на български гражданин или на лицето по т. 1;

5. (изм. - ДВ, бр. 23 от 2013 г.) други членове на неговото домакинство, които са били изцяло на негова издръжка в държавата по произхода им или в държавата на обичайното им пребиваване или сериозни здравословни причини налагат българският гражданин да полага лично грижи за тях.

Следователно българският законодател не прави никаква разлика в определението за „членове на семейство“ на български гражданин и чужденец.

След приемане и одобряване на заявление за събиране на семейството на членовете на семейството се издават визи по облекчена процедура при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет (чл. 8, ал. 4 - нова - ДВ, бр. 9 от 2011 г.).

Хипотезата, когато чужденец е съпруг/а на български гражданин е уредена в чл. 8а: (Нов - ДВ, бр. 29 от 2007 г.) (1) Чужденец, който е член на семейството на български гражданин, може да влезе на територията на Република България с паспорт и виза, когато такава се изиска. Визата се издава при условия и по ред, определени от Министерския съвет, без заплащане на такси за обработването на документите и издаването на визата.

Виза не се изиска, когато чужденец - член на семейството на български гражданин, притежава карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз, издадена във:

1. Република България, ако основанията за издаването ѝ не са отпаднали;

2. друга държава - членка на Европейския съюз, ако придрожава или се присъединява към българския гражданин (чл. 8а, ал. 2).

Органите за граничен контрол не допускат влизане на територията на Република България на лице, което се позовава на качеството си на член на семейството на български гражданин, но не е удостоверило в разумен срок това с документ по ал. 2 или с друг надлежен документ. Отказът се мотивира и подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 8а, ал. 4, изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) .

В чл. 17, ал. 3 от Закона за чужденците в Република България е уреден принципа на ефективното гражданство, който последователно се прокарва в българското законодателство: Чужденец, който притежава повече от едно гражданство, е длъжен да декларира пред органите за граничен контрол гражданството, на което ще се позовава при пребиваването си в Република България, и да удостовери това с редовен документ за задгранично пътуване на държавата, чието гражданство е деклариран.

Чужденец, който притежава повече от един редовен документ за задгранично пътуване, е длъжен да напусне страната с документа, с който е влязъл (чл. 17, ал. 4 ЗЧРБ).

Съотношението между ЗЧРБ и статута на бежанец е както общ към специален закон. По-подробен анализ в § 2 на Раздел VI. Основанието за това е главно текста на чл. 256. (Нов - ДВ, бр. 52 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 9 от 2011 г.) (1) Право на пребиваване в Република България, когато не са налице изискванията на този закон, могат да получат и членовете на семейството на чужденец, на когото при условията и по реда на Закона за убежището и бежанците е:

1. предоставено убежище или статут на бежанец;
2. предоставен хуманитарен статут;
3. предоставена временна закрила.

На членовете на семейството по ал. 1 се издава разрешение за продължително пребиваване след разрешение за събиране на семейството, издадено при условията и по реда на Закона за убежището и бежанците. Разрешението за пребиваване е със срок една година с възможност за подновяване, без да се надвишава срокът на пребиваване на титуляра (чл. 256, ал. 2).

III. Международно бежанско право. Източници

Въпросът за принудителната миграция и бежанците в тази част ще бъдат анализирани на основата на актове, приети след Втората световна война и най-вече на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Допълнителния протокол към нея от 1967 г.

През този период се поставят основите на съвременното международно бежанско право. Един от първите опити да се облекчат проблемите на множеството бежанци след Втората световна война е създаването на Международната бежанска организация. На 15 декември 1946 г. ОС на ООН приема Конституцията на Международната бежанска организация, която влиза в сила на 20 август 1948 г. С резолюция № 108 на Генералния съвет на Международната бежанска организация, приета на 15 февруари 1952 г. с взема решение за прекратяване на съществуването на организацията⁹⁸. Тя е заменена от Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците.

С рез. 319 (IV) от 3 декември 1949 г. ОС на ООН решава да създаде Службата на Върховния комисариат по бежанците (СВКБ ООН).

Статутът на Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците е приет от Общото събрание като анекс към с рез. 428 (V) от 14 декември 1950 г.

Междувременно през същия период 1947-1950 г. се изработка и Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Тя е резултат от препоръка на Комисията на ООН по правата на човека, която поставя въпроса да се отдели специално внимание на правното положение на лица, които не се ползват от защитата на никое правителство.

⁹⁸ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-1&chapter=5&clang=_en, последно посетен на 3.02.2018 г.

Приетата през 1951 г. Конвенция за статута на бежанците е била замислена като регулираща статута на лица, станали бежанци поради събития, настъпили преди 1951 г. Бежанските проблеми през 50-те и 60-те години на 20 век не намаляват, появяват се нови групи бежанци (включително 200 000 души, които бягат от Унгария в Австрия след разгрома на унгарската революция през 1956 г.). С Протокола от 1967 г. и на конвенцията се придава универсален характер и двата документа следва да се прилагат като единен международноправен източник.

Други източници на международното бежанско право:

Статутът на Службата на Върховния комисариат на ООН за бежанците⁹⁹. Според Статута лице, което отговаря на критериите, съдържащи се в статута попада под закрилата на ООН, която непосредствено се осъществява от служители на Върховния комисар, независимо дали се намира в държава-страна по Конвенцията и Протокола за статута на бежанците, и дали е признат за бежанец от приемаща страна по силата на едно от тези споразумения. По този начин се обхващат и лица, които не могат да бъдат защитени, защото има държави, които не са страни по Конвенцията за статута на бежанците и Протокола към нея. Тези лица под закрилата на Върховния комисар за бежанците на ООН са „бежанци по мандат“.

Конвенцията за статута на лицата без гражданство (на апатридите) от 28 септември 1954 г.¹⁰⁰ определя общите стандарти по отношение на лицата без гражданство.

Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.¹⁰¹ цели избягване на раждане на лица без гражданство

⁹⁹ <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>, последно посетен на 3 февруари 2018 г.

¹⁰⁰ <http://www.unhcr.org/bg/218-bgresursikonvenciikonvencii-za-apatridite-html.html>, последно посетен на 3 февруари 2018 г.

посредством даването на националността на държава, която се е присъединила към конвенцията, на лица, родени на нейна територия, които иначе биха се оказали без гражданство. С някои изключения те предвижда, че едно лице не може да бъде лишено от неговата национална принадлежност, ако това ще го направи лице без гражданство. Тя съдържа също принципът, че едно лице не може да бъде лишено от националността си въз основа на расови, религиозни или политически причини.

Четвъртата Женевска конвенция относно защитата на цивилни лица по време на война от 1949 г. съдържа също един текст: чл. 44, който третира бежанците и разселените лица. Допълнителният протокол от 1977 г. предвижда специален текст (чл. 73), съгласно който “ Лицата, които преди започването на военните действия са били считани за лица без гражданство или за бежанци съгласно съответните международноправни актове, приети от заинтересованите страни, или съгласно националното законодателство на предоставилата убежище държава или на държавата по местоживееене, се считат за закриляни лица по смисъла на части I и III на Четвъртата конвенция при всички обстоятелства и без каквато и да е дискриминация”¹⁰².

Декларацията на ООН за териториалното убежище (1967 г.) е единодушно приета от ОС на ООН, във връзка с чл. 13 и 14 на ВДПЧ (Всеобщата декларация за правата на човека). Тя тълкува принципа на “неотхвърляне” (non refoulement) в широк смисъл, включително неотхвърляне на границата. Декларацията също признава, че даването на право на убежище от една държава е мирен и хуманен акт, който не може да бъде считан за неприятелски от друга държава.

Регионални международноправни и други актове

¹⁰¹ Ратифицирана със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 25 януари 2012 г. - ДВ, бр. 11 от 2012 г. В сила за Република България от 20 юни 2012. Обн. ДВ. бр.60 от 7 август 2012г.,

¹⁰²<http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=CD02CAB544CE9DAF9B571398E26CC231?idMat=83602>

Африка: Конвенцията на Организацията за африканско единство за специфичните аспекти на бежанските проблеми в Африка, приета през 1969 г.¹⁰³ Тя съдържа разширено определение за “бежанец”, условия, отнасящи се до правото на убежище, за доброволно репатриране и за забрана за извършване на подрывни дейности от бежанци. Конвенцията е ефективно регионално допълнение в Африка към Конвенцията на ООН от 1951 г. относно статута на бежанците. Основната ѝ цел е да предоставе закрила на бежанци в специфични хуманитарни ситуации, включително масово пристигане на хора, бягащи от тежки ситуации или обстоятелства в държавата им на произход.

Латинска Америка

Основният акт, който има за предмет закрилата на бежанците в Латинска Америка е Декларацията от Картагена от 1984 г. Тя е приета на колоквиум за международната защита на бежанците в Централна Америка, Мексико и Панама, проведена на 22 ноември 1984 г. Следва да се отбележи, че Декларацията от Картагена не е международен договор по смисъла на чл. 1 (а) от Виенската конвенция за правото на договорите¹⁰⁴.

Европа:

- Спогодба за премахване на визи за бежанци-1959 г.
- Спогодба за определяне на отговорност за бежанци-1980 г.
- Препоръка за хармонизирането на националните процедури за убежище-1981 г.

¹⁰³ <http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>

¹⁰⁴ Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, (Cartagena Declaration), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.

- „Дъблинското законодателство“ носи наименованието си от Дъблинската конвенция от 15 юни 1990 г. за определяне на страна, носеща отговорност за обработване на молбите за убежище, подадени в една от страните-членки на ЕО. Основната цел, посочена в Преамбула на Конвенцията е да се “предотвратят поставянето на кандидатите за убежище в продължително неведение относно развитието на процедурата по решаване на техните молби и за гарантиране на кандидатите за убежище, че молбите им няма да бъдат прехвърляни от една страна в друга, без последните да притежават необходимата компетентност за обработване на молбите за убежище”¹⁰⁵. Фактически основната цел бе да се предотврати подаването едновременно на молби за убежище в повече от една държава-членка на Съюза и обмен на информация за това. Конвенцията вече не е действащо право и бе заменена с т. нар. „Дъблинска система“. Първоначално тя включваше Регламент 434/2003/ЕС (Дъблин II)¹⁰⁶, който предвиждаше критерии за установяване коя държава-членка носи отговорност за разглеждането на молба за убежище, подадена в една държава-членка. Дъблин II се основаваше на т. нар. „принцип на единственото кандидатстване“, който забранява на лицето да кандидатства в повече от една държава. „Дъблинската система“ в момента се състои от Регламент 604/2013, приет на 26 юни 2013 г.¹⁰⁷, Регламент (ЕС) 603/2013, както и няколко директиви: т. нар. Директива за процедурата по убежище (Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите

¹⁰⁵ Official Journal C 254, 19/08/1997, p. 1 - 12. Вж. анализ на Дъблинската конвенция в Ilieva, Irena. The European *acquis communautaire* on asylum and migration in Circo, I., Vilics, G., Ilieva, I., Kamenova, T. and Tsankov, V., Migration: Austrian, Bulgarian, EU legislation, Austrian Science and Research Liaison Office Sofia, Bulgarian Academy of Sciences, S., 2003, p. 144 - 152.

¹⁰⁶ Regulation 343/2003/EC of 18 February 2003 on the responsibility for the application for asylum in EU Member States - Dublin II Regulation, OJ L 50/1, 25.02.2003.

¹⁰⁷ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

процедури на предоставяне и отнемане на международна закрила-преработен текст¹⁰⁸), ревизираната Директива за условията за приемане (Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила¹⁰⁹), ревизираната Директива за квалификацията (Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определяне на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила¹¹⁰).

-Споразумението от Шенген (1985 г.) и Конвенция от Шенген-1990 г.

-Директива 2004/38/ЕС за правото на гражданите и членовете на техните семейства да се придвижват и пребивават свободно в ЕС¹¹¹.

-Директива 2003/109/ЕС за дългосрочното пребиваване на граждани на трети страни¹¹². Директивата диференцира решенията за експулсиране и решенията относно молбите за получаване на дългосрочно пребиваване.

-Директива 2003/86/ЕС за правото на събиране на семействата¹¹³.

Тя съдържа доста неясни разпоредби относно правните средства за защита при отказ на разрешение за пребиваване на кандидата от трета страна, съответно за членовете на семейството му.

¹⁰⁸ Официален вестник L 180/60, 29.6.2013.

¹⁰⁹ Официален вестник L 180/96, 29.6.2013.

¹¹⁰ Официален вестник L 337/9, 20.12.2011.

¹¹¹ Directive 2004/38/EC on the Right of Citizens and their Family members to Move and Reside Freely within the EU

¹¹² Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents - OJ L 16/44-53, 23.01.2004. Implementation by 23 January 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003L0109>, последно посетен на 3 февруари 2018 г.

¹¹³ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251/12, 3.10.2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0086>, последно посетен на 3 февруари 2018 г.

IV. Международна защита на бежанци

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. в чл. 1, б."а", ал. 2 дефинира термина "бежанец". Това е всяко лице, което "вследствие на основателни опасения от преследване по причини на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения е извън страната, на която е гражданин, и няма възможност, или поради страх не желае да се ползва от закрилата на тази страна, или лице без гражданство, което е извън страната, която до момента е била обичайното му местопребиваване (като резултат от подобни събития) и няма възможност, или поради страх не желае да се върне в нея"¹¹⁴.

Следователно трябва да са налице няколко условия, за да бъде едно лице бежанец:

- а) да бъде чужденец (чужд гражданин или лице без гражданство);
- б) да изпитва основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, членство в обособена социална група, политически убеждения;
- в) да бъде извън страната на неговия/нейния произход или постоянно му/й пребиваване;
- г) да не може или да не желае да се възползва от защитата на тази страна, или да се върне там, поради страх от преследване.

Основният елемент от дефиницията за „бежанец“ е изразът „основателна опасност от преследване“. Той е тясно свързан с причините за бягството. Основанията за бягството са изчерпателно изброени в

¹¹⁴ Конвенция за статута на бежанците, приета на 28 юли 1951 г. от Конференция на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лица без гражданство. Ратифицирана със закон на Народното събрание от 22 април 1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1 април 1993 г. В сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

текста на чл. 1, б."а", ал. 2, те са *numerus clausus*. Именно тези основания разграничават статута на бежанец от другите видове хора, търсещи международна закрила, като лица, търсещи убежище, разселени лица поради въоръжени конфликти, природни бедствия или урбанистична човешка дейност.

Както сочи Веселин Цанков „При оценка на субективния елемент е необходимо изясняване на всички обстоятелства около личността на кандидата за статут на бежанец, защото реакциите на различните хора при подобни или идентични ситуации са различни... Почти винаги при оценка на субективния елемент се налага преценка на правдоподобността на изложените факти, защото често те са противоречиви. Трябва да бъдат взети предвид всички възможни обстоятелства, житейски опит, собствена оценка за ситуацията, изобщо всичко, което може да докаже, че преобладаващият мотив е страх (основателно опасение от преследване)“¹¹⁵.

Основният принцип в международното бежанско право е статусът на бежанец да се определя индивидуално. Има обаче случаи, в които се налага да се извършва „групово определяне“ на статус на бежанец. Такъв е бил случая с унгарските бегълци в Австрия след потушаването на унгарската революция през 1956 г., масовото бягство на хора от конфликта в бивша Югославия (Босна и Херцеговина), геноцида в Руанда пред периода 1 януари до 31 декември 1994 г. Понятието “преследване” не е дефинирано в Конвенцията. То е предмет на подробно изясняване в Ръководните линии за международна защита № 12 на Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците, приети на 2 декември 2016 г.¹¹⁶. В тях се сочи, че заплаха за живота или свободата или други сериозни

¹¹⁵ Цанков, Веселин, цит. съч., с. 52.

¹¹⁶ Guidelines on international protection Nr. 12. Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Art. 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugee and the regional refugee definitions, 2 December

нарушения на правата на човека могат да представляват „преследване“ по смисъла на Конвенцията. В допълнение, по-малки форми на увреждания могат кумулативно да представляват „преследване“. Дискриминация може да породи преследване, когато резултатите водят до ситуация, която не може да се толерира или съществено уврежда засегнатото лице. Поведение, представляващо сериозни нарушения на международното хуманитарно право също може да представлява преследване. Какъв е размерът на преследването зависи от обстоятелствата за всеки отделен индивид, включително възраст, пол, мнения, здравословно състояние, чувства и психологическо състояние на апликант¹¹⁷.

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. съдържа т. нар. „прекратяващи клаузи“. Те определят условията, при които един бежанец престава да бъде такъв. Прекратяващите клаузи преустановяват предоставения статус на бежанец. Те са уредени в чл.1, б. „С“ от Конвенцията, когато:

- бежанецът доброволно приема закрилата на страната, на която е гражданин;
- доброволно придобие отново гражданството си, след като го е загубил;
- придобие гражданството на друга страна и се възползва от закрилата на тази страна;
- доброволно се засели отново в страната, която е напуснал поради страх от преследване;
- не може повече да отказва да приеме предоставяната му от собствената страна закрила, защото обстоятелствата, довели до признаването му за бежанец, вече не съществуват.

2016, HCR/GIP/16/12, UNHCR, <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>, последно посетен на 4 февруари 2018 г.

¹¹⁷ Guidelines on international protection Nr. 12, р. 3 и сл.

Изключващи клаузи, уредени в Конвенцията уреждат хипотезите, когато определени лица изобщо не могат да се ползват от статус на бежанец.

Те са регламентирани в чл. 1, б. D, Е и F и определят лицата, които не се ползват със статус на бежанец. Фактите, обосноваващи изключването може да се станали известни в процедурата по търсене на закрилата или да са станали известни след предоставянето на статус на бежанец. Те са сходни с посочените в Конвенцията за статута на апатридите:

- Конвенцията за статута на бежанците не се прилага по отношение на лица, ползвавщи се в момента от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на ООН за бежанците.

Когато оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквото и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат да се ползват от привилегиите, произтичащи от тази конвенция.

Следователно това е хипотеза, когато лица вече са получили закрила или помощ от ООН. Това е случаят с палестинските бежанци, които се намират под закрилата на Агенцията на ООН за подпомагане на палестинските бежанци, намиращи се в района на Близкия Изток-UNRWA¹¹⁸. Палестински бежанци извън тази зона са обикновено под мандата на СВКБ ООН;

-Втората изключваща клауза засяга лица, за които се счита, че не се нуждаят от международна защита. Това са лицата, които се ползват с всички права и задължения на гражданите на страната, предоставила им убежище. Тези лица обикновено се наричат “национални бежанци” и са от същия етнически произход като населението на приемащата страна.

¹¹⁸ <https://www.unrwa.org/>, последно посетен на 4 февруари 2018 г.

- Третата изключваща клауза обхваща лица, за които се счита, че не заслужват международна защита. Тази конвенция не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че:

- a) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления;
- b) са извършили тежко престъпление от неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци;
- c) са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на ООН.

V. Специфични категории бежанци

Глобализацията както и множеството регионални и конфликти с немеждународен характер усложняват проблематиката за търсене и получаване на международна закрила. Извън приложното поле на дефиницията за „бежанец“ попадат огромно количество хора, които бягат от войни, въоръжени конфликти, масови нарушения на правата на човека, насилие в големи мащаби, природни бедствия, икономически несгоди и др. Налице са и регионални специфики.

Те най-ярко се проявяват в някои регионални актове, на които няма да се спирате в изложението. Такива са Конвенция по бежанските въпроси на Организацията за африканско единство през 1969 г. и т. нар. Декларация от Картахена (Колумбия), приета през 1984 г.

„Разселени лица“ е понятие, употребено в Конституцията на Международната бежанска организация, но липсва в Устава на СВКБ. Тези лица не попадат стриктно под определението за „бежанец“, но се намират в сходни ситуации в страната си на произход. Голяма част от разселените лица са мигранти. Съгласно СВКБ „мигрант“ е лице, което по причини, различни от съдържащите се в Конвенцията за статута на бежанците доброволно е напуснало държавата си на произход, за да се засели на друго място. Мигрантът може да се придвижи поради икономически причини, желание за промяна, авантюризъм, семейни или други лични причини. Понякога разграничаването на икономическите мигранти от бежанците е трудно.

„Военни бежанци“ според Върховния комисар на ООН за бежанците¹¹⁹ лица, принудени да напуснат държавата си на произход в

¹¹⁹ Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees by the United Juridical training courses: Cross-border migration regulation

результат на международен или национален въоръжен конфликт не се считат за бежанци по силата на Конвенцията от 1951 г. и Прокола от 1967 г. Те обаче следва да имат защита, предвидена от други международни инструменти като Женевските конвенции от 1949 г. за защита на жертвите от войната и Допълнителните протоколи от 1977 г. относно защитата на жертвите на международни въоръжени конфликти.

Мигранти поради неблагоприятни изменения на околната среда (Environmental migrants) - те са принудени да напуснат домовете си поради извънредни или дългосрочни промени на околната среда, които застрашават съществуването им, прехраната им и може да са предизвикани от наводнения, покачване на нивото на Световния океан, аридизация и други природни бедствия. Това е нова категория мигранти, които също не попадат под разпоредбите на Конвенцията за статута на бежанците и Допълнителния протокол към нея.

VI. Национална уредба на правото на убежище и статут на бежанец в Република България

Националната уредба на правото на убежище и статута на бежанец са в Закона за убежището и бежанците (обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 30.11.2002 г., многократно изменян, последно изменение и допълнение ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г.).

Той отмени Законът за бежанците (обн. ДВ, бр. 53 от 11.06.1999 г., попр., бр. 97 от 1999 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г. и с това показва колко динамично се развива тази материя.

Законът за убежището и бежанците определя условията и реда за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република България, както и техните права и задължения. Той въвежда общата категория „закрила на чужденци на територията на Република България“.

Тя включва убежище, международна закрила и временна закрила (чл. 1, ал. 2 ЗУБ). От своя страна „международната закрила“ е дефинирана в чл. 1а (Нов - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Международната закрила се предоставя по силата на Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Женева на 28 юли 1951 г., и Протокола за статута на бежанците от 1967 г.¹²⁰, на международни актове по защитата правата на човека и на ЗУБ и включват статут на бежанец и хуманитарен статут.

По такъв начин, както сочи Веселин Цанков, „...бе направен успешен опит за обединяване в един нормативен акт на видовете закрила, така наречената „особена закрила“¹²¹. Понастоящем в категорията „особена закрила“ съгласно българското законодателство се включват следните институти:

¹²⁰ Ратифицирани със закон, обнародвани, ДВ, бр. 36 от 1992 г., доп., бр. 30 от 1993 г. - ДВ, бр. 88 от 1993 г.)

¹²¹ Цанков, Веселин, Бежанско право, ВСУ „Черноризец Храбър“, С., 2006, с. 18.

- убежище;
- статут на бежанец;
- хуманитарен статут;
- временна закрила.

Следователно българският законодател стриктно различава категориите лица, търсещи закрила от чужденците с разрешения за пребиваване, материалноправните и процесуалноправните основания за които са уредени в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ). Той се отнася до случаи на миграция по икономически, семейни, здравни, образователни и други причини. Законът за чужденците в РБългария изрично урежда в чл. 7 (Изм. - ДВ, бр. 54 от 2002 г., в сила от 01.12.2002 г., изм. - ДВ, бр. 23 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.): „Условията и редът за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република България се определят със специален закон“. Закрилата по ЗУБ следователно е специален вид закон за пребиваването на чужденци по отношение на ЗЧРБ. Тази специалност се обосновава и с основанията за предоставяне на такава закрила - основателните опасения от преследване. Поради това и редът за получаване на съответния статут на закрила се различава от правната уредба в ЗЧРБ. Веселин Цанков основателно определя съотношението между ЗЧРБ и ЗУБ като общ съм специален закон¹²².

Въпреки че урежда четири различни видове институти на закрила, ЗУБ съдържа някои общи за тях разпоредби. На първо място, че всеки чужденец може да поиска предоставяне на закрила в Република България ако отговаря на разпоредбите на ЗУБ (чл. 4, ал. 1 ЗУБ). Втората общна норма е принципът, че искането за закрила се осъществява лично и по собствена воля (чл. 4, ал. 2 ЗУБ). На трето място е поставена клаузата за неотблъскване (*non-refoulement*): чужденец, влязъл в Република

¹²² Цанков, *supra*, p. 19.

България, за да поиска закрила, или който е получил закрила, не може да бъде връщан на територията на държава, в която са застрашени неговия живот или свобода по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение или той е изложен на опасност от изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание (чл. 4, ал. 3 - изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.). В чл. 4, ал. 2 ЗУБ са уредени изключенията от клаузата за неотъскване (*non-refoulement*): от нея не може да се ползва чужденец, получил закрила, за когото има основание да се смята, че представлява опасност за националната сигурност или който, веднъж осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление, представлява опасност за обществото.

Сравнението с чл. 33 от Конвенцията за статута на бежанците сочи, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 е по-широва от чл. 33, ал. 1, където липсват основанията „опасност от изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание“. Разпоредбата на ал. 4 на същия текст буквально възпроизвежда чл. 33, ал. 2 от Конвенцията за статута на бежанците¹²³.

Относно прилагането на клаузата за *non-refoulement* в чл. 4, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците по отношение на лица, които са получили закрила съгласно закона или са влезли в България, за да търсят закрила вече е налице изобилна съдебна практика, включително на Европейския съд по правата на човека¹²⁴.

Приложното поле на ЗУБ по отношение на лицата се определя от разпоредбата на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби: „Чужденец е

¹²³ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> (accessed 18 January 2018)

¹²⁴ *Al-Nashif v. Bulgaria* (№ 50963/99, 20 юни 2002 г.; *Musa et autres c. Bulgarie*), № 61259/00, Решение от 11 януари 2007 г., окончателно 9.07.2007 г.; Рада срещу България, (Жалба № 31465/08), Решение от 11 февруари 2010 г., окончателно 11 май 2010 г.; Аудад срещу България (Жалба № 46390/10), Решение от 11 октомври 2011 г. - бежанец, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106668; Madah and Others v. Bulgaria>) (№ 45237/08, 10 май 2012 г.)

всяко лице, което не е български гражданин или не е гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, на държава - страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, както и лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство“.

Друга важна разпоредба е легалното определение за „чужденец, търсещ закрила“ в § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ (изм. - ДВ., бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.): „Чужденец, търсещ закрила“ е този, който е заявил желания за получаване на закрила по този закон до приключване разглеждане на молбата“.

Друг общ принципен елемент от статута на търсещите особена закрила, който ги обособява в категория на по-привилегирована категория чужденци, е ирелевантността на начина им на влизане в България. Независимо дали са влезли законно или незаконно, необходимо е в разумен срок (от няколко часа до няколко дни от влизането си на територията на страната) по своя воля ясно да изразят (писмено, устно или по друг начин) своето желание за получаване на съответния вид особена закрила, за дада бъде открито производство.

§1. Правото на убежище е предмет на особено внимание на българския законодател след 1989 г. Нормативната уредба се усъръщенства, особено в периода 1992 - 1994 г. и 1999 - 2006 г. Правото на убежище е уредено в чл. 65 от Конституцията на България от 18.05.1971 г. по следния начин: „Република България предоставя право на убежище на чужденците, преследвани заради защита интересите на трудещите се, за участие в националноосвободителна борба, за прогресивна политическа, научна и художествена дейност, за борба срещу расовата дискриминация или за защита на мира.“

Съгласно чл. 27, ал. 2 от Конституцията от 1991 г. Република България дава убежище на чужденци, преследвани заради техните убеждения или дейност в защита на международно признати права и свободи. Текстът е „освободен“ от идеологическия елемент и оставя свобода на тълкуване чрез специалните методи на съвременното международно публично право на термина „международн признати права и свободи“. Член 98, т. 10 от Глава четвърта на Конституцията, озаглавена „Президент на републиката“ предоставя в правомощията на президента даването на убежище.

До изменението на ЗУБ от 2015 г., с които беше отменен чл. 7 (Отм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) в доктрината имаше виждания, че понятието „убежище“ обхваща всички видове закрила на чужденци и не се ограничава само до хипотезите на чл. 27, ал. 2 от Конституцията. Благой Видин стига до този извод като тълкува систематично чл. 27, ал. 3 и чл. 27, ал. 3, който гласи, че „Условията и редът за даване на убежище се уреждат със закон“. Според него „Търсенето на замисъла на конституционния законодател да предостави правомощия на Президента по даване на убежище в широкия смисъл на думата, на фона на конституционната роля на Президента като държавен глава, води до извода за по-всеобхватния характер на неговите правомощия. Те следва да включват преди всичко хуманитарни основания, чиято преценка не може да бъде тясно предвидена в закона поради богатството и разнообразието на житейските хипотези“¹²⁵. Член 7 ЗУБ (отм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) гласеше: „Убежището е закрилата, която Република България дава на чужденци, преследвани заради техните убеждения или дейност в защита на международно признати права и свободи“. Ал. 2 на същия текст

¹²⁵ Видин, Благой, *Предоставяне на убежище*, Научни трудове на Русенския университет, том 53, серия 7, 2014, с. 247.

разширяваше изключително много дискрецията на президента той да предоставя убежище и когато прецени, че държавни интереси или особени обстоятелства налагат това.

С отмяната на този член в ЗУБ, по мое мнение българският законодател се придържа към вече посоченото виждане за четири различни института, всеки от който има собствени основания и процедура за придобиване. Поради това възприемам понятието за „убежище“ в националното ни право в тесен смисъл: само като правомощие на президента на основание чл. 98, т. 10 от Конституцията, което е делегирано на вицепрезидента по силата на чл. 104 от Конституцията¹²⁶.

Убежището е закрилата, която предоставя Президента на Република България, в съответствие с определените му правомощия в случаите по чл. 27, ал. 2 от Конституцията, както и когато държавните интереси или особени обстоятелства налагат това.

Както сочи Веселин Цанков „Молбите, подадени до президента на Република България, за предоставяне на право на убежище са много малко и практиката сочи, че те са подавани предимно от политици, журналисти, културни дейци и други изявени в собствените им страни личности, които са преследвани най-често по политически причини“¹²⁷. Той справедливо си задава въпроса дали освен статут на временно пребиваващ чужденец търсещият убежище получава и по-засилена защита. За да отговори на него В. Цанков анализира отменените разпоредби на Указ № 520 от 1975 г.¹²⁸ и стига до извода, че защитата на търсещите убежище по-силна. Такива лица, съгласно отменената правна уредба, не могат да бъдат екстрадирани в страна, където може да бъдат преследвани поради причините, посочени в чл. 2 на Указ № 520; не може

¹²⁶ Чл. 104: Президентът може да възлага на вицепрезидентата правомощията си по чл. 98, т. 7, 9, 10 и 11.

¹²⁷ Цанков, *supra*, р. 77.

¹²⁸ Указ № 520 за правото на убежище, ДВ, бр. 21 от 1975 г., отм., ДВ, бр. 27 от 1994 г.

да бъдат експулсирани по начин, който води до преследване поради тези причини¹²⁹ и др.

Съгласно чл. 18 от ЗУБ „президентът на Република България“ може да отнема убежище, когато прецени, че обстоятелствата за неговото предоставяне са се изменили или са отпаднали“.

С Указ № 13 от 23 януари 2012 г. на основание чл. 104 от Конституцията от 1991 г. президентът Росен Плевнелиев възложи на вицепрезидента упражняването на правомощията на президента по чл. 98, т. 9, т. 10 и т. 11 от Конституцията от 1991 г. Това са:

- право на помилване,
- даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него и
- предоставяне на убежище.

На практика, понастоящем предоставянето на убежище е правомощие на вицепрезидента на България.

Комисията по предоставяне на убежище е помощен орган със съвещателни функции при вицепрезидента и е създадена с Указ № 124 от 27.03.2012 г. на Президента на Република България. Правилата за работа на Комисията по предоставяне на убежище са утвърдени с Указ № 125 от 27.03.2012 г. на Президента на Република България.

Основната функция на Комисията е да подпомага президента, съответно вицепрезидента, при осъществяване на функцията по предоставяне на убежище съгласно чл. 98, т. 10 от Конституцията.

Тя изготвя мотивирани предложения по всяка образувана преписка по молба за предоставяне на убежище. Комисията може да подготви и представя на президента, съответно вицепрезидента предложения за отнемане на предоставено убежище, ако обстоятелствата за неговото предоставяне са се изменили или са отпаднали.

¹²⁹ Цанков, *supra*, p. 78 - 79.

В своята работа Комисията се ръководи от Конституцията, международните договори и законите на Република България, професионалното убеждение на своите членове, като съблюдава установените международни стандарти при защита на правата на човека (чл. 6 от Правилата за работа на комисията по предоставяне на убежище към президента на републиката)¹³⁰.

Комисията по предоставяне на убежище събира необходимата информация за засягване на фактите и обстоятелствата във връзка с образуваните преписки по молбите за предоставяне на убежище. Тя изготвя становища за промени на нормативните актове, участва в изследвания и форуми в областта на миграцията и убежището, следи процеса на постигане на солидарност, отговорност и партньорство по въпросите на миграцията и убежището, програмите и инициативите в Европейския съюз за изграждане на общо пространство на закрила и солидарност.

Комисията се състои от председател и експерт на щат в Администрацията на президента и външни членове¹³¹. Съставът на Комисията се назначава с Указ на президента на Републиката.

Комисията осъществява функциите си на заседания, които се свикват най-малко веднъж месечно (чл. 8, ал. 2 от Правилата за работа на комисията по предоставяне на убежище към президента на републиката). Заседанията се провеждат, ако на тях присъстват най-малко трима от общия състав на комисията. Комисията приема становища и предложения с обикновено мнозинство след изслушване на становищата на всеки от присъстващите на заседанието членове. Членовете на комисията са длъжни да пазят тайна за фактите и

¹³⁰ <https://www.president.bg/docs/1490946828.pdf>, Приложение към т. 3 от Указ № 79, 2017 г. (accessed 18 January 2018)

¹³¹ Към 18 януари 2018 г. Комисията по предоставяне на убежище е в състав: председател Пламена Владимирова, членове: проф. д-р Благой Видин, проф. д-р Богдана Георгиева, Николай Димов и доц. д-р Алексей Пампоров.

обстоятелствата по преписките за искане на убежище и разискванията на заседанията.

Председателят на Комисията организира и участва в работата по подготовката на преписките за разглеждане на заседанията на комисията; води и подписва изходящата кореспонденция, свързана с изпълнение на функциите на комисията; разпределя образуваните преписки по постъпилите молби за убежище между членовете на Комисията за докладване в определен от него срок; изготвя предварителен проект на дневния ред на заседанията; свиква и ръководи заседанията на Комисията, като определя начина на протоколиране; докладва предложенията и становищата на Комисията на президента, съответно на вицепрезидента; организира цялостното осъществяване на дейността на Комисията, като осигурява надеждно експертно и техническо обезпечаване чрез пряко ръководство и контрол на работата на експертите към Комисията. При отсъствие на председателя, неговите функции се изпълняват от определен от него член на Комисията.

Относно публичността на работата, Правилата за работа на комисията по предоставяне на убежище към президента на републиката предвиждат, че на заседанията ѝ председателят може да кани, съгласувано с президента, съответно с вицепрезидента, представители на институции и организации с компетенции в областта на миграцията и убежището, които участват без право на глас. Членовете на Комисията не могат да дават информация по молбите за предоставяне на убежище. Председателят на Комисията може да прави изявления с разрешение на президента, съответно ва вицепрезидентата, по молби за предоставяне на убежище, по които има решение.

Комисията изготвя периодично информационна справка за работата си и я огласява чрез прессекретариата на Администрацията на

президента. Обобщената информация по предоставяне на убежище е достъпна на интернет страницата на държавния глава.

Комисията има и Вътрешни процедури за работа, включващи списък от конкретни стъпки, по които се осъществява дейността по предоставяне на убежище. С тях са въведени унифицирани правила за работа по всяка от постъпилите молби за предоставяне на убежище. Регламентирана е съвместната дейност на Комисията с компетентните институции във връзка с набавяне на информация и фактология по подадените молби за убежище. Определени са отговорностите на членовете на Комисията по проучване, анализиране и докладване на молбите за убежище. Регламентиран е редът за изготвяне на становища и мотивирани предложения до вицепрезидентата по молбите за убежище. С тях е определен и редът за уведомяване на кандидатите и заинтересованите институции за решението на вицепрезидента по молбите за убежище.

По данни на Комисията мотивите, посочени в молбите за убежище, могат да бъдат обобщени както следва:

- Страх от преследване поради принадлежност към политическа партия, забранена или преследвана в страната на произход на кандидата;
- Убеждения против насилията и убийствата, породени от военен конфликт в страната на произход;
- Страх от изтезания или унизително отнасяне в случай на връщане в страната на произход;
- Страх от преследване поради принадлежност към етническа група в държавата на произход;
- Желание за получаване на убежище и документи, които да позволяят кандидатът да живее и работи в Република България.

Решенията за отказ по подадените молби за убежище са взети при спазване на изискванията на закона, след провеждане на производство по отделните преписки и оценка на всяка молба

Мотивите за отказ по всяка молба са индивидуални, но като цяло е констатирано, че не са били налице доказателства за преследване поради убеждения или дейност в защита на международно признати права и свободи, както и че липсват основания за непосредствена заплаха за живота, сигурността или свободата на подалите молби лица.

§ 2. Статут на бежанец

Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си на произход и поради тази причина не може или не желая да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея (чл. 8 ЗУБ- изм. - ДВ, бр. 80, от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.). Въпреки че в ЗУБ няма специално определение, сравнението с дефиницията за „бежанец“ в Конвенцията за статута на бежанците показва идентична формулировка, с изключение на използваните термини „политическо мнения“ в българския закон и „политически убеждения“ в Конвенцията. Българският законодател е предпочел да не сочи изрично лицата без гражданство като носители на правото да искат бежански статут. По този начин се прилага понятието за „чужденец“ като родова категория, така, както е дефинирано в Закона за чужденците в Република България и в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ като обхващащо чужди граждани и лица без гражданство.

Сравнението с текста на Конвенцията за статута на бежанците показва, че ЗУБ детайлно ureжда условията, на които трябва да отговарят

лицата, търсещи закрила. Съгласно нашето законодателство за предоставянето на статут на бежанец е без значение обстоятелството дали чужденецът принадлежи към тази раса, религия, националност, социална група, или изразява политическо мнение, които са в основата на преследването. Достатъчно е органът или организацията, осъществяваща преследването, да смята, че чужденецът има тази принадлежност.

Характерна особеност на българското законодателство, в сравнение с Конвенцията за статута на бежанците, е детайлната регламентация на субектите, които могат да извършват преследване, както и на самото понятие за „преследване“. Член 8, ал. 3 урежда кръга на субектите, които могат да извършат преследване. Това могат да бъдат: държавата; партии или организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия; недържавни субекти, когато може да бъде доказано, че държавата или посочените партии или организации, включително международни организации, не могат или не искат да предоставят закрила срещу преследване.

Дефиницията за „преследване“ е следната: нарушаване на основните права на человека или совокупность от действия, които водят до нарушаване на основните права на человека, достаточно тежки по своему существу или повторяемость (чл. 8, ал. 4 ЗУБ).

След това, неизчерпателно чл. 8, ал. 5 сочи кои могат да бъдат действията на преследване:

- Физическо или психическо насилие, включително сексуално насилие;
- Правни, административни, полицейски или юридични мерки, които са дискриминационни сами по себе си или се прилагат по дискриминационен начин;
- Наказателно преследване или наказания, които са непропорционални или дискриминационни;

- Отказ на съдебна защита, който се изразява в непропорционално или дискриминационно наказание;
- Наказателно преследване или наказания за отказ да бъда отбита военна служба в случай на военни действия, когато военната служба би предполагала извършването на престъпление или на деяние по чл. 12, ал. 1, т. 1 - 3¹³²;
- Действия, насочени срещу лицата по причина на техния пол или срещу деца.

ЗУБ широко тълкува опасенията от преследване и съдържа изключително демократични разрешения. Съгласно чл. 8, ал. 6 опасенията от преследване може да се основават на събития, настъпили след като чужденецът е напуснал държавата си на произход, или на дейност, извършена от него след отпътуването му, особено ако се установи, че тази дейност представлява израз или продължение на убежденията или ориентацията, изразявани в държавата на произход, освен когато тя е извършена единствено с цел чужденецът да получи международна закрила по този закон. Изключението то тази разпоредба съдържа общия принцип на правото за забрана за злоупотреба с право.

§ 3. Хуманитарен статут

Хуманитарният статут е вторият институт от категорията „особена закрила на чужденци“, уреден в ЗУБ. Хуманитарен статут се предоставя на чужденец, който не отговаря на изискванията за предоставяне на

¹³² Чл. 12, ал. 1, т. 1 за когото има сериозни основания да се предполага, че е извършил деяние, което съгласно българските закони и международните договори, по които Република България е страна, е определено като военно престъпление или като престъпление против мира и човечеството; т. 2. За когото има сериозни основания да се предполага, че е извършил тежко престъпление от неполитически характер извън територията на република България; т. 3 (изм. - ДВ, бр. 101 от 2016 г., в сила от 20.12.2016 г. за когото има сериозни основания да се предполага, че извършва, подбужда, подпомага, участва в обучение или приготовление за извършване на действия, противоречащи на целите и принципите на ООН, уредени в Преамбула и чл. 1 и 2 от Хартата на ООН, както и в резолюциите относно мерките за борба с международния тероризъм.

статут на бежанец и който не може или не желае да получи закрила от държавата си на произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства, като:

4. Смъртно наказание или екзекуция, или
5. Изтезание, нечовешко или унизително отнасяне, или наказание,

или

6. Тежки заплахи срещу живота или личността на цивилно лице поради безогледно насилие в случай на въоръжен международен или вътрешен конфликт (чл. 9 - изм. - ДВ, бр. 52 от 2007 г.), ал. 1 (Изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Разпоредбата съдържа основания за предоставяне на хуманитарен статут, които не са изчерпателно изброени. Безспорно е, че хуманитарен статут може да се предоставя и по други причини от хуманитарен характер или на други основания, предвидени в българското законодателство, както и на основания, посочени в заключенията на Изпълнителния комитет на Върховният комисар на ООН за бежанците.

Характерна черта на ЗУБ е детайлното дефиниране на субектите, които могат да извършат тежки посегателства, изброени неизчерпателно в чл. 9, ал. 1 от закона. Това могат да бъдат: държавата; партии или организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия; недържавни субекти, ако може да бъде доказано, че държавата или партиите или организациите, които контролират държавата или значителна част от нея, включително международни организации, не могат или не желаят да предоставят закрила срещу тежки посегателства (чл. 9, ал. 2 - изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Хуманитарната закрила цели да обхване широк кръг от лица, които стриктно формално не попадат под дефиницията за бежанец. Поради това българският законодател отива още по-далеч. Реалната опасност от

тежки посегателства може да се основава на събития, настъпили, след като чужденецът е напуснал държавата си на произход, или на дейност, извършена от него след отпътуването му, особно ако се установи, че тази дейност представлява израз или продължение на убежденията или ориентацията, изразявани в държавата по произход, освен ако тя е извършена единствено с цел чужденецът да получи международна закрила по този закон. (чл. 9, ал. 3 - изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

По-широк е и кръгът от субектите, които могат да предоставят хуманитарна закрила. Тя може да бде предоставена от държавата, партии или организации, включително международни организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия, при условие, че те желаят и могат да предложат ефективна закрила, до която чужденецът има достъп и която няма временен характер (чл. 9, ал. 4 изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Друго важно изменение от 2015 г. засяга хитопезата, при която в една част от държавата на произход на чужденеца не съществува реален рисък той да понесе тежки посегателства, той може сигурно и законно да пътува и да получи достъп до тази част на държавата, както и може основателно да се очаква да се установи там. В този случай хуманитарен статут може да не се предостави (чл. 9, ал. 5 - изм. ДВ., бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.).

Хуманитарен статут се предоставя и на членовете на семейството на чужденец с предоставлен хуманитарен статут, доколкото това е съвместимо с личния им статут и не са налице обстоятелствата по чл. 12, ал. 2. Това са т. нар. изключващи клузии: хуманитарен статут не се предоставя на чужденец:

5. За когото има сериозни основания да се предполага, че е извършил деяние, което съгласно българските закони и международните

договори, по които Република България е страна, е определено като военно престъпление или като престъпление против мира и човечеството, или за когото има сериозни основания да се предполага, че извършва, подбужда, подпомага, участва в обучение или приготвление за извършване на действия, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации (ОН), уредени в Преамбула и чл. 1 и 2 от Хартата на ОН, както и в резолюциите относно мерките за борба с международния тероризъм;

6. За когото има сериозни основания да се предполага, че е извършил тежко престъпление;

7. Който е извършил извън територията на Република България престъпление, за което българският закон предвижда наказание лишаване от свобода, и е напуснал държавата си по произход единствено с цел да избегне наказателно преследване, освен ако това преследване застрашава живота му или е нечовешко или унизително;

8. За когото има сериозно основание да се предполага, че представлява заплаха за обществото или за националната сигурност.

Когато чужденец с предоставен хуманитарен статут сключи брак с друг чужденец, той може да получи хуманитарен статут само на собствено основание. (чл. 9, ал. 7 ЗУБ). Разпоредбата е отражение на принципа, че всички видове международна закрила се получата на лично основание.

Хуманитарен статут може да бъде предоставен и по други причини от хуманитарен характер, както и поради причините, посочени в заключенията на Изпълнителния комитет на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците. (чл. 9, ал. 8).

Хуманитарният статус се предоставя временно до отпадане на условията за неговото предоставяне. Този статут дава право за влизане и престой на територията на България. В националното ни законодателство,

регламентиращо производствата за особена закрила е посочено, че чужденците, на които е предоставен хуманитарен статут, подобно на статута на бежанец, имат правата и задълженията на постоянно пребиваващи чужденци, следователно правото на работа по трудов или граждански договор, същите права като бежанците по отношение на гражданска регистрация, социално подпомагане и осигуряване, образование, лечение, право на документи за задгранично пътуване, както и на всички задължения на бежанците по ЗУБ“.

§ 4. Временна закрила

Временната закрила се предоставя в случай на масово навлизане на чужденци, които са принудени да напуснат държавата си по произход, поради въоръжен конфликт, гражданска война, чужда агресия, нарушаване на човешките права или насилие в големи размери на територията на съответната държава или в отделен район от нея и които не могат по тези причини да се завърнат там (чл. 1а, ал. 3 ЗУБ).

VII. Проблеми на миграцията и правото на убежище в правото на ЕС

Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (бившия „трети стълб“) и как се стигна до установяването на „пространство на свобода, сигурност и справедливост“ в ЕС.

Проблемите на миграцията и правото на убежище в правото на ЕС постепенно се уреждат в първичното право, следвайки еволюцията на политиката на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи. Първоначално единствено държавите-члеки на Общността (сега Съюза) носят отговорност по тези въпроси. Постепенно след влизане в сила на ДЕС от Амстердам, сключването на Шенгенското споразумение и на визови и реадмисионни съглашения между държавите-членки тази политика придобива все по-голямо значение. След влизането в сила на ДЕС от Амстердам и по-специално на чл. 63/3b въпросите на редовните реадмисионни споразумения, реадмисионни клаузи в други договори и реадмисионните съглашения между държавите-членки стават част от т. нар. „първия стълб“.

В Договора за създаване на Европейската общност (Римския договор от 25 март 1957 г., променен с Общия европейски акт от 28 февруари 1986 г., изменен с Договора за Европейския съюз от 7 февруари 1992 г. и актовете за присъединяване от 24 юни 1994 г. въпросите на правосъдието и вътрешните работи (включително на миграцията и правото на убежище) не са посочени като области от общ интерес. Римският договор формулира свободите на движение на стоки, услуги, капитали и хора, но свободата на движение на хора се прилага само за граждани на страните-членки, които извършват някаква икономическа дейност (работници, самонаети или предоставящи услуги). Те са привилегирани и могат да влизат и напускат територията на

държавите-членки като показват техния паспорт или лична карта. Прилагането на тези правила постепенно започва да се разширява чрез съдебната практика на Съда на ЕС (ЕО) (решението от 27 април 1987 г. case C-321/87, *Commission v. Belgium*, ECR (1989) 997.

С Договора за Европейския съюз (Договора от Маастрихт) от 7 февруари 1992 г. се въвеждат разпоредби относно сътрудничеството на държавите-членки в областта на правосъдието и вътрешните работи. Съгласно чл. К.1 (чл. 29 от консолидираната версия) Съюзът „се стреми да предостави на гражданите висока степен на защита в пространство на свобода, сигурност и справедливост“¹³³. За тази цел държавите-членки установяват полицайско и съдебно сътрудничество по наказателни въпроси, превенция и борба с расизма и ксенофобията. Предвижда се по-специално тази цел да се постигне чрез превенция и борба с престъпността, включително организираната, тероризма, трафика на хора и престъпленията срещу деца, трафика на наркотици, на оръжие, корупцията и измамата. Средствата, предвидени в чл. К-1 (чл. 29) са полицайско, митническо и сътрудничество между други компетентни органи, включително чрез Европейската полицайска служба (Европол); сътрудничество между съдебните органи, включително посредством Европейската служба за съдебно сътрудничество (Евроюс); оперативно сътрудничество; размяна на информация; сътрудничество за обучение на служители и др.

Фактически създаването на пространство на свободно движение на хора налага да се приемат мерки за засилване на контрола на външните граници и уеднаквяване на политиката в областта на миграцията и правото на убежище. Несъмнено те засягат разпоредбите за преминаване на външните граници на държавите-членки от лица и упражняването на

¹³³ Учредителните договори на ЕО и ЕС. Ревизиите от Амстердам и Ница. Учебно помагало, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“, С., 2004, с. 24.

съответен контрол; имиграционната политика и политиката спрямо граждани на трети страни, включително:

а) условията за влизане и придвижване на гражданите на трети страни на територията на държавите-членки;

б) условията за пребиваване на гражданите на трети страни на територията на държавите-членки, включително събиране на семейства и достъп до заетост;

в) борбата с незаконната имиграция, незаконното пребиваване и незаконна работа на граждани на трети страни на територията на държавите-членки;

Посочените в чл. К.1 области от общ интерес и сътрудничеството между държавите-членки следва да се извършва при спазване на ЕКПЧ от 4 ноември 1950 г., на Конвенцията за статута на бежанците от 28 юли 1961 г., както и при зачитане на закрилата, която държавите-членки предоставят на политически преследвани лица.

Важно институционално разрешение към онзи момент е, че Европейската комисия няма изключителни правомощия съгласно Глава IV "Визи, право на убежище, имиграция и други политики, свързани с движението на хора" от Договора за ЕС. Следователно в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, тя има възможност да действа само доколкото целите на предложените действия не могат да бъдат достатъчно добре осъществени от държавите-членки и поради резултатите от предложените действия не може да надхвърли необходимото да се постигнат целите на Договора.

§ 1. Шенгенското законодателство

„Шенгенското споразумение“ е несъмнено най-важният пример за междуправителствено вземане на решения в областта на полицейското

сътрудничество и политиката за границите и имиграцията¹³⁴. Шенгенското сътрудничество има своя предшественик в Саарбрюкенското споразумение от 13 юли 1984 г. между Франция и Германия. Този договор е подписан от федералния канцлер на Германия Хелмут Кол и френския президент Франсоа Митеран. Двете страни се съгласяват да премахнат постепенно граничния контрол на общата им граница. Това сътрудничество предоставя основа за бъдещото установяване на общия пазар между европейските страни. Практическа причина за сключването на Саарбрюкенското споразумение не са толкова идеологическите мотиви, а необходимостта френското правителство да намери разрешения на проблема със стачките на шофьорите на тежки камиони и митническите служители във Франция, които протестира слещу дългите опашки на международните граници. Загрижено за икономическите последици и под натиска на международни транспортни организации, датското правителство също започва преговори с Германия през март 1984 г. На своя среща през есента на 1984 г. правителствата на държавите от Бенелюкс се съгласяват да започнат преговори с Франция и Германия за намаляване на вътрешния граничен контрол. Съглашението е консолидирано в меморандум на държавите от Бенелюкс, приет от Комитета на министрите от Бенелюкс на 12 декември 1984 г. Текстът му се основава на Саарбрюкенското съглашение, но се позовава и на свободното движение на стоки като втора цел. Въз основа на този Меморандум започват преговори между Франция, Германия и държавите от Бенелюкс. Това е модела на шенгенското сътрудничество.

Шенгенското споразумение е подписано на 14 юни 1985 г. между Франция, Германия, Холандия, Белгия и Люксембург (Бенелюкс). Това е споразумение за поетапно премахване на вътрешните и съгласуване на

¹³⁴ Brouwer, Evelien, Digital Borders and Real Rights. Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 21.

контрола по външните граници на държавите-страни. То съдържа краткосрочни и дългосрочни мерки за премахване на контрола на вътрешните граници. Главната му цел е не само да опости движението на стоки и хора чрез хармонизирани правила и мита и такси, но също да установи база за по-нататъшно сътрудничество в областта назащитата на обществения ред и сигурност, мерки срещу незаконния трафик на наркотици, престъпност и незаконна имиграция. В чл. 17 от Съглашението, подписалите го държави ясно заявяват, че вътрешният граничен контрол ще бъде прехвърлен на външните граници. По инициатива на германския министър на вътрешните работи в Съглашението е включен текст за необходимостта от „компенсаторни мерки“ за опазване на вътрешната сигурност. За тази цел държавите-страни следва да хармонизират законодателството си предварително и да вземат допълнителни мерки за опазване на сигурността и борбата срещу незаконната имиграция от граждани, които не се членки на европейските общности. Съглашението съдържа различните области, в които хармонизирането на законодателството е необходимо: полицейско сътрудничество, правна помощ и екстрадиция, законодателството за наркотиците, оръжията и експлозивите, визовата политика и условията за влизане.

Италия подписва Шенгенското споразумение на 27 ноември 1990 г. По-късно към него се присъединяват Испания, Португалия (на 25 юни 1991 г.) и Гърция - на 6 ноември 1992 г. Австрия - на 28 април 1995 г. Дания, Финландия и Швеция се присъединяват на 19 декември 1996 г. Чешката република, Естония, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия се присъединяват на 21 декември 2001 г. Понастоящем общият брой на държавите-страни по него е 25. В момента Шенгенската зона включва всички държави-членки (без България, Румъния, Кипър и Хърватия), плюс Швейцария (асоциирана държава от 12 декември 2008 г.), Исландия и Норвегия. Обединеното кралство, което не

е съгласно с премахването на граничния контрол, както и Ейре не участват.

Конвенцията за осъществяване на Шенгенското споразумение е подписана на 19 юни 1990 г.¹³⁵. Тя е резултат от дълги преговори в работна група, съставена от старши служители и национални експерти в различни области. Поради трудностите, които Комисията изпитва да намери подкрепа за общо общностно законодателство в материала в онзи момент, тя приема да подкрепи чистото междуправителствено сътрудничество по тези въпроси. Конвенцията цели да улесни вътрешнообщностния контрол на границите и да засили контрола по външните граници, да се хармонизират разпоредбите относно визите, убежището и политиката по съдебно сътрудничество.

За първи път в Шенгенската рамка държавите-участници установяват обща визова листа (списък), който включва гражданите на кои страни трябва да получат виза преди да влизат в Шенгенското пространство. Конвенцията предвижда хармонизиране само на краткосрочните визи. Това се установява в Общата визова инструкция, приета от Изпълнителния комитет на 14 декември 1993 г. с конфиденциален анекс, съдържащ общ списък от държави, чиито граждани трябва да получат виза за всички Шенгенски държави (т. нар. „черен списък“) и списък от държави, за чиито граждани не се изисква виза. Като критерий кои държави да бъдат включени в „черния списък“ се възприема: страните, от които произлизат голям брой търсещи убежище и незаконни имигранти и които поставят проблеми за сигурността.

Основните правила, възприети от Шенгенската рамка:

¹³⁵ Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>, последно посетен на 4 февруари 2018 г.

- Отпадане на проверките на вътрешните граници;
- Установяване на общи правила, прилагани за лицата, които преминават външните граници на държавите-членки на ЕС;
- Хармонизиране на условията за влизане и правилата за визите и краткосрочното пребиваване;
- Засилване на полицейското сътрудничество (включително правата за трансгранични надзор/контрол и преследване по „горещи следи”);
- Засилено съдебно сътрудничество чрез по-бърза система за екстрадиция и трансфер при изпълнение на осъдителни присъди;
- Установяване и развитие на Шенгенската информационна система (ШИС).

Договорът от Амстердам, подписан на 2 октомври 1997 г. и влязъл в сила на 1 май 1999 г. интегрира Шенгенското споразумение в правото на ЕС. Свободното движение на хора стана действителност, с изключение на Обединеното кралство и Ирландия, които си запазиха правото да осъществяват контрол върху лицата и външните си граници. Три специфични разпоредби съществуват за Дания. Сключено беше споразумение с Норвегия и Исландия, което направи възможно да се продължи сътрудничеството със страните, които бяха асоцииирани в Шенгенския *acquis communautaire*.

DEC от Амстердам въвежда понятието „пространство на свобода, сигурност и правосъдие” и си поставя за цел нейното създаване.

Чл. 61 от Договора от Амстердам (предишен чл. 73i) гласи: “С цел постепенното създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, Съветът приема:

а) в срок от 5 години от влизането в сила на договора от Амстердам, мерки за осигуряване на свободно движение на лица съгласно чл. 14, свързани с мерки, непосредствено отнасящи се до това

свободно движение и засягащи контрола на външните граници, убежището и имиграцията, съгласно чл. 62, т. 2 и 3 и чл. 63, т. 1, б. "а" и точка 2, буква "а", както и с мерки за предотвратяване и борба с престъпността, съгласно чл. 31, буква "е" от Договора за Европейски съюз;

б) други мерки в областта на убежището, имиграцията и защитата на правата на гражданите на трети страни, съгласно чл. 63;

с) мерки в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, предвидени в чл. 65;

д) подходящи мерки за насищчаване и укрепване на административното сътрудничество по чл. 66;

е) мерки в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, с цел високо равнище на сигурност чрез предотвратяване и борба с престъпността в рамките на Съюза, съгласно разпоредбите на Договора за Европейски съюз”¹³⁶.

Чл. 63, т. 3 постулира Съветът да приема “мерки по имиграционната политика в следните области:

а) условия за влизане и пребиваване, както и норми за процедурите за издаване от държавите-членки на дългосрочни визи и разрешения за престой, включително и за събиране на разделени семейства;

б) нелегална имиграция и незаконно пребиваване, включително депатриране на незаконно пребиваващи лица”;

4) мерки, установяващи правото на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държава-членка, да пребивават и в други държави-членки, и условията за това¹³⁷.

Този текст е правната основа за предложението за Директива, която определя условията за издаване, срока на пребиваване и

¹³⁶ Учредителните договори на ЕО и ЕС, с. 74.

¹³⁷ Учредителните договори на ЕО и ЕС, с. 74 - 76.

основанията за отнемане или неподновяване на разрешението за пребиваване на лица, чието административно положение е нередовно или несигурно.

Разпоредбите на Дял IV от консолидирания Договор за Европейските общности е основата за създаването на *acquis communautaire* в материала на убежището и имиграцията.

След ДЕС от Амстердам и Заключенията на Европейския съвет в Тампере през 1999 г. ЕС предприема мерки за все по-тясно сближаване между държавите-членки в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Пространството на свобода, сигурност и правосъдие означава премахване на контрола на лицата на вътрешните граници на ЕС и развитие на единна политика в областта на убежището, миграцията и контрола на външните граници.

Високото ниво на сигурност се гарантира чрез мерки за борба с престъпността, расизма и ксенофобията, както и чрез мерки за координиране на сътрудничеството между полицейските, съдебните и други компетентни органи. За постигането на тази цел допринася и взаимното признаване на решения по наказателни дела и при необходимост сближаването на наказателните законодателства на държавите-членки.

§2. Проблемите на незаконната миграция в първичното право на ЕС

Разбирането на това явление и определянето на критерии за незаконната имиграция са предмет на загриженост от Общността (сега Съюза) към момента на приемането и влизането в сила на ДЕС от Амстердам. Правната основа е чл. 62 относно граничния контрол и визовата политика и чл. 63 от Договора от Амстердам относно мерките срещу незаконната имиграция и незаконното пребиваване, включително

репатриране на незаконно пребиваващи. Политическата основа за предотвратяване и борба с незаконната имиграция са заключенията от Тампере. Т. 3 от тях сочи необходимостта “да се спре незаконната имиграция и да се води борба срещу тези, които организират и извършват свързани с нея международни престъпления”. Т. 22 подчертава, че “трябва да се развива по-нататък обща активна политика по визите и фалшивите документи, включително тясно сътрудничество между консулствата на държавите-членки на ЕС в трети страни, и където е необходимо, установяване на служба за общо издаване на визи за ЕС”. В т. 23 се приканва към приемане на законодателство, предвиждащо строги санкции срещу тежките престъпления. Заключение № 27 приканва правителствата да работят за установяване на съглашения за реадмисия, реадмисионни клаузи или други видове съглашения между държавите-членки на ЕС. Освен това Европейският съвет призовава за по-тясно сътрудничество между държавите-членки и потвърждава изискването за новите страни-членки да приемат изцяло релевантния *acquis* в тази материя, включително стандартите, установени в Шенгенското сътрудничество¹³⁸.

През ноември 2001 г. се приема Съобщение от Комисията до Съвета и Европейския парламент за обща политика по незаконната имиграция¹³⁹. То предвижда засилване на общите правила, в частност за визите и граничния контрол, административното сътрудничество, използване на технологиите и телекомуникациите, обмен на информация, като напомня, че всяко действие срещу незаконната миграция трябва да е придприема възможно най-близко до засегнатия нередовен мигрант. С това се допринася за засилване на правното и съдебно сътрудничество по наказателни дела.

¹³⁸ Official Journal L 239 of 22 September 2000, p. 1.

¹³⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration, Brussels, 15.11.2001, COM (2001) 762 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0672&from=EN>, последно посетен на 4 февруари 2018 г.

През февруари 2002 г. Съветът публикува „Обширен план за борба срещу незаконната имиграция и трафика на хора в ЕС”¹⁴⁰. Той съдържа предложения, които се реализират в кратки срокове, сред които развитието на Европейска визова информационна система, създаването на общи екипи за управление на границите, установяване на общи стандарти за политиката на връщания (реадмисии), както и ролята на Европол по отношение на трафика на хора. В Съобщението за „Интегрирано управление на външните граници”¹⁴¹ Комисията предлага създаването на Европейски корпус на граничната гвардия (European Corps of Border Guards), който да може да бъде разполаган териториално при стриктна нужда за надзор и проверки, предвидени съгласно чл. 62 ДЕС, без да се засяга полицейското сътрудничество на основание чл. 7 и чл. 47 от Имплементиращата Шенгенското споразумение Конвенция.

На 11 ноември 2003 г. Комисията приема предложение за Регламент, който установява Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници¹⁴². ФРОНТЕКС е установлен с Регламент 2007/2004 от 26 октомври 2004 г. и има седалище във Варшава¹⁴³. Тя започва да действа от 2005 г. На 15 март 2006 г. е приет Регламента за Общ кодекс за движението на лица по границите (т. нар. Шенгенският кодекс).

В Съобщението на Комисията до Съвета и Европейския парламент по общата политика относно незаконната имиграция¹⁴⁴ се посочват основните сфери на загриженост и се начертава план за действие на

¹⁴⁰ Comprehensive Plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, OJ 2002, C 142.

¹⁴¹ Communication on the Integrated management of the External Borders, Brussels, 7.05.2002, COM (2002) 233, final.

¹⁴² COM (2003(687)). European agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders, FRONTEX.

¹⁴³ Official Journal L 349, 25.11.2004, p. 1 - 11.

¹⁴⁴ COM (2001) 762 final, p. 192 - 215.

Общността. Комисията сочи шест области на възможни действия за предотвратяване и борба срещу незаконната имиграция:

- Визова политика;
- Инфраструктура за размяна на информация, сътрудничество и координация;
- Управление на границите (border management);
- Полицейско сътрудничество;
- Законодателство за чужденците и наказателно право;
- Политика по връщане и реадмисия.

Предотвратяването и борбата срещу незаконната имиграция е съществена част от общата политика в материала на убежището и имиграцията.

Незаконната имиграция е комплексно явление, което се проявява в различни форми. „На първо място това се тези хора, които са влезли незаконно на територията на държава-член. Това може да стане или чрез незаконно преминаване на границите или на граничния контролен пункт чрез използване на фалшиви или подправени документи. Често тези незаконни влизания стават на индивидуална и независима основа. Все пак незаконните влизания все повече се организират от лица, които ги улесняват, като доставят транспорт, временен подслон, документи за пътуване, информация, наздор и други подпомагащи услуги. Това започва в държавите на произхода, продължава в държавите на транзит и приключва в държавите на крайната цел. Цените на тези трафикантски услуги са твърде високи, което принуждава много незаконни имигранти да дават по-голямата част от спестяванията си. В случаите, когато незаконните имигранти не могат да платят цената, те често стават жертви на трафикантите, които ги експлоатират, за да получат „плащането“¹⁴⁵. Втората форма на незаконната имиграция е влизането на територията на

¹⁴⁵ COM (2001) 762 final, p. 197 - 198.

ЕС с валидна виза или разрешение за пребиваване и тяхното "просрочване". Други имигранти просто влизат с валидни задгранични документи за пътуване, в случаите, когато тяхната държава е освободена от изисквания за визи за краткосрочно пребиваване. Това законно пребиваване обаче се превръща в незаконно в момента, когато въпросното лице започне дейност на самонаето или наето лице, които не са разрешени от облекчения визов режим или от съществуващия визов режим. В много случаи лица с разрешение за пребиваване и разрешение за работа просто просрочват периода на законното пребиваване или нарушават разпоредбите за пребиваване по друг начин¹⁴⁶.

Едно старо дело по преюдициално запитване пред Европейския съд по повод на български гражданин засяга именно материята на незаконната имиграция. Това е делото Кондова - решение на Съда на Европейските общности от 27 септември 2001 г.¹⁴⁷ Делото бе важно за практика по подобни случаи, защото решението по него дава тълкуване на Глава IV "Движение на работници, установяване и доставка на услуги" от Европейското споразумение за асоцииране на Република България. Член 45 от него предвиждаше, че всяка държава-член ще предостави след влизане в сила на Споразумението на български фирми и граждани, установени на територията на държавите-членки не по-малко благоприятно третиране, отколкото на собствените фирми и граждани. За целите на Споразумението "установяване" означава: "по отношение на граждани, правото да започнат и извършват икономически дейности, които те ефективно контролират, като самонаети лица,. Самонаетост и бизнес не означава търсене или започване на работа като наето лице и не да дава правото за достъп до пазара на труда на друга страна.

¹⁴⁶ Пак там, р. 198.

¹⁴⁷ The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Eleanor Ivanova Kondova,, Judgement of the Court of 27 September 2001, Case C-235/99, <http://europa.eu.int/celex>.

Разпоредбите на тази глава не се прилагат към онези, които са изключително самонаети лица”¹⁴⁸.

Е. Кондова била студентка по ветеринарна медицина и влязла на територията на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия на 17 юли 1993 г. с валидна виза за еднократно пребиваване за целите на стаж във ферма зе периода 17 юли-7 август 1993 г. На 23 юли с. г. тя поискала политическо убежище във Великобритания. Молбата й била отхвърлена на 19 април 1994 г. от Директората по имиграция и националност. Апелативният съд по имиграционни въпроси й отказал достъп до обжалване на 14 март 1995 г. На 25 април 1995 г. Директората по имиграцията и националността писмено уведомил Е. Кондова, че тя няма право на престой във Великобритания и трябва да напусне незабавно страната. Е. Кондова не изпълнила това нареддане. На 25 юли 1995 г. тя се омъжила за мавритански гражданин, който имал разрешение за пребиваване във Великобритания. С писмо от 4 юли 1996 г. Е. Кондова подала молба за пребиваване на основание Споразумението за асоцииране с България като самонаето лице. Тази нова молба била отхвърлена от Държавния секретар на 24 юли 1996 г. на основание чл. 217 (ii) от Закона за имиграцията с обяснения, че доходите, получени от предложения бизнес-план не са достатъчни за издръжката й. Държавният секретар издал заповед на 26 юли 1996 г. за напускането й на Великобритания като незаконен имигрант. Е. Кондова е арестувана на 10 септември и задържана в полицията с оглед да бъде ефективно изведена извън страната. Освободена е на 10 октомври 1996г.

Въз основа на ново изчисление за дългосрочната изгодност на нейния бизнес, изпратено в писмо от 4 ноември 1996 г., се заключава, че дейността й като самонаето лице, е доходносна. През декември 1996 г. Е. Кондова получава разрешение да остане във Великобритания съгласно

¹⁴⁸ Пак там.

разпоредбите на Споразумението за асоцииране с България, независимо от факта, че е влязла в страната незаконно.

Е. Кондова иска преразглеждане на решението на две основания. Първото е, че тя през цялото време е имала право да пребивава във Великобритания с оглед упражняване на нейното право на установяване и пребиваване по силата на Споразумението за асоцииране и че, първоначалното решение на Държавния секретар е незаконно. На второ място претендира за компенсация на вредите, причинени й поради отказ от упражняване на права, пряко произтичащи от Споразумението за асоцииране и от незаконното ѝ задържане в нарушение на тези права.

В оперативната част от решението на Европейския съд се признава прякото действие на чл. 45, ал. 1 от Споразучението за асоцииране. Но се дава следното тълкуване: Член 59, ал. 1 от споменатат Споразумение трябва да се тълкува граматически като означаващо, че компетентните власти на приемашата държава-член могат да отхвърлят молбата, направена на основание чл. 45, ал. 1 от Споразумението на единственото основание, че когато молбата е била подадена, българският гражданин е пребивавал незаконно на територията на държавата поради фалшиво (погрешно) представяне пред тези власти или укриване на материални факти за целите на получаването на първоначалното разрешение да се влезе в държава-членка, което е на друга основа.

Следователно тук съображението за незаконното пребиваване, в случая просрочване на първоначално издадената виза, предоминира над разпоредбите на Споразумението за асоцииране с България.

§ 3. Обща европейска система за убежище

Изграждането на обща европейска система за убежище е дълъг и сложен процес, който не само не е завършен, но и показва сериозни

слабости при прилагането на практика. Той се осъществява на няколко етапи, първият от които е периода 1999 г. до 2006 г.

През 2006 г. Комисията възложи преглед на постигнатото, което беше отразено в т. нар. „Зелена книга за бъдещата обща система за убежище“¹⁴⁹. Този документ, публикуван през 2007 г., беше твърде оптимистичен относно резултатите, но достатъчно реалистичен, за да посочи, че „Процесът на оценяване на инструментите и инициативите от първия етап все още продължава; като се има предвид обаче необходимостта да се излезе своевременно с предложение за втория етап на приемането им през 2010 г....“¹⁵⁰ Оценката как се прилагат съществуващите инструменти беше представена в „План по политиката на убежище“ на Европейската комисия през юни 2008 г.¹⁵¹ В документа се подчертава, че причините за подкопаване изграждането на обща европейска система на убежище са три: липсата/недостатъчната хармонизация на стандартите за защита чрез по-нататъшно уеднаквяване на законодателството по убежището в държавите-членки; ефективно и добре подкрепяно практическо сътрудничество; нарастваща солидарност и отговорност между държавите-членки, както и между ЕС и трети страни.

По настоящем т. нар. „Дъблинска система“ се гради основно върху два акта: т. нар. Регламент „Дъблин II“, сега заменен от Регламент 604/2013, приет на 26 юни 2013 г., и Регламент 2725/2000, т. нар. ЕВРОДАК, действащ до 20 юли 2015 г., когато бе заменен с Регламент (EC) 603/2013.

Освен тях материята е уредена и с няколко директиви: т. нар. Директива за процедурата по убежище (Директива 2013/32/ЕС на

¹⁴⁹ 6.06.2006 COM (2007) 301 final.

¹⁵⁰ Green Paper on the future Common European Asylum System, Commission of the European Communities, Brussels, 6.06.2007, COM (2007) 301 final, p. 2.

¹⁵¹ Policy Plan on Asylum. An integrated Approach to Protection across the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 17.6.2008, COM (2008) 360 final.

Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури на предоставяне и отнемане на международна закрила-преработен текст¹⁵²), ревизираната Директива за условията за приемане (Директива 2013/33/EС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила¹⁵³), ревизираната Директива за квалификацията (Директива 2011/95/EС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определяне на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила¹⁵⁴). Тази правна уредба няма да бъде анализирана в по-нататъшното изложение поради ограничения обем на учебника/помагалото.

Регламентът „Дъблин II“ (EC) 2003/343 установяваше държавата-членка, отговорна за разглеждане на молбата за убежище. Както е известно, Регламентът замени Дъблинската конвенция от 1990 г., която първа установи критерии за държава, отговорна да обработи молба за убежище. Регламентът „Дъблин II“ беше валиден до 1 януари 2014 г., когато беше заменен с новия Регламент 604/2013, приет на 26 юни 2013 г., влязъл в сила¹⁵⁵.

Дъблинската система урежда принципа, че само една държава-членка носи отговорност за разглеждане на молба за убежище. Целта е да се предотврати търсещият убежище да се изпраща от една държава в друга, да не се допуска злоупотреба със системата и да се подават

¹⁵² Официален вестник L 180/60, 29.6.2013.

¹⁵³ Официален вестник L 180/96, 29.6.2013.

¹⁵⁴ Официален вестник L 337/9, 20.12.2011.

¹⁵⁵ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

множество молба за убежище от едно лице. Критериите за отговорност са установени в йерархичен ред, от семейни съображения до скорошна процедура за виза или разрешение за пребиваване в държава-членка, в който молителят е влязъл незаконно или законно.

Всички държави-членки прилагат Дъблинското законодателство и неговите изменения, както и страните от Европейската асоциация за свободна търговия (EFTA), извън ЕС: Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн.

Обединеното кралство и Ирландия са обвързани от Регламента 604/2013, съгласно нотификация на тяхното желание да станат страни при приемането и прилагането на Регламента, основано на Протокол 21 към Договорите. Позицията на тези държави-членки по отношение на всякакво изменение на този регламент е дефинирана в Протокол 21. Дания прилага Дъблинския регламент на основата на международно съглашение¹⁵⁶. В съответствие с чл. 3 от това съглашение, тя ще нотифицира Комисията относно решението дали да прилага или не съдържанието на изменен регламент.

Сега действащата Дъблинска система съдържа процедури за защита на търсещите убежище, които са целели подобряване ефективността на системата чрез:

- Ранно предизвестяване, подготвеност и механизъм за мениджмънт на кризи, поставен в движение чрез отнасяне към корените на дисфункционалните причини на националните системи за убежище или проблеми, произтичащи от особен натиск;
- Серия от разпоредби за защита на търсещите убежище, като задължителни лични интервюта, гаранции за непълнолетни (включително подробно описание на факторите, които са в основата на оценката на най-

¹⁵⁶ OJ L 66, 8.3.2006, p. 38.

добрая интерес за детето) и разширени възможности за събиране на родственици.

- Възможността за обжалване и сuspendиране на изпълнението на трансфер за периода, докато трае обжалването, заедно с гаранция за правото на лицето да остане на територията докато се вземе решението на съда за преустановяване на трансфера.

- Задължение да се осигури бесплатна правна помощ при поисзване.

- Отделно основание за задържане в случай на опасност от укриване, стриктно ограничаване на продължителността на задържането.

- Възможността търсещият убежище, който в някои случаи се разглежда като незаконен мигрант да се върне по силата на Директивата за връщане, но да се третира съгласно Дъблинската процедура - следователно давайки на тези лица повече защита отколкото Директивата за връщане.

- Задължение да се гарантира правото на обжалване на решението за трансфер.

- Повече правна яснота за процедурите между държавите-членки, т.е. изчерпателни и ясни срокове. Цялата Дъблинска процедура не може да е по-дълга от 11 месеца, а за връщане - повече от 9 месеца (с изключение на укриване или лица, които са задържани).

Регламентът ЕВРОДАК

Регламент 2725/2000, т. нар ЕВРОДАК беше действащ до 20 юли 2015 г., когато бе заменен с Регламент (ЕС) 603/2013. При подаване на молба за убежище, независимо къде в ЕС, се вземат пръстови отпечатъци и се предават на централната система ЕВРОДАК, която действа от 2003 г.

Новият регламент изисква, в частност да се намали времето за предаване от някои държави-членки, както и да се занимае със защитата

на данни и да подпомогне борбата срещу тероризма и тежката престъпност.

Новият регламент подобрява функциониранета на ЕВРОДАК:

- Той установява нови времеви срокове за предаване на данните за пръстовите отпечатъци, намалява времето между вземането и изпращането на пръстовите отпечатъци в централното звено на ЕВРОДАК.
- Той осигурява пълна съвместимост с последното законодателство за убежището и отговаря на изискванията за защита на данни.
- До този момент базата данни на ЕВРОДАК можеше да се използва само за нуждите на убежището. Новият регламент позволява на националните полицейски служби и Европол да сравняват пръстови отпечатъци свързани с разследване на престъпления с тези, съдържащи се в ЕВРОДАК. Това става при стриктно контролиране на обстоятелствата и само за целите на предотвратяване, разкриване и разследване на тежки престъпления и тероризъм.

Създаване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана

На 31 май 2016 г. представители на Съвета на ЕС, Европейския парламент и Европейската комисия започнаха разговори в „триалог“ относно бъдещата Европейска агенция за гранична и брегова охрана, след евродепутатите от Комитета по гражданските свободи в Европейския парламент¹⁵⁷. На 21 юни 2016 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие относно новата Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Постоянните представители на държавите-членки одобриха съглашението на 22 юни 2016¹⁵⁸.

Основана върху опита на сега съществуващата Фронтекс, новата структура има 1 500 гранична охрана, на която ще се плаща от агенцията

¹⁵⁷ Agence Europe, 31.05.2016 .

¹⁵⁸ Bulletin Quotidien Europe 11579, 24.06.2016, p.19.

в рамките на интервенциите, решени от Съвета и офицери за връзка на място в държавите-членки. Компромис представляваха и новите задължения за спазване на правата на човека и че ще има право да провежда комбинирани операции за връщане с други държави-членки.

Агенцията ще може да извършва оценки за уязвимост на държавите-членки относно способността им да управляват външните граници на ЕС. Съгласно постигнатия междуинституционален компромис, резултатите от тези изследвания на уязвимостта ще се изпращат на Съвета и Парламента на всеки 6 месеца. Този механизъм за оценка може да накара Съвета да вземе по-бързо решение за намеса на агенцията в специфичен пункт на външните граници на ЕС. Има няколко различни сценарии: в ситуация на миграционен натиск държавите-членки могат да поискат помощ от агенцията и да се начертава съвместо план за действие. В този случай решението ще се състои в изпращане на бърз екип за намеса и граничен/брегови екип.

По един от най-чувствителните въпроси одобреният текст предвижда агенцията да може да реши да се намеси ако държава-членки не вземе корективни мерки необходими за да спре масово навлизане на мигранти. В такива случаи агенцията би могла да идентифицира необходимите мерки, за да се справи с проблеми на границите вместо държавата или заедно с нея, както и да изпрати бърз граничен екип.

По същество това решение за интервенция може да бъде взето с квалифицирано мнозинство от държавите-членки без необходимост от съгласие на въпросната държава. От оперативна гледна точка, обаче, не би могло да се изпрати екип на агенцията в държава, която се противопоставя поради зачитане на принципа на суверенитета. Поради това държавите-членки постигнаха алтернатива: ако държава-членка откаже да сътрудничи, другите страни от Шенгенската зона могат да решат, на основата на предложена от Комисията препоръка, временно да

възстановят контрола на вътрешните си граници. С това преговорите установява връзка с чл. 29 от Кодекса на Шенгенските граници, който позволява такъв контрол до 2 години.

§ 4. Свобода на движение на хора чл. 45 - 48 ДФЕС (предишни чл. 39 - 42 ДЕО).

Правото на работниците и лицата със свободни професии да живеят и работят в друга държава-членка е един от основните принципи на вътрешния пазар.

Изграждането на общ трудов пазар предпоставя свобода на движение на работната сила в рамките на ЕО. Това изисква премахването на всякакви дискриминация, основаваща се на националността между работниците от държавите-членки, що се отнася до условията за наемане на работа, възнагражданието и други условия на труд (чл. 45, ал. 2 ДФЕС, предишен чл. 39, § 2 ДЕО).

В основата на тази свобода лежи принципът на предоставяне на национално третиране. Свободното движение на производствена работна сила означава, че гражданите на всяка държава-членка имат следните възможности, при спазване на ограниченията, основавани на съображение за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве чл. 45, § 3 ДФЕС:

- Право да се приемат направени предложения за наемане на работа;
- Право на свободно придвижване в рамките на територията на ЕС за тази цел;
- Право на пребиваване в държава-членка с оглед постъпване на работа там;
- Право на пребиваване на територията на държава-членка, след като бъде прекратено трудовото правоотношение в тази държава;

- Право на ползване на системата на общественото осигуряване и гарантиране на правата на членовете на семейството на работника.

Освен на първичното право, тази свобода се основава и на редица директиви и регламенти на Съвета. Благодарение на тях свободното движение на работна сила става действителност едновременно с митническия съюз.

ДЕО не съдържаше определение на понятието "работник". Счита се, че то обхваща всички категории лица, намиращи се в трудови правоотношения с работодател, освен назначените на държавни длъжности в националните администрации на държавите-членки.

Кратък исторически преглед на свободата на движение на работници.

Свободата на движение на работници и премахването на последните пречки за осъществяването ѝ се постига в края на 1968 г. чрез 2 акта: Регламент 1612 от 1968 г. и Директива 68/360 от 15.10.1998 г. В тях се уточняват правата, предоставени от договорите и начина на тяхното осъществяване: например премахването на разрешителните за работа на гражданите на ЕС. Определя се принципа на приоритета, който задължава националните служби по заетостта да предоставят на работодателите кандидатурите на граждани на ЕС с приоритет през кандидати от трети страни. Те уреждат и правото на членовете на семейството на един работник да се установят в държава-членка, в която той работи, и да им се издадат документи за пребиваване.

Постепенно свободното движение на работна сила се разпростира и по отношение на нестопански активните категории хора и се закрепва нормативно в три директиви на Съвета от 1990 г., които разширяват правото на пребиваване на пенсионери, студенти и други лица, които биха могли да докажат, че могат да се издържат в приемащата държава.

В материала са приети резолюции на Съвета, като най-важните са:

Резолюция на Съвета от 20.06. 1994 г. за ограничаване на приемането на граждани на трети страни на територията на държавите-членки за заетост, Резолюция на Съвета от 30.11.1994 г. относно ограничаването на приемането на граждани на трети страни на територията на държавите членки за развиване на дейност от самостоятелни професии; Резолюция на Съвета от 30.11.1994 г. за приемане на граждани на трети страни на територията на държавите-членки за целите на учение.

Сега основната уредба в правото на ЕС е следната:

7. Свобода на движение на хора чл. 45 - 48 Договор за функциониране на ЕС (ДФЕС);

8. Директива 2004/38/EО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО¹⁵⁹;

9. Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. за свобода на движение на работници в Съюза¹⁶⁰;

10. Директива 2005/36/EО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаване на професионалните квалификации (OB L 255, 30.9.2005 г., стр. 22);

11. Директива 2013/55 на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. за изменение на Директива 2005/36/EО относно

¹⁵⁹ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

¹⁶⁰ Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union, OJ L 141, 27.5.2011, p. 1.

признаването на професионалните квалификации и на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“);

12. Директива 2000/78 от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите¹⁶¹.

Основното съдържание на Директива 2004/38 е следното:

Съгласно чл. 6 европейските граждани могат да пребивават на територията на друга държава-членка до 3 месеца без никакви условия при единствено изискване да притежават валидна лична карта или паспорт. При пребиваване в държава-членка за повече от 3 месеца се изискава да отговарят на някои условия в зависимост от техния статус (работници, студенти и др.), както и на някои административни формалности (чл. 7). Съгласно чл. 16 европейските граждани могат да получат право на постоянно пребиваване в друга държава-членка след като законно са пребивавали 5 години. Членовете на семействата могат да придружават европейските граждани в друга държава-членка, при някои условия.

Един от основните принципи на правото на ЕС е свободата на движение на европейските граждани. Този принцип бе установлен на един по-ранен етап в Директива 64/221/ЕС, включително правилата за координиране на специални мерки относно движението и пребиваването на чужди граждани, които се обосновават с обществената политика, обществената сигурност и общественото здраве в ЕС. Въз основата на съдебната правкита на Съда на ЕС беше признато, че същата свобода на движение и същата защита трябва да имат и членовете на техните семейства, които са граждани на трети страни (Решения C-60/00, Carpentier, ECR (2002), I - 6279 and C-459/99, Mouvement contre le racisme, l'antisemitisme et la xenophobie ASBL

¹⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>, последно посетен на 22 юли 2017 г.

(MRAX) v. Belgium, (2002) ECR I - 6591). Един от най-важните критерии, дефинирани от Съда на ЕС е, че държавите-членки могат само в изключителни случаи да прилагат основанията за сигурност, обществен ред и здраве като пречка за пребиваване на европейски граждани и членовете на техните семейства. Съобразно установената юриспруденция, техните права да влязат на територията на друга държава, да останат там и да придвижват в нея може да бъде отказано само ако лицето „представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основни интереси на обществото” (C-36/75, Rutili, (1975) ECR, 1219, § 28 and C-30/77, Bouchereau, (1977) ECR 1999, § 35). В решението MRAX v. Belgium Съдът се произнася, че държава членка не може да откаже да издаde разрешение за пребиваване на гражданин на трета страна, женен/омъжена за гражданин на държава членка, който е влязъл на територията законно, нито да го експулсира, само на основание, че визата му е изтекла преди да кандидатства за разрешение за пребиваване (C-459/99 § 91).

На 30 април 2006 г. Директива 64/221 беше заменена с Директива 2004/38/ЕС за правото на гражданите и членовете на техните семейства да се придвижват и пребивават свободно на територията на държавите-членки. Тя кодифицира принципите, формулирани от Съда на основата на бившата Директива 64/221. Тя също интегрира различните съществуващи инструменти с оглед защитата на гражданите на ЕС по общностното право. Директива 2004/38/ЕС също гарантира преференциални права на съпруг/а и членовете на семейството, но включва и граждани, които „имат трайна връзка, надлежно установена” (чл. 3).

§ 5. Право на установяване чл. 49 - 54 ДФЕС (предишни чл. 43 - 48 и 294 ДЕО)

Свободата на установяване включва правото да се предприема самостоятелна стопанска дейност от физически лица, както и правото да

се създават и ръководят предприятия (дружества или фирми), представителства, клонове или дъщерни фирми от граждани на всяка държава-членки, установил са на територията на друга държава-членки (стар чл. 43).

Чл. 49 ДФЕС „В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава-членка на територията на друга държава-членка се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава-членка, установили се на територията на друга държава-членка.

Свободата на установяване включва правото на достъп до и упражняване на дейност като самостоятелно заето лице, както и да се създават и ръководят предприятия, в частност дружества по смисъла на чл. 54, втора ал., при условията, определени от правото на държавата, където се извършва установяването, за нейните собствени граждани, при спазването на разпоредбите на главата относно капиталите“¹⁶².

И тук либерализацията се извършва в установения от Римския договор преходен период. Установяването предполага създаването на трайна връзка между лицето и съответната държава, в която ще осъществява стопанска дейност. Основният принцип в тази материя е недискриминацията и равното третиране. Ограниченията на свободата на установяване на предприятия могат да произтичат от различия в нормативната уредба на държавите-членки относно дружественото право. Ограниченията по отношение на установяване на физически лица могат да произтичат от различни професионални и други изисквания за упражняването на дадена професия.

¹⁶² Договори за ЕС. Съдебна практика. 2 издание, Сиби, С., 2009, с. 109 - 110.

През 1974 г. в решение по делото Reyners Съдът приема, че чл. 43 от ДЕО, сега чл. 49 ДФЕС има директен ефект и всяко заинтересовано лице може на негово основание да изисква идентично третиране с предоставеното на гражданите на съответната държава¹⁶³. Това решение обезсмисля приемането на директиви за либерализация на отделни професии. През 1988 г. държавите-членки постигат съгласие да приемат за еквивалентни образователните и професионалните квалификации на всяка една от тях, без да е необходима по-нататъшна хармонизация на квалификациите.

Предвидени са две категории допустими изключения от свободата на установяване:

А) свързани със съображение за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (чл. 52, ал. 1 ДФЕС, предишен чл. 46, § 1);

Текстът на чл. 52, ал. 1 „Разпоредбите на тази глава и мерките, взети в съответствие с нея не засягат прилагането на разпоредбите, съдържащи се в закон, подзаконов или административен акт, които предвиждат специално третиране на чуждите граждани по съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве“.

Б) свързани, макар и епизодично, с осъществяване на държавна функция (чл. 51, ал. 1 ДФЕС, стар чл. 45, ал. 1). „Разпоредбите на тази глава няма да се прилагат, доколкото те засягат някоя държава-членка по отношение на дейности, които в тази държава са свързани, макар и епизодично, с упражняването на публична власт“¹⁶⁴.

¹⁶³ Решение от 21.06.1974 г., Reyners/Belgian State, 2/74, Rec. 1974, p. 631), Договори на ЕС. Съдебна практика, 2 издание, СИБИ, 2009, с. 749.

¹⁶⁴ Договори на ЕС. Съдебна практика, 2 издание, СИБИ, 2009, с. 111.

VIII. Транспорниране на тази уредба в българското законодателство

§1. Условия и ред, при които гражданите на ЕС, които не са български граждани, и членовете на техните семейства могат да влизат, пребивават и напускат Република България

Тази материя е уредена в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на ЕС, които не са български граждани и членовете на техните семейства (загл. доп. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) (Обн. ДВ, бр. 80 от 3 октомври 2006 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 97 от 5 декември 2017 г.)

Законът възприема определението за „европейски гражданин“ от първичното право на ЕС. Съгласно чл. 2 „Гражданин на ЕС е лице, което е гражданин на държава-членка на Европейския съюз“. Законът се прилага и по отношение на граждани на държави-страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство, гражданите на Конфедерация Швейцария и членовете на техните семейства, които не са граждани на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Конфедерация Швейцария, които по силата на сключени международни договори с ЕС имат право на свободно придвижване (чл. 1, ал. 2 ЗВПНРБГЕС).

Основният принцип, уреден в този закон е за недискриминация: гражданите на ЕС и членовете на техните семейства, които не са граждани на ЕС, при пребиваването си в България имат всички права и задължения според българските закони и международните договори, по които България е страна, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство (чл. 3).

Разпоредбите относно влизането на гражданите на ЕС транспортират Директива 2004/38/ЕС. Те влизат и напускат територията на Р България с валидна лична карта или валиден паспорт. Членовете на

семействата на европейските граждани, които не са европейски граждани

3. Влизат на територията на България с валиден паспорт и виза, когато такава се изисква. Издаването на вида е при облекчен режим - без заплащане на такса за обработка на документите и издаването на визата;

4. Напускат територията на България с паспорт.

Виза не се изисква, при условие, че членът на семейството на европейския гражданин придвижва или се присъединява към гражданин на ЕС и притежава карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, издадена от държава-членка на ЕС („л. 4, ал. 3 - доп. ДВ, бр. 21 от 2012 г.“). В случай, че членът на семейството притежава такава карта, при влизане или напускане на България, не се поставя печат в картата му/и.

В хипотезата, когато членът на семейството на гражданин на ЕС няма необходимите документи, преди да се предприемат действия по недопускане, му се предоставя възможност за получи необходимите документи или да удостовери чрез други средства, че притежава право на свободно придвижване (чл. 4, ал. 5). Отказите за влизане и пребиваване на членовете на семействата на европейски граждани се мотивират и подлежат на оспорване за законосъобразност по реда на АПК.

Други основание за свобода на влизане и напускане се съдържат в чл. 5, ал. 1 и 2. В първата група са хуманитарни съображения: свобода на движение имат и други членове на семейството, независимо от гражданството, които са на издръжка или е член на домакинството на европейския гражданин, или в случаите на сериозни здравословни причини задължително изискващи лична грижа за члена на семейството от страна на гражданина на ЕС. Втората група обхваща лица, които имат удостоверено фактическо съжителство. При тези хипотези се извършва поробна проверка на личните обстоятелства, отказът за влизане или

пребиваване се мотивира и той подлежи на преглед за законосъобразност по реда на АПК.

Времето на пребиваване с валидна лична карта или паспорт на европейски гражданин и на членовете на семейството му е до три месеца от датата на влизането им в страната (чл. 6).

Граждани на ЕС могат да пребивават в България продължително или постоянно.

Продължителното пребиваване е за срок до 5 години.

Удостоверение за продължително пребиваване се издава на гражданин на ЕС, който отговаря на едно от следните условия:

4. Е работник или самостоятелно заето лице в България;
5. Притежава здравна осигуровка и необходимите финансови средства за покриване на разходите по пребиваването си и тези на членовете на семейството му, без да са в тежест на системата за социално подпомагане;
6. Записан е в учебно заведение за обячение, включително и професионално обучение и има здравна осигуровка и финансови средства за издръжка (чл. 8, ал. 1).

Удостоверение за продължително пребиваване се издава и на член на семейството на гражданин на ЕС, който придружава или се присъединява към гражданин на ЕС и който представи:

3. валидна лична карта или валиден паспорт;
4. документ, който удостоверява, че е член на семейството или е във фактическо съжителство с гражданин на ЕС.

На работник или самостоятелно заето лице се приравнява и лице, което вече не е работник или самостоятелно заето лице и е

5. в състояние на временна неработоспособност поради заболяване или злополука;

6. регистрирано е в като безработно в дирекция „Бюро по труда“, след като е работило повече от една година и е останало безработно или е прекратило дейност като самостоятелно заето лице;

7. регистрирано е като безработно в дирекция „Бюро по труда“ след прекратяване на договор със срок до една година или е останало безработно през първите 12 месеца след прекратяване на договор със срок над една година;

8. започнало професионално обучение, което:

а) е свързано с работата му, когато договорът му е прекратен по негово желание;

б) не е свързано с работата му, когато договорът е прекратен от работодателя.

В случаите на безработица лицето запазва статуса си на приравнено лице за срок от 6 месеца, а в хипотезата на започнало професионално обучение - до приключване на обучението.

Процедурата за издаване на удостоверение за продължително пребиваване на гражданин на ЕС и членовете на семейство му е уредена в чл. 9 от закона. Компетентните органи за издаване на това удостоверение са: дирекция „Миграция“ на МВР, СДВР или областните дирекции на МВР в 3 месечен срок от датата на влизане в България. Гражданинът на ЕС подава заявлението, като прилага валидна лична карта или валиден паспорт, документи, които удостоверяват, че е работник или самостоятелно заето лице, че има необходимите средства за издръжка или че е записан за обучение в учебно заведение. С изменениета на закона от декември 2017 г. отпадна декларация, че е записано в учебно заведение (чл. 9, ал. 2, т. 2 (изм. ДВ, бр. 97 от 2017 г.). Следователно сега действащата правна уредба изиска представянето на доказателства за това.

Членът на семейството на гражданин на ЕС, който е гражданин на ЕС, прилага към заявлението: валидна лична карта или валиден паспорт;

документ, който удостоверява, че е член на семейството на гражданина на ЕС и документ за платена държавна такса (чл. 9, ал. 3).

С новата ал. 9 на чл. 9, приета през м. декември 2017 г. (ДВ, бр. 97 от 2017 г.) се въвежда принципа за личното подаване на това заявление от европейския гражданин и по изключение от упълномощено лице след представяне на нотариално заверена пълномощно.

Измененията в чл. 9а от декември 2017 г. отразяват една добра тенденция в българското законодателство, а именно да не се транспортират разпоредби, които са уредени с регламент и имат директен ефект. Съгласно чл. 9а на член на семейството на гражданин на ЕС, който не е гражданин на ЕС и не е упражнил правото си на свободно движение, се издава разрешение за пребиваване съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданиците на трети страни. „Транспортиращата“ ал. 2 е отменена през м. декември 2017 г.

Член на семейството на гражданин на ЕС, който не е гражданин на ЕС и придружава или се присъединява към гражданин на ЕС, може да пребивава продължително или постоянно в България, за което му се издава карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на ЕС.

Законодателните изменения от декември 2017 г. целят пълно приравняване на членовете на семейството на гражданин на ЕС, които са граждани на ЕС и не-граждани на ЕС. Така, измененията в чл. 11 (изм. - ДВ, бр. 97 от 2017 г.) уеднакват срока на продължително пребиваване на тези категории до срока на продължителното пребиваване на гражданина на ЕС. По същия начин, временните отсъствия до 6 месеца в рамките на една година, отсъствия с по-голяма продължителност за задължителна военна служба, едно отсъствие поради уважителни причини за срок не повече от 12 последователни месеци или командироване в друга държава не засягат срока на продължителното

пребиваване на член на семейството - гражданин на ЕС и не-гражданин на ЕС (чл. 11, ал. 2 - изм. ДВ, бр. 97 от 2017 г.).

При издаване на удостовериението или карта за продължително пребиваване на член на семейството на гражданин на ЕС органите на дирекция „Миграция“ - МВР, могат да поискат от компетентните органи на държавата по произход на лицето или, при необходимост, от компетентните органи на друга държава извършване на проверка дали то представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред (чл. 13).

Важна защитна разпоредба в закона е, че правото на продължително пребиваване на член на семейството на гражданин на ЕС, който е гражданин на ЕС, не се засяга при смърт, напускане, прекратяване на брака или фактическото съжителство с гражданина на ЕС, ако отговаря на изискванията на чл. 8, ал. 1 и 2 (чл. 14).

В хипотезата на смърт на гражданин на ЕС правото на продължително пребиваване на членовете на семейството му, които не са граждани на ЕС, не се засяга, ако са пребивавали в България най-малко една година преди смъртта му в качеството на членове на семейството (чл. 15, ал. 1). Други по-сложни хипотези на запазване на постоянното пребиваване от деца, другия родител, при прекратяване на брака или фактическото съжителство са уредени в чл. 15, ал. 2 - 4.

Основанията за постоянно пребиваване на гражданин на ЕС са уредени в чл. 16 от закона и са следните: Гражданин на ЕС или член на семейството му, който е гражданин на ЕС, получава удостоверение за постоянно пребиваване, ако законно е пребивавал непрекъснато в продължение на 5 години в България или ако отговаря на едно от следните условия:

1. работил е през последната една година към момента на прекратяване на договора като работник или на дейността му като самостоятелно заето лице, навършил е пенсионна възраст или по

отношение на него е налице основание за по-ранно пенсиониране и е пребивавал непрекъснато в България повече от три години;

2. работник е или е самостоятелно заето лице, което не работи поради трайно намалена работоспособност и е пребивавал непрекъснато в България повече от две години;

3. работник е или е самостоятелно заето лице и неработоспособността му е резултат от трудова злополука или от професионална болест;

4. работник е или е самостоятелно заето лице, което в продължение на три години непрекъснато е пребивавало и работило в България и работи като такова в друга държава членка, като запазва мястото си на пребиваване в България и се връща поне веднъж седмично в нея.

Условията по ал. 1, т. 1 и 2 не се прилагат, когато работникът или самостоятелно заетото лице има сключен брак или е във фактическо съжителство с гражданин на България или такъв, който е загубил българското си гражданство по силата на сключване на брак с него (чл. 16, ал. 3).

Когато работникът или самостоятелно заетото лице има право на постоянно пребиваване, членовете на семейството му, които живеят заедно с него в България, независимо от гражданството им, също имат право на постоянно пребиваване (чл. 16, ал. 4).

Компетентните органи за издаване на удостоверение за постоянно пребиваване на гражданин на ЕС или член на семейството му, който е гражданин на ЕС или н-гражданин на ЕС, са дирекция „Миграция“ - МВР, СДВР или областните дирекции на МВР. Това става в три дневен срок преди изтичане на разрешението за срок за продължително пребиваване в България.

С измененията от декември 2017 г. се прецизират и документите за удостоверяване на адрес на пребиваване. Съгласно новият чл. 20а (нов, ДВ, бр. 97 от 2017 г.) за получаване на право на пребиваване по

реда на този закон за удостоверяването на адрес на пребиваване се представя нотариален акт, съответно друг документ, доказващ собствеността, или договор за наем, съответно друг документ, доказващ ползването на имота. При представяне на договор за наем се представя и нотариално заверена декларация от собственике за предоставяне на адрес на пребиваване. Редът за издаване на документите се определя с инструкция на министъра на вътрешните работи. (чл. 206).

§ 2. Миграция за висококвалифицирана заетост в българското законодателство

Разпоредбите относно „единното разрешение за продължително пребиваване и работа“ и пребиваването на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост са в Закона за чужденците в Р България.

През декември 2017 г тази уредбата претърпя важни изменения и в момента е следната:

Съгласно чл. 33к. „Разрешение за пребиваване и работа тип "синя карта на ЕС" могат да получат чужденци, които са висококвалифициирани работници по смисъла на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност и притежават виза по чл. 15, ал. 1 или разрешение за продължително пребиваване в Република България на друго основание“ (Нов - ДВ, бр. 9 от 2011 г., в сила от 01.06.2011 г.) (1) (Доп. - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2016 г., в сила от 21.05.2016 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2017 г.). Добавянето на последното основание - да имат разрешение за продължително пребиваване на друго основания разширява приложното поле на разпоредбата.

На основание ал. 2 (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г., изм. - ДВ, бр. 70 от 2013 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2017 г.) Разрешението по ал. 1 се издава след решение на органите на

Министерството на труда и социалната политика за срок до 4 години. В случай че срокът на трудовия договор е по-малък, разрешението се издава за срока на договора, удължен с три месеца, като може да се подновява при наличие на основания за преиздаването му.

До декември 2017 г. разрешението от типа „синя карта“ се издаваше за срок от една година. Сега този срок е удължен на четири години. Изменението оценявам като изключително положително и улесняващо достъпа на чуждестранна работна сила до пазара на труда в България.

Членовете на семейството на притежателя на синя карта могат да получат разрешение за продължително пребиваване със срок на валидност, съответен на срока на пребиваване на притежателя на синя карта на ЕС. За издаване на разрешение за пребиваване на членовете на семейството следва да бъдат изпълнени изискванията на чл. 24, ал. 2 (чл. 33к, ал. 3).

Разрешението по ал. 1 - 3 се издава при прилагане на единна процедура за кандидатстване и по ред, определен с правилника за прилагане на закона (чл. 33к, ал. 4) .

На притежателя на синя карта на ЕС се издава разрешение за пребиваване съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, като в полето "тип разрешение" се отбелязва "синя карта на ЕС" (чл. 33к, ал. 5) .

Важно разрешение на българския законодател в областта на трудовата миграция е новата ал. 6 на чл. 33к: (Нова - ДВ, бр. 97 от 2017 г.) Разрешение по ал. 1 не могат да получат чужденци, получили право на продължително пребиваване на основание чл. 246, чл. 24к и чл. 24м, лицата по чл. 24л, както и членове на семейството на граждани на Съюза, които са упражнявали или упражняват правото си на свободно движение

на територията на Европейския съюз и са получили право на пребиваване по реда на Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани, и членовете на техните семейства.

Сравнението между предишния текст и изменениета от м. декември 2017 г. показват тенденция към разширяване на приложното поле на чл. 33к и облекчаване на условията за привличане на трудоспособни високо квалифицирани мигранти от трети страни, извън ЕС.

С тази нова алинея се изяснява диференциацията между правното положение на европейските граждани и приравнените на тях съгласно Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани, и членовете на техните семейства. Разпоредбата ясно е насочена към привличането на високо квалифицирана ръка от трети страни, извън ЕС.

Следващите текстове уреждат приравняването на притежатели на „синя карта“ в друга държава-членка на тези в България.

Съгласно чл. 33л. (Нов - ДВ, бр. 9 от 2011 г., в сила от 01.06.2011 г.) (1) Притежател на синя карта на ЕС, издадена от друга държава - членка на Европейския съюз, и пребивавал на територията на тази държава членка 18 месеца може заедно с членовете на семейството си да пребивава в Република България за целите на висококвалифицираната трудова заетост. Заявлението за издаване на синя карта на ЕС в Република България се подава не по-късно от един месец след влизане на чужденеца на територията на страната.

Ако срокът на валидност на синята карта, издадена в първата държава членка, изтече по време на производството по издаване на синя карта на ЕС в Република България, службите за административен контрол на чужденците издават разрешение за временно пребиваване на

чужденеца, което му дава възможност да продължи законното си пребиваване на територията на Република България, докато се вземе решение по заявлението му от компетентния орган (чл. 33л, ал. 2).

Алинеи 1 и 2 се прилагат и когато чужденецът вече е упражнил правото си на преместване в друга държава членка.

Когато притежателят на синя карта на ЕС, издадена в друга държава членка, се премести в Република България съгласно ал. 1 и когато семейството му вече се е събрало в тази държава членка, на членовете на неговото семейство се разрешава да го придружат или да се присъединят към него. При съответно прилагане на разпоредбите на ал. 2 на членовете на семейството на притежателя на синя карта на ЕС може да бъде издадено разрешение за временно пребиваване (чл. 33л, ал. 4 - доп. - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г.) .

Притежател на синя карта на ЕС може да получи статут на дългосрочно пребиваване в Република България, ако е пребивавал 5 години законно и непрекъснато на територията на държави - членки на Европейския съюз, като притежател на синя карта на ЕС, от които последните две години на територията на Република България (Чл. 33м, ал. 1 (Нов - ДВ, бр. 9 от 2011 г., в сила от 01.06.2011 г.).

Петгодишният период по ал. 1 не се прекъсва от периоди на отсъствие на притежателя на синята карта от територията на държави - членки на Европейския съюз, с цел упражняване на икономическа дейност като заето или самостоятелно заето лице заради извършването на доброволческа дейност или заради обучение в страната му на произход, ако тези периоди са по-къси от 12 последователни месеца и общата им продължителност не надхвърля 18 месеца в рамките на 5-годишния срок (Чл. 33м, ал. 2).

(3) На притежателя на синя карта на ЕС, който е придобил статут на дългосрочно пребиваващ в Република България, се издава разрешение

за пребиваване съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, като в полето "забележка" се отбелязва "бивш притежател на синя карта на ЕС" (Чл. 33м, ал. 3).

Периодът на безработица не е основание за отнемане на синя карта на ЕС или за отказ за продължаване срока на пребиваване на притежателя ѝ, когато не превишава три последователни месеца или когато не възникне повече от веднъж в периода на валидност на синята карта на ЕС (Чл. 33н. (Нов - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г.).

Чл. 33о. (Нов - ДВ, бр. 43 от 2011 г., в сила от 15.06.2011 г.) Членовете на семейството на притежател на синя карта на ЕС могат да получат самостоятелно разрешение за продължително пребиваване при условията на чл. 24е, ал. 4.

Тези условия са следните:

Разрешение за продължително пребиваване могат да получат чужденци, които притежават виза по чл. 15, ал. 1 и:

1. (изм. - ДВ, бр. 42 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 112 от 2001 г., в сила от 01.01.2002 г., доп. - ДВ, бр. 33 от 2016 г., в сила от 21.05.2016 г.) желаят да извършват работа по трудово правоотношение след разрешение от органите на Министерството на труда и социалната политика по реда на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност;

2. (изм. - ДВ, бр. 42 от 2001 г., доп. - ДВ, бр. 37 от 2003 г., доп. - ДВ, бр. 9 от 2011 г., изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) осъществяват търговска дейност в страната по законоустановения ред, като в резултат на тази дейност са разкрити най-малко 10 работни места на пълно работно време за български граждани, поддържани за срока на пребиваването, освен когато е уговорено друго в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, като изискването е валидно за всеки един

съдружник поотделно; същите условия се прилагат и за всеки управител поотделно (Чл. 24. (1) (Изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г.).

Прегледът върху универсалната международноправна уредба, достиженията на европейското право в областта на миграцията и правото на убежище и българското законодателство показват, че това е една от най-трудните за регулиране материи. Глобализацията, засилената мобилност на населението и актовете на международния тероризъм в Европа и света поставят на изпитание както отделните държави-членки на ЕС, така и Съюза като цяло.

Остават обаче големите различия в националноправната уредба на правото на убежище. Европейският *acquis communautaire* в тази материя е в процес на трансформиране при силни противоречия между държавите-членки.

Основна причина за липсата на завършеност в тази материя е противоречието между националните политики и съответно законодателство с изработените общи предложения.

Несъмнено най-големите трудности и противоречия се коренят в усилията за уредба на законната имиграция с цел трудова занятост, самонаетост, учение и т.н.

В заключение, европейският *acquis communautaire* в изследваната материя е далеч от завършеност.

