

DOI 10.4467/2543733XSSB.17.018.7264

RAFAŁ WOŹNICA
Uniwersytet Jagielloński

POLITYCZNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA KRYZYSEM MIGRACYJNYM W BUŁGARII W LATACH 2013–2016

Słowa kluczowe: Bułgaria, mur na granicy państwowej, kryzys uchodźczy, bezpieczeństwo narodowe

1. Wprowadzenie

Rozszerzenie strefy niestabilności społeczno-gospodarczej i politycznej na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce Północnej stało się kluczowym czynnikiem decydującym o znacznym zwiększeniu presji migracyjnej do krajów Europy Środkowej i Zachodniej. Bułgaria stała się potencjalnym celem dla imigrantów, przede wszystkim ze względu na swe położenie geograficzne. Państwo to jest częścią tzw. trasy wschodniej śródziemnomorskiej nielegalnej migracji¹. W rezultacie od sierpnia 2013 roku stale wzrasta liczba imigrantów przebywających na terytorium Bułgarii, stanowiących poważne wyzwanie dla władz tego państwa. Republika Bułgarii okazała się nieprzygotowana na przybycie znaczącej grupy cudzoziemców ubiegających się o ochronę, żywność i schronienie. W kraju wdrożono środki nadzwyczajne, służące zarówno zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób zakwaterowanych (sanitarnych, wyżywienia, opieki medycznej itp.), jak i ograniczeniu skutków kryzysu dla sytuacji wewnętrznej państwa oraz pozwalające na skuteczniejsze zarządzanie w podobnych sytuacjach w przyszłości. Pomimo zwiększonych wysiłków wielu instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych integracja społeczna uchodźców stwarza ogromne problemy, dodatkowo zwiększona migracja prowadzi do wzrostu poziomu przestępczości, w związku z organizacją kanałów przemytu i handlu ludźmi do Europy Zachodniej.

W sferze publicznej uwaga mediów i społeczeństwa bułgarskiego koncentruje się głównie na wywoływaniu obaw antyimigranckich oraz „patriotycznej” mobilizacji. Opiera się ona na braku rzetelnych informacji, plotkach oraz półprawdach, czy niejednokrotnie

¹ Trends and Routes, Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/> [data odczytu: 16.10.2016].



wręcz wrogich interpretacjach zaistniałej sytuacji. Postawa taka jest niezrozumiała, bowiem Bułgaria ze względu na swe położenie geograficzne nie ma możliwości odizolowania się od globalnych procesów migracyjnych. Nawet jeśli nie byłaby (jako członek Unii Europejskiej) preferowanym miejscem migracji, w zglobalizowanym świecie nadal stanowiłaby korytarz tranzytowy dla dużych mas ludzi, ponieważ leży na skrzyżowaniu szlaków. Prawda jest taka, że chociaż standard życia w tym kraju znacznie różni się od poziomu zachodnioeuropejskiego, to jednak Bułgaria staje się punktem docelowym dla wielu migrantów i tendencja ta będzie się pogłębiać.

W artykule przedstawiono sposób postrzegania sytuacji migracyjnej przez bułgarskie elity rządowe, a także formułowane przez kolejne rządy wizje optymalnego rozwoju migracji. Omówiono także podejmowane przez rząd Bojko Borisowa działania służące opracowaniu skutecznych mechanizmów zarządzania procesami migracyjnymi, a także ich wdrażanie w sytuacji kryzysu. Ze względu na fakt, że Bułgaria stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, skuteczność podejmowanych przez ten kraj działań w znaczny sposób wpływać może na stanowisko Brukseli w zakresie proponowanych środków, mających na celu efektywne rozwiązanie problemu nielegalnej migracji.

2. Bułgarskie doświadczenia z imigrantami

Rozpoczynając rozważania dotyczące bułgarskich doświadczeń z imigrantami, nieuniknione jest wspomnienie o etnicznej i kulturowej różnorodności tego kraju. W Bułgarii zamieszkuje wiele wspólnot etnicznych (Turcy, Romowie, Żydzi i wiele innych), tradycyjnie i od wieków przebywających na jej terytorium². Ta charakterystyczna dla tego kraju cecha przejawia się zarówno na poziomie codziennego postrzegania innych społeczności, dyskursu publicznego, haseł używanych w debacie politycznej, jak również znajduje odzwierciedlenie w podejmowanych badaniach w ramach nauk społecznych³.

Historyczne źródła wskazują, że pierwszymi imigrantami w nowożytnej historii państwa bułgarskiego byli ormiańscy uchodźcy, uciekający przed ludobójstwem w Imperium Osmańskim. Kolejna fala imigrantów, nieposiadających bułgarskiej świadomości narodowej, nastąpiła w okresie rządów socjalistycznych w Bułgarii. W tym czasie jednak wszelkie ruchy

² Przeprowadzony w 2011 roku powszechny spis ludności wykazał istnienie dwóch znaczących mniejszości na terytorium Bułgarii: Turków oraz Romów. W 2011 roku w Bułgarii zamieszkiwało 588 313 osób deklarujących pochodzenie tureckie. Liczba ta stanowi 8,0% ludności kraju. Turcy zamieszkują głównie południowe rejonu kraju w okręgu Kyrdzali, gdzie stanowią 62% ludności. Drugim regionem, w którym skupiona jest ludność turecka, jest północno-wschodnia Bułgaria. Turcy zamieszkują w okręgach Razgrad – 45%, Tyrgowiszte – 36%, Silistra 33%, Szumen 30%. Drugą znaczącą mniejszością w Bułgarii są Romowie. Spis ludności wykazał, że stanowią oni 4,0% ludności kraju (325 343 osoby). Społeczność romska rozmieszczona jest równomiernie na całym terytorium Bułgarii. W Bułgarii zamieszkuje grupa ok. 240 tys. Pomaków, którzy są zislamizowanymi Bułgarami. Precyzyjne określenie liczby tej ludności nie jest możliwe, bowiem przeprowadzane spisy ludności nie uwzględniają rubryki Pomacy. Na jej obszarze zamieszkują ponadto: Rosjanie (9978), Ormianie (6552), Kucowołosi (3684), Macedończycy (1654), Grecy (1379), Żydzi (1162), zob. *Население по области, общини, населени места и самоопределение по етническа принадлежност към 1.02.2011 година*, <http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190> [data odczytu: 15.10.2016].

³ С. Киселиновски, И. Ставови-Кавка, *Малцинствата на Балканот (20 век)*, Скопје 2004, s. 143–166.

migracyjne były ściśle regulowane i ograniczane przez aparat państwowy. Za panowania reżimu socjalistycznego imigracja przejawiała się w trzech formach. Główną grupę stanowili studenci z krajów tzw. Trzeciego Świata, którzy otrzymywali stypendia na podjęcie studiów na bułgarskich uniwersytetach. Wielu z nich pozostało w kraju po zakończeniu edukacji. W Bułgarii schronienie znalazła niewielka grupa uchodźców politycznych o lewicowych poglądach pochodzących z Grecji i z Turcji. W latach osiemdziesiątych Bułgaria doświadczyła migracji zarobkowej wietnamskich robotników zaangażowanych w kilku sektorach gospodarki (budownictwo, energetyka). Jednak nawet te przemieszczenia, które wydają się mieć postać migracji zarobkowej, łączyły elementy gospodarcze z ideologicznymi. Bułgarski rząd odpowiedział na wezwania „wietnamskiego brata”, by zapewnić zatrudnienie dla nadwyżek siły roboczej, jaką miało azjatyckie państwo⁴. Bułgarskie społeczeństwo w tym okresie scharakteryzować należy zatem jako społeczeństwo zamknięte, również ze względu na fakt, że regulacje ograniczały także ruch ludności wewnątrz państwa.

Migracje ludności do Bułgarii przybrały na sile w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, gdy do kraju zaczęły przybywać duże grupy osób pochodzenia chińskiego, z krajów arabskich, ale także Albańczycy, Serbowie czy Rosjanie⁵. Liczba imigrantów pochodzenia niebułgarskiego znacząco wzrosła po przystąpieniu Bułgarii do UE. Nowe, duże grupy imigrantów przybywały z krajów byłego ZSRR (głównie Rosji, Ukrainy, Mołdawii i Armenii), byłej Jugosławii (Macedonia, Serbia), a także Bliskiego Wschodu (z Iranu, Iraku, Afganistanu)⁶.

Procesy migracyjne w Bułgarii znacząco różnią się od doświadczeń Europy Zachodniej. Przede wszystkim migracje zewnętrzne rozpoczęły się później i były znacznie mniej liczne. Również wizerunek imigrantów w Bułgarii jest istotnie odmienny od „klasycznego” obrazu. Bardzo często bezrobocie wśród imigrantów w Europie Zachodniej jest znacznie wyższe niż wśród miejscowej ludności. W Bułgarii to imigranci są tymi, którzy tworzą nowe miejsca pracy i zatrudniają Bułgarów.

Jak zostało już wspomniane, akcesja do UE przekształciła stopniowo Bułgarię z kraju emigracji w państwo służące najczęściej jako punkt tranzytowy. Znaczny wpływ na to ma fakt, że kluczowe wskaźniki ekonomiczne bardzo wyraźnie pokazują, że Bułgaria jest dla imigrantów mało atrakcyjnym państwem.

3. Polityka imigracyjna i etniczna Bułgarii na początku XXI wieku

Znaczące przeobrażenia w procesach migracyjnych, jakich doświadczyła Bułgaria w pierwszej dekadzie XXI wieku (a zwłaszcza po przystąpieniu do UE w 2007 roku), spowodowały konieczność zmian w polityce imigracyjnej państwa. Do tej pory kwestie

⁴ Е. Стайкова, Т. Трифонова, *Имигрантите в България*, [w:] *Тенденции в трансграничната миграция на работна сила и свободното движение на хора – ефекти за България*, И. Иванова (red.), София 2010, s. 87–88.

⁵ А. Кръстева, *Българската имиграционен феномен*, [w:] *Имиграцията в България*, А. Кръстева (red.), София 2005, s. 6–12.

⁶ Zmiany w dynamice migracji można śledzić, przedstawiając całkowitą liczbę cudzoziemców, którzy uzyskali status stałych lub długoterminowych mieszkańców. W pierwszej dekadzie XXI wieku liczba ta sukcesywnie rosła: z 17 564 w roku 2000, do 23 934 w roku 2008, Е. Стайкова, Т. Трифонова, op. cit., s. 89.

migracyjne znajdowały się na uboczu bułgarskiej polityki. Brak było wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się tą problematyką. Nie powstał także żaden jednolity dokument precyzujący cele i działania państwa w tym obszarze. Dyskurs polityczny koncentrował się z kolei na kwestii tzw. „drenażu mózgów” i masowej emigracji młodych Bułgarów.

Proces instytucjonalizacji polityki migracyjnej rozpoczął rząd Symeona II Saksoburggotskiego, tworząc Departament ds. Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Departament Integracji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Podjęto także działania służące zwiększeniu atrakcyjności obywatelstwa bułgarskiego, zwłaszcza wśród mieszkańców Macedonii, Mołdawii oraz Ukrainy.

Pierwszym dokumentem traktującym w sposób kompleksowy politykę migracyjną Bułgarii była *Narodowa strategia imigracji i integracji na lata 2008–2015*⁷. Wskazywała ona przede wszystkim sposób postrzegania sytuacji migracyjnej przez państwo, formułowała wizję optymalnego profilu migracji oraz mechanizmów zarządzania. W dokumencie po raz pierwszy nakreślono profil migracji pożądaną przez państwo bułgarskie, sformułowany w celach strategicznych polityki migracyjnej. Przede wszystkim należało przyciągnąć osoby z bułgarskim obywatelstwem, mieszkające na terytorium innych krajów, a także więcej osób bułgarskiego pochodzenia posiadających obywatelstwo innego państwa – do stałego i trwałego powrotu do Republiki Bułgarii. Ze względu na brak barier kulturowych i językowych diaspora bułgarska nie miałaby dodatkowego problemu z integracją w społeczeństwie. W związku z faktem, że strategia została opracowana w czasie przemian gospodarczych i niedoboru siły roboczej w niektórych sektorach, drugą grupą, która znalazła się w centrum uwagi, była emigracja zarobkowa „osób posiadających kwalifikacje odpowiednie do potrzeb sektorów gospodarki bułgarskiej, gdzie jest niedobór siły roboczej”⁸. Przyjęty w 2008 roku dokument bardzo ostrożnie przedstawił pierwszą próbę zdefiniowania polityki migracyjnej, polegającej na „podjęciu i prowadzeniu zrównoważonej polityki w zakresie przyjmowania i integracji cudzoziemców oraz skutecznej kontroli nad przepływami migracyjnymi”⁹.

Narodowa strategia imigracji i integracji na lata 2008–2015 nie doczekała się jednak realizacji, bowiem rząd Bojko Borisowa po zwycięskich wyborach w 2009 roku rozpoczął prace nad nową strategią dotyczącą migracji. Została ona przyjęta w 2011 roku i dokonała znaczącej redefinicji podstawowych priorytetów w zakresie polityki migracyjnej. Strategia z 2008 roku koncentrowała się głównie na imigracji zarobkowej i integracji cudzoziemców w Bułgarii. W nowym dokumencie nacisk położono przede wszystkim na problemy związane z bezpieczeństwem. W *Narodowej strategii dla migracji, azylu i integracji na lata 2011–2020* zdefiniowano trzy cele strategiczne: zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji; efektywniejsze zarządzanie procesami migracyjnymi i integracją gospodarczą imigrantów oraz migracja i mobilność jako czynniki rozwoju gospodarczego i demograficznego Bułgarii¹⁰. Jednak kluczowymi słowami dla nowej strategii są: nielegalna migracja, handel, kontrola graniczna i polityka wizowa. Wyraźnie ilustrują

⁷ *Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008–2015 г.*, приета с Протокол № 22.21 от заседанието на Министерския съвет на 5 юни 2008 г.

⁸ *Ibidem*, s. 20.

⁹ *Ibidem*, s. 3.

¹⁰ *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011–2020)*, http://www.aref.government.bg/ebf/docs/Nacionalna_strategiq_po_migraciqta.pdf [data odczytu: 16.12.2016].

one zwrot bułgarskiej polityki migracyjnej w kierunku kwestii bezpieczeństwa. Polityka migracyjna w rzeczywistości służyć miała podniesieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Dwie istotne sprawy wyjaśniają tę diametralną zmianę w podejściu do celów polityki migracyjnej. Po pierwsze, jednym z głównych priorytetów rządu Borisowa było wprowadzenie Bułgarii do strefy Schengen. Nacisk na kwestie bezpieczeństwa był głównym trendem w polityce migracyjnej UE. Bułgaria miała dostosować się do wymagań i ogólnych trendów panujących w Europie. Po drugie, dwie silne postaci: premier Bojko Borisow (niegdyś wiceminister spraw wewnętrznych) oraz wicepremier Cwetan Cwetanow (pełniący wówczas także funkcję ministra spraw wewnętrznych) posiadały wiedzę i doświadczenie w zakresie polityki bezpieczeństwa, stawało się ono zatem priorytetem we wszystkich powiązanych dziedzinach.

4. Skala imigracji docelowej/tranzytowej w czasie kryzysu migracyjnego

Trwający od ponad dwóch lat przepływ uchodźców jest poważnym wyzwaniem dla polityki wewnętrznej oraz zagranicznej Bułgarii. Policja graniczna tego kraju już jesienią 2013 roku odnotowała znaczący wzrost liczby osób próbujących przekroczyć granicę turecko-bułgarską¹¹. Dokładna analiza danych wykazuje jednak, że Bułgaria pozostaje na peryferiach napływu uchodźców. Według oficjalnych danych przedstawionych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Bułgarii w 2014 roku zarejestrowano 11 080 osób próbujących nielegalnie przedostać się do Bułgarii, zatrzymanych wewnątrz kraju lub próbujących opuścić ten kraj bez uprzedniego zarejestrowania w systemie AFIS, w 2015 roku liczba ta wzrosła do 31 281 osób. W pierwszym kwartale 2016 roku liczba ta wynosiła 2987¹², co stanowi spadek o 21% w porównaniu z analogicznym okresem w 2015 roku¹³.

Zgodnie z regulacjami unijnymi Bułgaria, będąc krajem tzw. pierwszej linii, jest odpowiedzialna za przyjmowanie, rejestrowanie i procedowanie wniosków azylowych złożonych przez migrantów. Powyższe dane należy więc uzupełnić o informacje dotyczące osób ubiegających się o różne formy ochrony prawnej. Pomiędzy 1 stycznia 2014 a 31 marca 2016 roku wnioski o nadanie statusu uchodźcy lub tymczasową ochronę prawną złożyły 35 674 osoby (11081 w 2014 r., 20391 w 2015 r., 4202 do 31 marca 2016)¹⁴, co daje ogólną liczbę 81 tysięcy migrantów lub osób ubiegających się o status uchodźcy w Bułgarii w latach 2014–2016.

Przedstawione dane wskazują, że presja migracyjna dotknęła Bułgarię w znacznie mniejszym stopniu niż pozostałe kraje bałkańskie¹⁵. Natomiast jeśli chodzi o czynniki,

¹¹ „W 2013 roku wykryto 14 637 prób nielegalnego przekroczenia granicy, co stanowi ponad sześciokrotny wzrost w stosunku do roku 2012”, za: Анализ на риска 2014, „Главна Дирекция „Гранична Полиция”, s. 6.

¹² *Месечна информация относно миграционната обстановка в република България, към месец март 2016 г.*, http://www.mvr.bg/nr/rdonlyres/bd4f5b76-4e4e-49ea-822d-bcc6218d6d45/0/mesechna_spravka_mart_2016.pdf [data odczytu: 05.12.2016].

¹³ W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2015 roku odnotowano 3 799 takich przypadków.

¹⁴ Статистически графики 31.03.2016, <http://www.aref.government.bg/?cat=8> [data odczytu: 05.12.2016].

¹⁵ Według danych IOM w 2015 r. liczba migrantów oraz ubiegających się o status uchodźcy w poszczególnych krajach bałkańskich wynosiła: Grecja 857 363, Serbia 579 518, Chorwacja 556 830, Macedonia 388 233, Słowenia 378 604, <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf> [data odczytu 05.10.2016].

które o tym zdecydowały, należy nadmienić, że Bułgaria jest wprawdzie członkiem Unii Europejskiej, ale nie należy do układu z Schengen, więc odnośnie do zagadnienia wolnego i nieskrępowanego przepływu osób pozostaje w pewnym sensie „na zewnątrz”. Pomimo to, jako kandydat do członkostwa w układzie z Schengen, kraj ten stosuje procedury w ścisłej zgodności z normami europejskimi, czyli rejestracji, wywiadu, odcisków palców itp., zniechęca to potencjalnych migrantów do traktowania Bułgarii jako kraju tranzytowego. Z kolei stosunkowo niski poziom życia powoduje, że kraj ten nie staje się miejscem docelowym dla znacznej większości uchodźców. Nie bez wpływu pozostaje także fakt wyjątkowej nieprzychylności społeczeństwa bułgarskiego wobec napływającej ludności.

Do Bułgarii przybywają przede wszystkim migranci pochodzący z Bliskiego Wschodu. W pierwszych miesiącach kryzysu zdecydowanie największą grupą byli Syryjczycy. We wrześniu 2015 roku stanowili oni 60% osób zakwaterowanych w centrach tranzytowych oraz ośrodkach rejestracji oraz 45% przebywających na terytorium Bułgarii nielegalnie¹⁶. Druga wielka grupa to Irakijczycy, migrujący do Bułgarii i przez ten kraj. Nasilenie migracji z Iraku w drugiej połowie 2015 roku spowodowało, że obecnie osoby pochodzące z terytorium tego państwa stanowią najliczniejszą grupę migrantów przybywających do Bułgarii¹⁷. Wart zauważenia jest fakt, że w latach 2013–2016 praktycznie nie odnotowano osób pochodzących z terenów Afryki¹⁸.

5. Analiza oficjalnego stanowiska rządu w kwestii imigracji

Stojący na czele rządu od listopada 2014 roku Bojko Borisow w jednym ze swoich początkowych wystąpień jako premier podkreślił, że podstawową odpowiedzią Bułgarii na „zwiększoną presję migracyjną jest zwalczanie nielegalnej migracji, z naciskiem na konieczność rozróżnienia nielegalnych migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową”¹⁹. W jego opinii „bezpieczeństwo narodowe, polityka migracyjna i humanitaryzm powinny stanowić podstawę, na której stanie budynek pozostałych polityk, determinując w ten sposób stabilność kraju i jego długoterminowe perspektywy”²⁰. Przy formułowaniu i realizacji swej polityki rząd bułgarski stanął przed poważnymi wyzwaniem – od niekontrolowanego przekraczania granic Bułgarii przez duże grupy ludzi i związanych z tym zagrożeń, poprzez brak zdolności do przyjmowania i opieki na migrującymi do pojawiania się ksenofobicznych nastrojów w społeczeństwie bułgarskim.

Priorytetem rządu Bojko Borisowa było zapewnienie bezpieczeństwa granic Bułgarii jako zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Szczególną troską objęta została granica

¹⁶ *Месечна информация относно миграционната обстановка в република България, към месец септември 2015 г.*, https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/1E986E4F-E4FE-4864-AB57-3497A9274302/0/Mesechna_spravka_sseptember_2015.pdf [data odczytu 05.10.2016].

¹⁷ *Месечна информация относно миграционната обстановка в република България, към месец март 2016 г.*, http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/BD4F5B76-4E4E-49EA-822D-BCC6218D6D45/0/Mesechna_spravka_mart_2016.pdf [data odczytu 05.10.2016].

¹⁸ Jedynym odnotowanym przypadkiem była próba przekroczenia granicy turecko-bułgarskiej przez 16 osób pochodzących z terenów Somalii.

¹⁹ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/11/26/2756776_citat_na_denia [data odczytu 05.10.2016].

²⁰ Ibidem.

z Turcją, przez nią bowiem na terytorium państwa przedostawała się największa liczna imigrantów z Bliskiego Wschodu. Już w styczniu 2014 roku rozpoczęto budowę 30-kilometrowego odcinka ogrodzenia z drutu kolczastego. Budowę płotu w okolicach przejścia granicznego Lesowo, kosztującego około 5 mln euro, zakończono w lipcu 2014 roku. Bariera okazała się skuteczna, bowiem po jej powstaniu nielegalne próby przekroczenia granicy spadły tam siedmiokrotnie²¹. W styczniu 2015 roku rząd podjął decyzję o rozbudowie ogrodzenia do długości 130 kilometrów w celu „całkowitego zabezpieczenia granicy lądowej”²². Premier Borisow określił rozszerzenie jako „absolutnie konieczne”, by uniemożliwić nielegalne wkroczenie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Parlament zaakceptował stosowne poprawki w *Ustawie o zamówieniach publicznych*, umożliwiające budowę ogrodzenia bez uruchamiania procedury zamówień publicznych. Takie postępowanie tłumaczono koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa narodowego²³. W sierpniu 2015 roku podjęto kolejną decyzję o przedłużeniu ogrodzenia do 166 kilometrów, co w praktyce pozwoli całkowicie zabezpieczyć granicę z Turcją. Koszt budowy ogrodzenia bułgarskie Ministerstwo Obrony oszacowało na 77 milionów lewów (ok. 40 mln euro).

Wraz z budową ogrodzenia bułgarskie władze podjęły działania mające na celu wzmocnienie skuteczności kontroli granicznych. W styczniu 2015 roku minister spraw wewnętrznych Weselin Wuczkow zaproponował wysłanie sił zbrojnych do pomocy policji granicznej w próbach zahamowania napływu osób nielegalnie wkraczających na terytorium Bułgarii. Propozycja doprowadziła do ostrego konfliktu wewnątrz rządu, ponieważ minister obrony Nikołaj Nenczew sprzeciwił się takiemu rozwiązaniu, argumentując, że armia nie jest prawnie upoważniona do wykonywania takich działań, ponadto obecność sił zbrojnych może być potraktowana przez Turcję jako „akt agresji”. Ostatecznie po naciskach premiera, minister Nenczew wyraził zgodę na wykorzystanie 180 żołnierzy mających zapewnić wsparcie logistyczne, przekonywał jednak, że siły zbrojne nie będą bezpośrednio zaangażowane w ochronę granicy państwowej²⁴. Z powodu pogarszającej się sytuacji na granicy bułgarsko-tureckiej oraz bułgarsko-macedońskiej prezydent Rosen Plevneliew zwołał w dniu 27 kwietnia 2015 roku posiedzenie Konsultacyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Po spotkaniu poinformowano, że na granicy z Macedonią zostanie rozlokowanych 50 żołnierzy, którzy mają pomóc policji granicznej w przechwytywaniu nielegalnych migrantów. Premier Borisow przekonywał ponadto, że w związku z pogarszającą się sytuacją humanitarną oraz poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego w Macedonii, Bułgaria jest gotowa przyjąć 90 tysięcy mieszkańców tego państwa posiadających paszport bułgarski²⁵. Narastająca fala uchodźców przekraczających

²¹ A. Krasimirov, T. Tsołova, Bulgaria to extend fence at Turkish border to bar refugee influx, <http://www.reuters.com/article/us-bulgaria-turkey-fence-idUSKBN0KN1JG20150114> [data odczytu: 10.10.2016].

²² Неотложни мерки срещу мигрантите, строим ограда, <http://novinite.bg/articles/86060/Neotlojni-merki-sreshtu-migrantite-stroim-ograda> [data odczytu: 10.04.2016].

²³ <http://novinite.bg/articles/86496/Ogradata-po-granicata-s-Turciya-shte-se-stroi-bez-konkurs> [data odczytu: 10.10.2016].

²⁴ <http://www.novinite.com/articles/166141/Bulgaria+Defense+Ministry+to+Dispatch+180+Troops+along+the+Border+with+Turkey> [data odczytu 10.10.2016].

²⁵ V. Zhelev, Bulgaria sends army to Macedonian border, <https://euobserver.com/beyond-brussels/128707> [data odczytu 10.10.2016].

nielegalnie granicę Bułgarii z Turcją spowodowała zmianę stanowiska rządu w kwestii wykorzystania sił zbrojnych do ochrony granic. We wrześniu premier poinformował, że „Bułgaria podejmie wszystkie niezbędne środki, by zamknąć granicę przed nielegalnymi imigrantami”²⁶. Kilka dni później minister Nenczew potwierdził gotowość armii do pomocy przy ochronie granicy²⁷. Rozlokowanie oddziałów sił zbrojnych Bułgaria rozpoczęła 18 września²⁸. Dnia 25 lutego 2016 roku parlament nowelizował *Ustawę o obronności i siłach zbrojnych Republiki Bułgarii*. Zmiany sprawiły, że siły zbrojne zyskały wszystkie uprawnienia, którymi dysponowała policja graniczna²⁹. W związku z tym armia stała się kolejną formacją wykorzystywaną do patrolowania i ochrony granic³⁰.

Podejmowane przez bułgarski rząd działania służyć miały w największym stopniu zapewnieniu bezpieczeństwa granic oraz ograniczeniu napływu nielegalnych migrantów i uchodźców. Premier Borisow i jego ministrowie wielokrotnie podkreślali, że tylko efektywne współdziałanie ze strukturami granicznymi państw członkowskich, krajów sąsiadujących oraz agencji „Frontex” pozwoli na skuteczne zwalczanie nielegalnej migracji.

Reagując na rosnącą presję migracyjną, bułgarski rząd przystąpił do opracowania niezbędnych środków oraz regulacji służących wykorzystaniu imigracji do zwiększenia możliwości rozwoju gospodarczego i wspierania dobrobytu ogółu mieszkańców Bułgarii. Dobrze zaprojektowane środki mogłyby przyczynić się do stabilizacji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz promować równowagę w regionie. W lutym 2015 roku powołano Narodową Radę ds. Migracji i Integracji³¹. Organ ten został stworzony po to, by skutecznie zarządzać przepływami migracyjnymi i wspierać integrację cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Zadaniem Rady jest dążenie do ustanowienia i regulowania prowadzonej w tych dziedzinach polityki oraz koordynacja działań organów państwowych, władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w realizację zadań odnoszących się do zagadnień migracji i integracji³².

Działalność Rady w pierwszej kolejności zaowocowała opracowaniem i przyjęciem nowej *Krajowej strategii migracji, azylu i integracji na lata 2015–2020*³³. W związku z kryzysem uchodźczym i zmianą sytuacji migracyjnej w Bułgarii i Unii Europejskiej wspomniany dokument wprowadzał inną niż dotychczas taktykę. Zgodnie z przyjętymi założeniami głównymi priorytetami polityki w zakresie migracji, azylu i integracji miały być:

²⁶ <http://www.novinite.com/articles/170909/PM+Borisov+Assures+Bulgaria%E2%80%99s+Borders+Are+Closed+to+Illegal+Immigrants> (data odczytu: 10.10.2016).

²⁷ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/09/17/2611599_armiata_shte_podsili_granicata_s_turciia_s_do_1000/ (data odczytu: 10.10.2016).

²⁸ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/09/20/2613456_niama_skandal_s_turciia_zaradi_voennite_po_granicata/ (data odczytu: 10.12.2016).

²⁹ Чл. 57, Закон за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/29770> (data odczytu: 15.12.2016).

³⁰ W sierpniu 2015 roku minister spraw wewnętrznych Rumiana Byczwarowa podjęła decyzję, że podległe MSW jednostki żandarmerii zostaną wykorzystane do „zapewnienia większej szczelności granicy”.

³¹ *Създава се Национален съвет по миграция и интеграция*, 04 Февруари 2015 <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=6679&g=> (data odczytu: 15.12.2016).

³² *Постановление № 21 от 5 февруари 2015 г. за създаване на Национален съвет по миграция и интеграция*, <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=1B94521B1833042B47E2F-7FA3128963D?idMat=91965> (data odczytu: 15.10.2016).

³³ *Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.)*, aref.government.bg/docs/strat.doc (data odczytu: 15.10.2016).

- zapewnienie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE. Strategia nakreśliła potrzebę zwiększenia skuteczności kontroli granicznych, poprawę zdolności operacyjnych policji granicznej, efektywne współdziałanie ze strukturami granicznymi państw sąsiadujących oraz agencją „Frontex”, zwiększenie efektywności w ściganiu przestępstw związanych z nielegalnym przekraczaniem granicy³⁴;
- wprowadzenie sprawiedliwej, skutecznej i przejrzystej procedury rozpatrywania wniosków o objęcie ochroną. Strategia przewiduje aktywny udział Bułgarii w tworzeniu polityki wizowej i migracyjnej UE, kontynuację i wzmocnienie zobowiązań Bułgarii do rokowań oraz zawierania umów o readmisji z kluczowymi krajami pochodzenia i tranzytu nielegalnych przepływów migracyjnych do Bułgarii, wzmocnienie zdolności instytucjonalnych w zakresie składania dokumentów³⁵;
- przeznaczenie odpowiednich środków na rzecz integracji w wymiarze społecznym, obywatelskim i kulturowym osób objętych ochroną międzynarodową, czemu ma służyć dostęp do edukacji i szkoleń w języku bułgarskim, zatrudnienie, uznawanie kwalifikacji, zapewnienie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Zgodnie ze strategią, by stworzyć warunki do integracji, niezbędna jest współpraca instytucji rządowych, przedstawicieli władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych³⁶;
- zapewnienie integracji społecznej i integracji obywateli państw trzecich. Bułgaria zamierza podjąć działania, które mają skłonić do przyjazdu do tego państwa wysoko wykwalifikowanych obywateli bułgarskich, emigrantów i obcokrajowców pochodzenia bułgarskiego oraz zachęcić ich do osiedlenia się na stałe³⁷.

Przeprowadzone zostały zmiany legislacyjne i instytucjonalne mające zapewnić skuteczną i przejrzystą procedurę rozpatrywania wniosków o objęcie ochroną. Niemniej wiceminister spraw wewnętrznych Filip Gunew przekonywał, że poprawki mają pozwolić na „zachowanie równowagi pomiędzy poszanowaniem praw azylantów i ochroną interesów z jednej strony a dbaniem o bezpieczeństwo narodowe”³⁸.

Podstawowym dokumentem regulującym sytuację prawną uchodźców jest *Ustawa o azylu i uchodźcach w Republice Bułgarii*³⁹, przyjęta 16 maja 2002 roku. W związku z kryzysem 2 października 2015 roku parlament dokonał nowelizacji tego aktu prawnego, dostosowując bułgarskie normy dotyczące obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej do unijnej dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE). Przewidziano przede wszystkim szereg praw w odniesieniu do ochrony przed wydalaniem, zezwolenia na pobyt, a także dostępu do dokumentów podróży, zatrudnienia, edukacji, opieki społecznej i zdrowotnej, zakwaterowania i ułatwień integracyjnych⁴⁰. Po nowelizacji ustawa przewiduje dwa rodzaje ochrony prawnej, przyznawane przez szefa Państwowej Agencji Uchodźców: status uchodźcy

³⁴ Ibidem, s. 41–44.

³⁵ Ibidem, s. 23–28.

³⁶ Ibidem, s. 46–50.

³⁷ Ibidem, s. 28–32.

³⁸ Оградата по границата все още не се строи, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/02/17/2473793_ogradata_po_granicata_vse_oshte_ne_se_stroi/ (data odczytu: 10.10.2016).

³⁹ Законът за убежището и бежанците на Република България (ЗУБ), приет на 16 май 2002 г.

⁴⁰ Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, дата на приемане 02/10/2015 <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/15049> (data odczytu: 15.12.2016).

(art. 8) oraz zgoda na pobyt ze względów humanitarnych (art. 9). Dodatkowo bułgarski system prawny uwzględnia ochronę międzynarodową w formie udzielenia azylu (przyznawanego przez Prezydenta Republiki Bułgarii na mocy art 2.1 ww. ustawy oraz na podstawie art. 2.2 ustawy). Rada Ministrów udziela czasowej ochrony zgodnie z zapisami Decyzji Rady Unii Europejskiej. Czas trwania takiej tymczasowej ochrony określa się na podstawie decyzji RUE. Bułgarskie rozwiązania prawne dotyczące ochrony spełniały wszystkie zalecenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO). Kraj stanął jednak przed problemem niewydolności systemu przyznawania odpowiedniego statusu. Bułgaria nie była w stanie zapewnić szybkiej i szczegółowej kontroli migrantów. Zapobieganie wystąpieniu chorób epidemicznych i rozprzestrzenianiu infekcji jest niezwykle istotne również dla bezpieczeństwa narodowego. Z tego punktu widzenia badania lekarskie, ułatwiony dostęp do opieki medycznej oraz zapewnienie dobrych warunków sanitarnych mają podstawowe znaczenie. Tymczasem kolejnym wyzwaniem dla Bułgarii była niezdolność do zaoferowania odpowiedniego schronienia osobom starającym się o ochronę międzynarodową. Ustawodawstwo i system organizacyjny Bułgarii przewidują trzy rodzaje ośrodków dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i azylantów: centra tranzytowe, centra rejestracji i odbioru oraz ośrodki integracyjne⁴¹. Dla osób ubiegających się o przyznanie odpowiedniego statusu w Bułgarii istnieje pięć ośrodków tego typu, podległych Państwowej Agencji Uchodźców, które łącznie mogą pomieścić 6 000 osób: centrum tranzytowe w Pastrogorze oraz cztery centra rejestracji i odbioru w miejscowościach: Banja, Harmanli, Woenna Rampa oraz w Sofii. Pragnąc sprostać rosnącym przepływowi migracyjnym, w Państwowej Agencji ds. Uchodźców zatrudniono dodatkowych pracowników, co sprawiło, że przetwarzanie dokumentów trwało krócej⁴². Jednak pomimo tych pozytywnych zmian, rosnąca liczba osób przekraczających granicę Bułgarii spowodowała, że pojemność ośrodków podległych Państwowej Agencji Uchodźców okazała się niewystarczająca. Dodatkowo warunki sanitarne, jakie zapewniano przebywającym w ośrodkach, stały się obiektem krytyki w raportach międzynarodowych organizacji zajmujących się prawami człowieka. W przeciwieństwie do innych krajów bałkańskich Bułgaria nie prowadziła polityki, która miałaby na celu ułatwienie przepływu migracji do Europy Zachodniej.

6. Analiza stanowiska innych (nierządowych) aktorów ws. imigracji

Badania przeprowadzane przez krajowe agencje sondażowe pokazują, że stosunek bułgarskiego społeczeństwa wobec uchodźców jest ambiwalentny i w wysokim stopniu podatny na informacje przekazywane do wiadomości publicznej przez media. Społeczeństwo postrzega napływ uchodźców jako poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, jednak dla większości (z wyjątkiem 5–8%) obawy nie przekształciły się w nienawiść do cudzoziemców i wolne są od ideologicznego ciężaru ksenofobii. Większość Bułgarów

⁴¹ Art. 47, Законът за убежището и бежанците на Република България, <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/15049> (data odczytu: 15.12.2016).

⁴² Na przełomie 2013 i 2014 roku w Agencji zatrudniano 133 osoby, w połowie 2015 roku liczba zatrudnionych wzrosła do 293, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/SSP-BG-2014-12-03.pdf>, p. 6. (data odczytu: 05.12.2016).

twierdzi, że uchodźcy stanowią zagrożenie przede wszystkim ze względu na trudności z integracją. Ponadto niepokój wynika ze strachu przed obcą religią, narodowością i kulturą oraz z ryzyka, że finanse państwa znajdą się w złym stanie⁴³. W społeczeństwie bułgarskim panuje także przekonanie, że rozwiązanie problemu z uchodźcami wymaga współpracy wszystkich krajów UE. Nie dziwi więc, że w mających miejsce we wrześniu 2015 roku badaniach 63% ankietowanych popierało system kwot dotyczący redystrybucji uchodźców. Badania przeprowadzone w tym samym czasie przez agencję Alfa Research wykazały, że zaledwie 11% respondentów wierzyło w skuteczność działań Unii Europejskiej⁴⁴. Bułgarzy zdecydowanie popierają także działania rządu związane z budową ogrodzenia zabezpieczającego granice, a 76% respondentów domagało się dalszego jego wzmocnienia.

Podatność społeczeństwa bułgarskiego na przekaz medialny powoduje, że chociaż w porównaniu z pozostałymi krajami bałkańskimi liczba uchodźców jest niewielka, reakcje Bułgarów są niezwykle gwałtowne. Od początku 2014 roku w Bułgarii odnotowano kilkadziesiąt skandalicznych aktów nienawiści i przemocy wobec przybyszów z Bliskiego Wschodu. Co istotne, bułgarskie władze oraz służby nie podejmują żadnych działań w stosunku do osób wywołujących te zdarzenia. Wiosną 2016 roku w Bułgarii zaczęły funkcjonować grupy „łowców migrantów”. Gromady obywateli zorganizowane wokół osoby Dinko Walewa patrolują granice, a napotkawszy nielegalnych migrantów, przekazują ich policji granicznej lub wojsku. Działanie to, jakkolwiek niezgodne z prawem, nie zostało potępione przez bułgarskie władze, zaś w jednej ze swych wypowiedzi rzeczniczka policji granicznej oświadczyła, że „przyjmujemy informacje od obywateli o działalności przestępczej – w tym nielegalnym przekraczaniu granicy”⁴⁵. Przypomniała jednak, że „tylko odpowiednie służby mają prawo do zatrzymania i aresztowania ludzi”⁴⁶.

Generalnie najważniejsze partie polityczne wyrażają ogólne zaniepokojenie kryzysem migracyjnym. Skądinąd można dostrzec pewne różnice w ich zapatrywaniach. Blok Reformatorski, współtworzący koalicję rządową z GERB, generalnie popiera stanowisko i działania rządu. Na przeciwnym biegunie znajduje się ATAKA. Kierowana przez Wolenę Siderową partia utrzymuje, że wszyscy migranci, którzy przedostali się do Bułgarii nielegalnie, powinni zostać wydalen. Umiarkowane stanowisko zajmują przedstawiciele Alternatywy na rzecz Bułgarskiego Odrodzenia, wspierający koalicję rządową. Jej lider Georgi Pyrwanow podkreślił jednak, że partia, którą kieruje, jest niezadowolona z wyników marcowego szczytu w Brukseli. Jego zdaniem warunki postawione przez prezydenta Turcji Receptę Erdoğan zostały zaakceptowane na skutek nacisków niemieckiej kanclerz Angeli Merkel. Były prezydent Bułgarii przewidywał, że porozumienie zawarte z Turcją może w przyszłości oznaczać głęboki kryzys polityczny i instytucjonalny w Unii Europejskiej. Podobnie sądzi Krasimir Karakaczanow z Frontu Patriotycznego, którego zdaniem

⁴³ W zależności od badań pomiędzy 43% a 57% respondentów twierdziło, że państwo bułgarskie jest zbyt słabe, by poddać wszystkim wymaganiom związanym z przyjęciem i integracją cudzoziemców.

⁴⁴ Badanie przeprowadzono w dniach 5–7 września 2015 na zlecenie bułgarskiej telewizji bTV, <http://www.novinite.com/articles/171030/Bulgaria%E2%80%99s+Refugee+Agency+Reports+Spike+in+Migratory+Pressure+in+2015#sthash.xIER67> (data odczytu: 10.10.2016).

⁴⁵ M. Brunwasser, Bulgaria's vigilante migrant 'hunter', <http://www.bbc.com/news/magazine-35919068> (data odczytu: 15.10.2016).

⁴⁶ Ibidem.

głównym problemem są podejmowane przez Turcję próby szantażowania Unii Europejskiej ogromną masą uchodźców przebywających na jej terytorium.

Do dyskusji na temat stanowiska i działań bułgarskiego rządu wobec kwestii migrantów włączyła się również Bułgarska Cerkiew Prawosławna. Święty Synod w specjalnie wydanym oświadczeniu wezwał rząd do bardziej zdecydowanych działań w polityce zagranicznej, prowadzących do rozwiązania problemów na Bliskim Wschodzie. Duchowni domagali się także, by w przypadku przyjmowania „jakiejs kwoty migrantów byli to ludzie, którzy będą pasowali do naszego środowiska. Nie powinny być przyjmowane osoby, które nie będą chciały przyjąć naszych wartości”⁴⁷.

7. Oficjalne stanowisko Bułgarii w świetle „recenzji” ze strony Komisji Europejskiej oraz poszczególnych rządów państw UE

Bułgaria ze względu na fakt, że stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, jest zainteresowana jednolitym podejściem wszystkich europejskich partnerów do rozwiązania powyższego problemu i solidarnością z ich strony. Komisja Europejska, zrzucając odpowiedzialność na szczebel krajowy, powoduje nadmierne obciążenie krajów Południa, a przede wszystkim Europy Południowo-Wschodniej, która znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie źródła kryzysu – konfliktu na Bliskim Wschodzie i kryzysu syryjskiego. Brak jednolitego i skoordynowanego stanowiska UE w tej sprawie oraz nieefektywność proponowanych przez Brukselę środków i metod niejednokrotnie wywoływały niezadowolenie w Sofii, jednak polityka rządu bułgarskiego opierała się na akceptowaniu wszystkich podejmowanych prób współpracy.

Świadczyć o tym miało powstrzymanie się od budowy ogrodzenia wzdłuż granicy z Grecją, będącej granicą wewnętrzną UE oraz poparcie 17-punktowego planu przedłożonego w październiku 2015 roku przez Jean-Claude’a Junckera⁴⁸ czy wsparcie tzw. „planu B”, zaproponowanego przez Austrię i kraje Grupy Wyszehradzkiej, zakładającego stworzenie tzw. rezerwowej granicy, czyli unijnego wsparcia dla Macedonii we wzmacnianiu ochrony granicy macedońsko-greckiej. Działanie takie miałyby ograniczyć przepływ migrantów z Grecji przez Bałkany do Europy Zachodniej. Uszczelnienie granicy Macedonii z Grecją prawdopodobnie spowoduje przekierowanie części migrantów przez terytorium Bułgarii. Z tej perspektywy Bułgaria nie miała podstaw, by w ogóle wspierać podejście Grupy Wyszehradzkiej i Austrii. Polityka ta jest zgodna z deklarowanym przez bułgarski rząd ogólnym podejściem do współpracy państw UE w poszukiwaniu rozwiązań kryzysu.

Podczas spotkań ze swoimi zagranicznymi partnerami bułgarski premier wzywał do zamykania zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz podejmowania działań mających zapobiegać przyjmowaniu większej liczby imigrantów⁴⁹. Borisow podkreślał także, że konieczne jest rozróżnienie migrantów ekonomicznych i uchodźców. Tym drugim należy się

⁴⁷ Извънредно обръщение на св. Синод на БПЦ-БП по повод кризата с бежанците, 25.09.2015, <http://www.bg-patriarshia.bg/news.php?id=184530> (data odczytu: 05.10.2016).

⁴⁸ Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route, http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf (data odczytu: 15.10.2016).

⁴⁹ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2016/02/15/2705412_borisov_se_obiavi_v_podkrepa_na_idejata_za_zatvariane/

współczucie oraz solidarność. Przekonywał również, by okazać Bułgarii więcej zrozumienia, bowiem sytuacja jest trudna, a rząd robi wszystko, co możliwe, aby chronić granice UE, a jednocześnie wypełnić swoje zobowiązania humanitarne. Latem 2015 roku premier Bułgarii wystąpił z pomysłem zorganizowania międzynarodowej konferencji z udziałem UE, Stanów Zjednoczonych oraz Rosji, podczas której podjęte byłyby decyzje pozwalające na rozwiązanie kryzysu w Syrii. Borisow wielokrotnie podkreślał, że kluczem do rozwiązania problemu będzie zaangażowanie USA i Rosji⁵⁰.

W trakcie spotkania szefów państw Grupy Arraiolos, które odbyło się w końcu września 2015 roku w Erfurcie, prezydent Pławneliew zwrócił uwagę, że polityka uszczelniania granic nie jest najlepszym rozwiązaniem i potrzebne jest bardziej systematyczne podejście państw członkowskich UE.

Podczas posiedzenia Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE w dniu 22 września 2015 roku minister spraw wewnętrznych Bułgarii Byczwarowa wyraziła pełne poparcie dla obowiązkowego planu relokacji 160 000 uchodźców⁵¹. Bułgarska minister potwierdziła, że jej kraj zgadza się przyjąć 850 uchodźców, jednocześnie zwróciła uwagę, że jest to tylko rozwiązanie tymczasowe i należy poszukiwać bardziej kompleksowego sposobu wyjścia z sytuacji kryzysowej. Zaproponowany przez Komisję Europejską mechanizm relokacji uchodźców określiła jako „uczciwy i zrównoważony”⁵². Deklaracje Byczwarowej zostały potwierdzone decyzją Rady Ministrów Republiki Bułgarii, podjętą 4 listopada 2015 roku, zgodnie z nią Bułgaria miała przyjąć maksymalnie 100 osób w 2015 roku, do 500 osób w 2016 roku oraz do 702 osób w 2017 roku⁵³.

Porozumienie osiągnięte 17 marca 2016 roku pomiędzy Unią Europejską i Turcją ma wyjątkowe znaczenie dla Bułgarii i jej roli jako kraju, którego granica jest jednocześnie zewnętrzną granicą UE. W części poświęconej migracji Bułgaria zgodziła się, że realizacja planu działania UE–Turcja może skutecznie zmniejszyć napływ imigrantów do UE. Jednak przyjęto stanowisko, że skuteczna kontrola granic zewnętrznych EU nie może być ograniczona jedynie do strefy Schengen, zwłaszcza w odniesieniu do krótkookresowego zarządzania procesami migracyjnymi⁵⁴. Zdaniem prezydenta Pławneliewa należy skupić się na wsparciu wszystkich państw członkowskich, które ze względu na swoje położenie mają przyjąć na siebie większą odpowiedzialność⁵⁵. W piśmie skierowanym do przewodniczącego UE Donalda Tuska premier Bojko Borisow wyraźnie zastrzegł, że projekt zostanie przez Bułgarię zawetowany, jeśli UE skupi się tylko na środkach, które mają ograniczyć przepływ imigrantów z Turcji do Grecji, pomijając granicę lądową Turcji z Bułgarią⁵⁶.

⁵⁰ Б. Борисов, В Брюксел защитих националните интереси, [w:] Конференция „Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност”, 24 септември 2015, s. 9–10.

⁵¹ Съвет по правосъдие и вътрешни работи, 22/09/2015, <http://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/jha/2015/09/22/> (data odczytu: 10.12.2016).

⁵² http://www.dnevnik.bg/evropa/2015/09/22/2614226_angajimentut_za_bejanskite_kvoti_triabva_da_e/ (data odczytu 16.12.2016).

⁵³ Решение №858 от 4 ноември 2015 година за одобряване на Рамка на Национален механизъм за изпълнение на ангажиментите на Република България по Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 година и по Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година.

⁵⁴ СЕВ одобри позицията на България за заседанието на Европейския съвет, <http://government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=3794&g=> (data odczytu: 15.12.2016).

⁵⁵ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2016/03/11/2721684_es_da_zashtiti_vschiki_granici_s_turcii_iska_borisov/ (data odczytu: 15.12.2016).

⁵⁶ Ibidem.

Pomimo pewnych zastrzeżeń bułgarscy politycy dostrzegają, że porozumienie z Turcją jest okazją, by zapobiec dalszym zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego, wywoływanym przez kryzys uchodźców. Mogłoby ono wzrosnąć w przypadku zamknięcia tzw. zachodniego szlaku bałkańskiego. Wówczas Bułgaria stałaby się jedyną alternatywą dla uchodźców już przebywających w Grecji. Sytuację Bułgarii utrudnia fakt, że nie zapewniła ona sobie odpowiedniego wsparcia finansowego z Unii Europejskiej. Ponadto porozumienie nie dawało Bułgarii prawa do wydalania nielegalnych imigrantów z powrotem do Turcji.

Konkluzje

Obecny kryzys wywołany niekontrolowanymi migracjami jest jednym z największych wyzwań, z którymi muszą mierzyć się od kilku lat władze Bułgarii. Rząd Bojko Borisowa podjął środki zapobiegawcze w celu zabezpieczenia granicy z Turcją (budowa ogrodzenia ochraniającego, rozlokowanie sił zbrojnych). Skala nielegalnej migracji przez Bułgarię jest stosunkowo niewielka (zwłaszcza w porównaniu z szeregiem innych państw Europy Południowo-Wschodniej i Południowej), wobec czego wpływ kryzysu uchodźczego na bułgarskie społeczeństwo i gospodarkę należy rozpatrywać przede wszystkim w kategoriach politycznych i psychologicznych. Badania opinii publicznej pokazują, że stosunek Bułgarów do uchodźców jest ambiwalentny. Jednak w kraju coraz częściej dochodzi do incydentów wywoływanych przez grupy „patriotów”, atakujących grupy nielegalnych migrantów. Zdarzenia takie nie są jednoznacznie i zdecydowanie potępiane przez bułgarskie władze.

Jako państwo, którego granica jest równocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, Bułgaria jest niezwykle zainteresowana przyjęciem jednolitego ogólnoeuropejskiego, opartego na solidarności podejścia do rozwiązania kryzysu związanego z nielegalnymi migrantami. W związku z tym polityka bułgarska w tym obszarze jest spójna. Istotne jest także to, że Bułgaria podejmuje współpracę nie tylko w państwach członkowskich UE, instytucjami i agencjami unijnymi, ale także z sąsiednimi państwami.

Bibliografia

Dokumenty:

Закон за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/29770>

Закон за убежището и бежанците на Република България (ЗУБ), приет на 16 май 2002 г.

Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, дата на приемане 02/10/2015 <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/15049>

Месечна информация относно миграционната обстановка в република България, към месец март 2016 г., http://www.mvr.bg/nr/rdonlyres/bd4f5b76-4e4e-49ea-822d-bcc6218d6d45/0/mesechna_spravka_mart_2016.pdf

Месечна информация относно миграционната обстановка в република България, към месец септември 2015 г., https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/1E986E4F-E4FE-4864-AB57-3497A-9274302/0/Mesechna_spravka_september_2015.pdf

Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008–2015 г., приета с Протокол № 22.21 от заседанието на Министерския съвет на 5 юни 2008 г.
Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011–2020), http://www.aref.government.bg/ebf/docs/Nacionalna_strategiq_po_migraciqta.pdf
Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015–2020 г.), [aref.government.bg/docs/strat.doc](http://www.aref.government.bg/docs/strat.doc)
Постановление № 21 от 5 февруари 2015 г. за създаване на Национален съвет по миграция и интеграция, <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=1B94521B-1833042B47E2F7FA3128963D?idMat=91965>
Решение №858 от 4 ноември 2015 година за одобряване на рамка на национален механизъм за изпълнение на ангажиментите на република България по решение (ес) 2015/1523 на съвета от 14 септември 2015 година и по решение (ес) 2015/1601 на съвета от 22 септември 2015 година
Създава се Национален съвет по миграция и интеграция, 04 Февруари 2015 <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0228&n=6679&g=>

Przemówienia i oświadczenia:

Борисов Б., *В Брюксел защитих националните интереси*, [w:] Конференция „Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност”, 24 септември 2015.
Извънредно обръщение на св. Синод на БПЦ-БП по повод кризата с бежанците, 25.09.2015, <http://www.bg-patriarshia.bg/news.php?id=184530>
СЕВ одобри позицията на България за заседанието на Европейския съвет, <http://government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=3794&g=>
Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route, http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf

Raporty:

Анализ на риска 2014, „Главна Дирекция „Гранична Полиция”.
Население по области, общини, населени места и самоопределение по етническа принадлежност към 1.02.2011 година, <http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>
Trends and Routes, Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>

Monografie:

Киселиновски С., Ставови-Кавка И., *Малцинствата на Балканот (20 век)*, Скопје 2004.

Artykuły naukowe:

Кръстева А., *Българският имиграционен феномен*, [w:] *Имиграцията в България*, А. Кръстева (red.), София 2005.
 Стайкова Е., Трифонова Т., *Имигрантите в България*, [w:] *Тенденции в трансграничната миграция на работна сила и свободното движение на хора – ефекти за България*, И. Иванова (red.), София 2010.

Serwisy internetowe:

www.bbc.com
www.dnevnik.bg
www.euobserver.com
www.novinite.bg
www.novinite.com
www.reuters.com

Rafał Woźnica

The political aspects of managing the migration crisis in Bulgaria in years 2013–2016

Summary

The current refugee crisis faces Bulgaria the clash between European values and humanity and fears of loss of security and violation of these very values. Data suggest that the rates of illegal migration through Bulgaria are relatively low, and the impact of refugee crisis on Bulgarian politics and society is relatively low (in comparison with other South and South-East Europe states). Bulgarian government undertook preventive measures to guard Bulgarian southern border (buill border fence, sent reinforcements from the Bulgarian Army), but as an external border of the UE, Bulgaria is tremendously interested in the adoption of a unified all-European approach for a solidarity based solution of the problem.

Keywords: Bulgaria, border fence, refugee crisis, national security.