

**РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2016/399 - ПРОМЯНА ВЪВ ВИЗИЯТА НА  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ, ОТРАЗЕНА В  
КОДЕКСА НА ШЕНГЕНСКИТЕ ГРАНИЦИ С РЕГЛАМЕНТ (ЕО)  
№562/2006**

асистент Иван ЛОЛЕВ,  
Академия на МВР

**Ass. Prof. Ivan LOLEV**  
Academy of the Ministry of Interior

**Резюме:** Докладът има за задача изграждането на теоретична конструкция на визията за гранична сигурност. За целта е направен сравнителен анализ на Регламент (ЕО) №562/2006 за създаване на Кодекс на общността за режима на движение на лица през границите и на Регламент (ЕС) 2016/ 399 от 09 март 2016 г.

**Ключови думи:** граничен контрол, граничен пропускателен пункт, външни граници, лица с право на свободно движение, гражданин на трета страна.

**Summary:** The report has the task of building a theoretical construct of the vision for border security. For this purpose, a comparative analysis of Regulation (EC) №562 / 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders and Regulation (EU) 2016/399 of March 9, 2016.

**Keywords:** border control, frontier crossing points, external borders, persons entitled to freedom of movement, a third country citizen.

### **Въведение**

Европейският съюз представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки. Той осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници и развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни.

Правото на Европейския съюз (ПЕС) от Шенген, включва нелегалната миграция и трафикът на хора в спектъра на основните заплахи за създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. *Мигрантите и бежанците „заливат“ Европа от най-различни посоки – те идват от Африка, Близкия изток и Южна Азия. Това е най-голямото предизвикателство за европейските политици и управници от времето на финансовата криза насам.*<sup>1</sup> Миграционният натиск достигна своя пик през 2015 г., когато се счита, че около 1,8 млн. граждани на трети страни са проникнали и са се установили (по-голямата част от тях нелегално) на територията на Съюза.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Скоти, Винченцо - президент на Университета "Линк кампус" в Рим. публична лекция на тема "Европейският съюз и мигрантската криза". СУ "Св. Климент Охридски", 22.10.2015.

<sup>2</sup> Георгиева, Кристилина. Публична дискусия на тема: "Отражение на сирийската криза върху сигурността на Европейския съюз: регионални и глобални аспекти", организирана от [Българския](#)

Обективните тенденции на цивилизационните конфликти пораждат вълни от нелегални мигрантски потоци към държавите от ЕС. Същите предизвикват субективна реакция в подходите на политици и експерти, проявени в двойни стандарти и неумение да се намери мярката на дилемата *свобода – сигурност*. Задълбочаването на миграционната криза произтича и от липсата на ясна визия и на консенсус по проблемите на сигурността, проявени не само по границите на Съюза, но и в гетата на някои от европейските градове и столици. В геополитически аспект конфронтацията, основана на религиите и катализирана от бедността и насилието, се превръща в перманентен източник на неконтролирана миграция и заплахи за сигурността на Европа и в частност на европейската интеграция.

### **Граничният контрол - фактор за сигурността на Европейския съюз**

Развитието на европейската интеграция и промените настъпили в Европа и света след подписването на Договора от Лисабон (13 декември 2007) наложиха актуализация на Кодекса на шенгенските граници (КШГ), приет с Регламент (ЕО) №562/2006 на Европейския парламент и Съвет от 15 март 2006 г.<sup>3</sup> Миграционният натиск на външните граници на Съюза, направените през годините правни промени и необходимостта от по-голямата яснота и рационалност, наложиха този регламент да бъде кодифициран.

Интересът към проблема за сравнение на двата регламента е инспириран от новата визия на институциите (главно Комисия и Съвет) и мерките за сигурност на границите, заложи в Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекса на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).<sup>4</sup>

Повече от 175 хил. гранични служители на държавите членки осигуряват сигурността на външните граници на ЕС, от които: 11 700 км сухоземна, 45 500 км морска и 600 летища на въздушна граница.<sup>5</sup> Границите не само разделят, но имат и функция да свързват Съюза с останалия свят. Според оценките на експерти, само за 2011 г. чуждите туристи са внесли 271 млрд. евро за икономиката на ЕС.<sup>6</sup> Прагматизмът в политиката и икономиката изискват организацията на контрола на външните граници да намира оптималния баланс в дилемата *свобода - сигурност*, като процедурите за контрол не трябва да представляват сериозна пречка за търговския, социалния и културния обмен. Един от пътищата към постигането на повече сигурност на външните граници преминава през високите технологии и широкото внедряване на автоматизирани системи. В тази посока е ориентирана актуализацията на парадигмата за граничният контрол в Кодекса, който предвижда широко прилагане на Шенгенската и Визовата информационни системи при граничните проверки, както и въвеждането на хармонизирани, ясни правила за изчисляване на краткосрочния престой в Съюза.

---

*дипломатически институт* в Дома на Европа, на 25 април 2016 г. в Дома на Европа на ул. "Г. С. Раковски" 124. <http://europe.bg/bg/articles/news/2016/04/25/konferenciya-otrazhenie-na-siriyskata-kriza-yurhu-sigurnostta>.

<sup>3</sup> Обн. ОВ L 105 от 13.4.2006.

<sup>4</sup> Обн. ОВ L 77 от 23.03.2016 г.

<sup>5</sup> Fergusson, James. *Twelve Seconds to Decide*. FRONTEX. 2014, p.8-11.

<sup>6</sup> <http://europa.eu/rapid/press>, [отв.22.04.2016].

Нов момент от визията за извършване на проверки на граничните пунктове на външни граници, е задължителното използване на Визовата информационна система (ВИС). Същото произтича от възможността *единствено чрез проверката на пръстовите отпечатъци* да се установи дали лице, което желае да влезе в ЕС е същото, на което е издадена визата.

Държавите членки сами определят национална служба или служби, отговорни за задачите по граничния контрол, а оперативното сътрудничество в рамките на Съюза се осъществява чрез дейностите на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки (ФРОНТЕКС), създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета.<sup>7</sup> Политическите реалности в Европа и региона налагат усъвършенстване на системата за сигурност и приемането на нови мерки за повишаване капацитета на интегрираното управление. В тази посока е ориентиран и проектът за институционално укрепване на сигурността чрез създаването на Европейска агенция за гранична охрана, като интегрална част от системата за сигурност на Съюза.<sup>8</sup>

Кодексът регламентира премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки и установява правила за граничен контрол на лицата, които пресичат външните граници. В обхвата на Регламент (ЕС) 2016/ 399 попада всяко лице, което пресича вътрешна или външна граница на държавите членки. *Външните граници* могат да се преминават единствено на гранично пропускателните пунктове и то в рамките на определеното работно време (чл.5). Тази разпоредба търпи изключения, едно от които се отнася за *лица или групи лица в случай на непредвидена извънредна ситуация*. Липсата на пояснение на термина „*извънредна ситуация*“ допуска асоциации с новата т.26 от преамбюла на регламента, която гласи: *Миграцията и пресичането на външните граници от голям брой граждани на трети държави не следва само по себе си да се счита за заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност*. Подобна презумпция липсва в Регламент (ЕО) №562/2006 г. и тя може да бъде приета за нов момент в Кодекса.

Дефинирането на местата и условията за преминаване на външните граници в съчетание с организацията на граничните проверки, формират сърцевината на Кодекса. Режимът на движение и преминаване на външните граници от гражданите на трети страни (чужденците) в ПЕС от Шенген, е регламентирано с Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и

---

<sup>7</sup> Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. за създаването на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (ОВ L 349 от 25.11.2004 г.)

<sup>8</sup> На 6 април 2016 г. Комитетът на постоянните представители постигна съгласие от името на Съвета относно преговорната му позиция по предложението за регламент за Европейска гранична охрана. Основната цел на Европейската гранична охрана е да се осигури и прилага, като споделена отговорност, европейското интегрирано управление на външните граници с цел ефективно управление на миграцията и гарантиране на високо равнище на сигурност в рамките на ЕС, като същевременно се запази свободното движение в рамките на Съюза. Тя ще се състои от Европейска агенция за гранична охрана (настоящата Агенция Фронтекс с разширени функции) и националните органи, които отговарят за управлението на границите.

Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници.

*Редът за преминаване на външните граници и условията за влизане и престой с продължителност не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, изискват от гражданите на трети страни да изпълнят комплекс от условия (чл.6 от Регламент (ЕС) 2016/399, съответно чл.5 от Регламент (ЕО) №562/2006 г.).<sup>9</sup> На първо място е притежаването на валиден документ за пътуване, който дава право на притежателя да преминава границата и който отговаря на критерии, като: срокът на валидност, да изтича най-малко три месеца след планираната дата на отпътуване от територията на държавите членки и същият да бъде издаден в рамките на предходните 10 години.*

Първостепенно условие е и притежаването на валидна виза, ако такава се изисква съгласно Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета, с изключение на случаите, когато те притежават валидно разрешение за пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване. Необходимо е гражданите на трети страни да обосновават целта и изпълняват условията на планирания престой, както и да притежават достатъчно средства за издръжка за срока на пребиваване и за завръщането си в страната на произход или за транзита към трета страна. Същите не трябва да са регистрирани в шенгенската информационна система (ШИС) като лица, за които има сигнал за отказ за влизане и да не се смятат за такива, които могат да бъдат заплаха за сигурността на държавите членки.

### **Граничен контрол на външни граници - гранични проверки**

Исходно начало и нов момент в Регламент (ЕС) 2016/399 е задължението на държавите членки за изцяло спазване на приложимото право на Съюза, включително Хартата на основните права на Европейския съюз. Основните положения, отнасящи се до граничния контрол се запазват непроменени. Граничният контрол на лицата, преминаващи през граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) на външни граници на ЕС, предполага извършването на комплекс от действия, обединени от понятието *гранична проверка*. Проверките на ГКПП имат за цел да гарантират, че лицата, включително превозните им средства и предметите в тяхно владение, могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки, или за излизане от нея. Мерките при изпълнението на задълженията на граничните служители трябва да бъдат пропорционални на целите, преследвани с тях и да се извършват по начин, съответстващ на зачитане на човешкото достойнство. При извършване на гранични проверки, граничните служители не дискриминират лицата на основание пол, раса или етнически произход, религия или вероизповедание, увреждания, възраст или сексуална ориентация.

Всички лица, които преминават през външни граници, подлежат на минимална проверка от граничните служители за установяване на самоличността чрез представяне

---

<sup>9</sup> *Гражданите на трети страни, за които няма изискване за притежаване на виза, могат свободно да се движат на територията на договорящите страни за период до три месеца в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане, при условие че отговарят на условията за влизане, които са посочени в член 5, §1 от Конвенцията за приложение на споразумението от Шенген. Визите за престой над три месеца са национални визи, които се издават от една от договорящите страни съгласно нейното национално законодателство.*

на документи за пътуване. Граничните проверки (чл.8) могат да включват проверки на превозните средства и на предметите във владение на лицата. *Минималната проверка* се състои в бърза и целенасочена проверка, когато е необходимо, чрез използване на технически устройства и справка в съответните бази данни за откраднати, незаконно присвоени, загубени или невалидни документи, на валидността на документа, с който се разрешава на законния му притежател да премине границата и на наличието на признаци за фалшификация или подправяне. По правило лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза, подлежат на минимална проверка. Последната може да включва извършването на справки в националните или европейски бази данни, с цел да се установи, дали тези лица не представляват заплаха за сигурността на държавите членки.

При преминаване през външните граници гражданите на трети страни подлежат на цялостни проверки. Цялостните проверки се изразяват в обстойна проверка при влизане, която включва проверка на условията за влизане (описани в чл.6, §1 и изброени по-горе), проверка дали гражданинът на трета страна притежава валиден документ за преминаване на границата, който не трябва да е с изтекъл срок на валидност и дали документът е придружен от виза (в случай, че такава се изисква) или разрешение за пребиваване.

Нови моменти в Регламент (ЕС) 2016/399 са изискванията за обстойна проверка на автентичността на визата при влизане и проверката на самоличността на притежателя на визата чрез справка във Визовата информационна система (ВИС). Във всички случаи на възникнало съмнение по отношение на самоличността на притежателя на виза и/или на автентичността на визата, справката във ВИС се извършва чрез системно използване на номера на визовия стикер в комбинация с проверка на пръстовите отпечатащи (чл.8, т.3,б).

*Обстойната проверка на излизане* се състои в проверка на редовността на документа за пътуване и за признаци за фалшификация или преправяния. Наред с това в информационните системи се извършва и справката за това дали гражданинът на трета страна не се счита за заплаха за сигурността на държавите членки. Граничните служители проверяват и граничните печати, с цел установяване на редовността на влизане и дали лицето не е надвишило максималния срок на престой.

Граничните проверки по външните граници могат да се облекчат в резултат на извънредни и непредвидени обстоятелства. Такива извънредни и непредвидени обстоятелства са тези, при които времето за чакане на ГКПП става прекалено дълго и всички ресурси по отношение на персонал, устройства и организация са изчерпани.

С цел да се предотврати неразрешеното преминаване на границата и да се противодейства на трансграничната престъпност, граничните служби извършват постоянно наблюдение.

Оперативното сътрудничество между държавите членки в областта на управлението на външните граници се координира от Агенция ФРОНТЕКС. Агенцията дефинира и развива общи стандарти на обучение за граничните служители в областите на граничния контрол и основните права, изготвя съвместен анализ на риска, организира операции и др..

*Съвместният граничен контрол* по общите граници на държави членки с трети страни е нов момент в Кодекса. Той допринася за повишаване пропускателната способност на граничните преходи и разкрива перспективи за сътрудничество и повишаване на ефективността в борбата с трансграничната престъпност<sup>10</sup> в съвременния свят.

### **Процедури за повторно въвеждане на граничен контрол**

Проблемът за повторно въвеждане на граничен контрол е един от най-значимите моменти от Регламент (ЕС) 2016/399. Причината за това е тривиална и тя идва в отговор на засиления през последните пет години миграционен натиск. Страни като: Германия, Франция, Австрия, Дания, Швеция, и Норвегия през 2015 г. възстановиха контрола по границите си, което видимо се отрази на свободното движение и на икономиката в региона. Процедурата по възстановяване на граничния контрол е регламентирана в единадесет члена (чл.25-чл.35) от Регламент (ЕС) 2016/399. В случай на сериозна заплаха за сигурността, дадена държава членка може да задейства специална процедура. Последната се изразява в незабавно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници за ограничен срок от не повече от *десет дни*. Ако заплаха за сигурността продължава извън десетдневния срок, държавата членка може да реши да удължи прилагането на граничен контрол на вътрешните си граници за срок от не повече от 20 дни, който може да бъде подновяван.

В случаите на сериозна заплаха за сигурността на държава членка, последната може по изключение, но само като *крайна мярка*, да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни.

Комисията е изчислила, че цялостното възстановяване на граничния контрол в Шенгенското пространство днес би струвало между 5 и 18 милиарда евро годишно (или от 0,05 % до 0,13 % от БВП). Тези разходи ще бъдат главно за сметка на определени икономически субекти и региони, но неизбежно ще се отразят на икономиката на ЕС като цяло.

Регламент (ЕС) 2016/399 доразвива формата на критериите за оценка и сроковете за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Общата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол, включително всякакви удължавания *не би следвало да надхвърля шест месеца*. При извънредни обстоятелства, които представляват сериозна заплаха за вътрешната сигурност, може да бъде въведен повторно граничен контрол на вътрешните граници и общата продължителност може да бъде удължавана до три пъти с не повече от 6 месеца, или *за максимален срок от две години*.

Под *сериозна заплаха* следва да се разбират *извънредни обстоятелства*, които застрашават цялостното функциониране на пространството (Регламент (ЕС) 2016/ 399, чл.29). Критериите за временното, повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, се базират на оценка от Съвета.

---

<sup>10</sup> За пов. инф. вж. Иванов, Вл. *Охраната на държавните граници и новият световен ред*. С., ВИ, 2005, с.73-82.

Оценката на Съвета се основава на подробната информация по отношение на мерките за техническо или финансово подпомагане и степента, в която тези мерки биха съдействали по адекватен начин да бъдат отстранени заплахите, както и настоящите и вероятните бъдещи последици за сигурността и свободното движение на лица през вътрешните граници.

Комисията и съответната държава членка информират обществеността относно всяко решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Кодексът урежда прилагането на *механизма за оценка и наблюдение*, с цел проверка на правилата за прилагането на достиженията на правото от Шенген. Правилата относно механизма за оценка са установени в Регламент (ЕС) № 1053/2013. В съответствие с този механизъм за оценка, държавите членки и Комисията извършват съвместно редовни оценки, за да се провери дали Кодекса на шенгенските граници се прилага правилно. Съгласно този механизъм всяка държава членка се оценява поне веднъж на всеки пет години от екип, съставен от представители на Комисията и от определени от държавите членки експерти.

В заключение трябва да обобщим, че Регламент (ЕС) 2016/399 надгражда и доразвива концепцията за граничен контрол, кодифицирана в Кодекса на шенгенските граници, приет с Регламент (ЕО) № 562/2006. Акцентите в новият регламент са върху спазването на правата и основните свободи, реда за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните шенгенски граници, както и на интегрирането в Кодекса на механизма за оценка. Налице е стремеж към институционализация на оперативното управление в областта на контрола на границите и на технократски подход, като се залага на легитимиране на иновациите и достиженията на технологиите в граничния контрол.

Регламент (ЕС) 2016/399 демонстрира стремеж към интегритет в областта на граничната сигурност, но в него се проявяват и някои основни слабости на Съюза. Първата е в липсата на категоричност по отношение поведението към нелегалната миграция, преминаваща през външните граници. Същата произтича от липсата на баланс в дилемата свобода - сигурност и до голяма степен в остарялото законодателство в областта на убежището и миграцията, характерно за средата на миналото столетие, но неадекватно на геополитическите промени в света през настоящия век. Този проблем се проявява в зависимостта на Съюза от поведението на Република Турция по отношение на контрола върху нелегалната миграция в региона. Друга слабост са неосъществените мерки, липсата на консенсус и воля за противодействие на заплахите “отвътре” – на територията на Съюза. Решението на този гордиев възел е в осъществяването на гранични проверки и регистрация в информационните системи на всички лица, преминаващи през външните граници, включително и на лицата, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза.

### ***Използвана литература:***

1. Договор за функциониране на Европейския съюз-консолидиран текст. Обн., С ОВ, бр.326 от 26.10.2012 г.

2. Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14.06.1985 г. Обн., L ОВ, бр. 239 от 22 септември 2000 г.
3. Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници). Обн., ОВ L 105, от 13.04.2006г. (отм.)
4. Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1)
5. Регламент (ЕС) № 1168/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз. ОВ L 304, 22.11.2011 г.
6. Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 година за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998.
7. Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Обн. L ОВ. бр.77 от 23 Март 2016 г.
8. Иванов, Вл. Охраната на държавните граници и новият световен ред. С., ВИ, 2005.
9. Скоти, Винченцо - публична лекция на тема "Европейският съюз и мигрантската криза". СУ "Св. Климент Охридски", 22.10.2015.
10. Fergusson, James. Twelve Seconds to Decide.FRONTEX.2014.
11. <http://eur-lex.europa.eu/>
12. <http://europe.bg/bg/articles/news/2016/04/25/konferenciya-otrazhenie-na-siriyskata-kriza-vurhu-sigurnostta>.