

ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ГРАНИЧЕН КОНТРОЛ НА ЧУЖДЕНЦИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

доктор Елена ФИЧЕРОВА,
държавен експерт в Дирекция „Правно-нормативна дейност“,
Министерство на вътрешните работи

Elena FICHEROVA, PhD
State Expert, Directorate "Legal and regulatory activity"
Ministry of Interior

Резюме: След влизането на Република България в Европейския съюз (ЕС) и с оглед предстоящото приемане в шенгенското пространство националното ни законодателство, имащо отношение към граничния контрол, претърпя значителни промени, с цел уеднаквяването му с европейското право и с достиженията на правото от Шенген. В тази връзка са всички предприети промени по осъществяването на граничния контрол, който се извършва по различен начин на явяващите се като външна граница на ЕС български ГКПП (напр. с черноморската ни държавна граница) и на бъдещите ни вътрешни граници (с Румъния и Гърция). Основополагащият сред европейските правни актове, които регламентират граничния контрол на чужденците в Република България е Кодекса на шенгенските граници.

Ключови думи: граничния контрол, Кодекс на шенгенските граници, Шенген, европейско законодателство.

Summary: After the Republic of Bulgaria joined the European Union (EU) and in view of the upcoming accession to the Schengen area, our national legislation has undergone significant changes relevant for the border control, in order to align with EU law and the Schengen acquis. Any changes undertaken for the implementation of border control are in this connection. The control is carried out in a different way at Bulgarian border checkpoints on a border appearing as external border of the EU (e.g. our Black Sea state border) and at our future internal borders (with Romania and Greece). Schengen Borders Code is basic and leading among European legal instruments governing border control of foreigners in Bulgaria.

Keywords: border control, Schengen Borders Code, Schengen, European legislation.

Централно място сред европейските правни актове, регламентиращи граничния контрол заема Регламент (ЕО) № 562/2006 г. на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници-КШГ) (ОВ, L 105, стр. 1, 13.04.2006 г.). Следва да бъде отбелязано, че всички лица, преминаващи през държавната граница на Република България, в това число и чужденците, подлежат на гранични проверки в съответствие именно с Регламент (ЕО) № 562/2006 г. на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (КШГ). Именно поради посоченото, и с оглед обхвата на

настоящия доклад, че бъде направен правен анализ именно на този правен акт на Европейския съюз (ЕС).

При създаването на КШГ, Европейският парламент и Съветът на ЕС се позовават на член 62 от Договора за създаване на Европейската общност, който предвижда премахването на всякакви проверки на лица, които пресичат вътрешните граници. Целта на ЕС е създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица, както е определено в член 14 от ДЕО. Член 61 от Договора поставя изискване това свободно пространство да се подсигури чрез други мерки, т. нар. компенсиращи мерки.

Съгласно КШГ, граничният контрол е от интерес не само за държавата членка, на чиято външна граница той се извършва, но така също за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Това е така, защото граничният контрол трябва да помогне компетентните органи в борбата им с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения. В този смисъл граничните проверки следва да се извършват по начин, който напълно зачита човешкото достойнство. Граничният контрол следва да се извършва по професионален и почтителен начин и да съответства на преследваните цели. Посочено е също така, че граничният контрол включва не само проверки на лица на граничните пунктове и наблюдение на зоната между тези пунктове, но така също анализ на рисковете за вътрешната сигурност и анализ на заплахите, които могат да засегнат сигурността на външните граници, като е необходимо да бъдат предвидени облекчени проверки по външните граници, в случай на извънредни или непредвидени обстоятелства, с цел да се избегне дълго чакане на граничните контролни пунктове. Систематичното подпечатване на документите на граждани на трети страни остава задължително в случай на облекчени гранични проверки, което позволява да се установи със сигурност датата и мястото на преминаване на границата, без да се установява във всички случаи дали всички необходими мерки за контрол на пътните документи са били извършени.

В чл. 1 от Кодекса се предвижда премахването на граничния контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите-членки на ЕС. От това следва, че ако Румъния и Република България станат членове на шенгенската зона между тях автоматично ще бъдат премахнати всички гранични формалности и преминаването на границата ще може да се осъществява по всяко време и на всяко място. Разпоредбата на чл. 1 установява и правилата за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите-членки на Шенген. След приемането на Република България в Шенген, такива граници ще бъдат тези с Турция, Македония и Сърбия. Черноморската граница също ще има статута на външна, както и контролът на аерогарите.

В чл. 2 от Кодекса са дадени основните определения за границите, граничния контрол и полицейските компетенции, съгласно които „вътрешни граници“ са:

- общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки;
- летищата на държавите членки за вътрешни полети;
- морски, речни и езерни пристанища на държавите членки за редовни вътрешни фериботни превози.

„Външни граници“ са сухопътните граници на държавите членки, включително реки и езера, морски граници и техните пристанища, речни пристанища и езерни пристанища, доколкото те не представляват вътрешни граници.

„Вътрешен полет“ е всеки полет, изключително от или към териториите на държавите членки, без кацане на територията на трета държава.

„Редовен вътрешен фериботен превоз“ е всеки фериботен превоз между едни и същи две или повече пристанища, разположени на територията на държавите членки, без спиране в пристанища извън територията на държавите членки и представлява транспортиране на пътници и превозни средства съгласно публикувано разписание.

„Лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза“, са:

- граждани на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от Договора и граждани на трети страни, които са членове на семейството на гражданин на Съюза, който упражнява своето право на свободно движение, за които важи Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за правото на граждани на Съюза и членове на техните семейства да се придвижват и свободно да пребивават на територията на държавите членки;

- граждани на трети страни и членове на техните семейства, които, съгласно споразумения между Съюза и нейните държави членки, от една страна, и тези трети страни, от друга страна, се ползват с право на свободно движение, които са равни с тези на граждани на Съюза.

„Гражданин на трета страна“ е всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от Договора.

„Лица, за които има сигнал, че не им се разрешава влизане“ е всеки гражданин на трета страна, който е регистриран в Шенгенската информационна система (ШИС) в съответствие със и за целите, постановени в член 96 от Шенгенската конвенция. ШИС е система, подобна на АИС „Граничен контрол“ на ГКПП, но като общностна система ШИС позволява интегриран контрол на вход и изход на всички външни граници.

„Гранично-пропускателен пункт“ е всеки пропускателен пункт, който е разрешен от компетентните органи за преминаване на външните граници.

„Съвместен гранично-пропускателен пункт“ е всеки гранично-пропускателен пункт, намиращ се на територията на държава членка или на територията на трета страна, на който граничната охрана на държавата членка и граничната охрана на третата страна извършват, една след друга, проверки при излизане и влизане в съответствие със своето национално право и съгласно двустранно споразумение.

„Граничен контрол“ е дейност, извършвана на границата, в съответствие със и за целите на КШГ, в отговор изключително на намерение за преминаване на границата, или акта на преминаване на тази граница, независимо от какви съображения, и се състои в гранични проверки и наблюдение на границата.

„Гранични проверки“ са проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за 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.

„*Наблюдение на границата*“ е наблюдението на граници между гранично-пропускателни пунктове и наблюдението на гранично-пропускателни пунктове извън определеното работно време, с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки.

„*Проверка на втора линия*“ е последваща проверка, която може да се извърши на специално място, далече от мястото, където се проверяват всички лица (първа линия).

„*Гранична охрана*“ е всеки публичен служител, назначен в съответствие с националното право на гранично-пропускателен пункт или по границата или в близост до тази граница, който изпълнява в съответствие с КШГ и националното законодателство задачи, свързани с граничния контрол.

„*Превозвач*“ е всяко физическо или юридическо лице, което професионално се занимава с транспортиране на лица;

„*Разрешително за пребиваване*“ е:

- всички разрешения за пребиваване, издадени от държавите членки в съответствие с единния формат, установен с Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г. за установяване на единен формат на разрешителни за пребиваване за граждани на трети страни и картите за пребиваване, издадени в съответствие с Директива 2004/38/ЕО;

- всички други документи, издадени от една държава членка на граждани на трети страни, с които се разрешава престой на нейна територия и които са съобщени и впоследствие са публикувани в съответствие с чл. 34 от КШГ, с изключение на временните разрешения, издадени в очакване на разглеждането на първа молба за разрешение за пребиваване, както е посочено в буква а), или молба за убежище и визите, издадени от държавите членки в единния формат, установен с Регламент (ЕО) №1683/95 на Съвета от 29 май 1995 г. за определяне на единен формат за визи.

„*Кораб за пътешествия*“ е кораб, който следва определен маршрут в съответствие с предварително определена програма, който включва програма с туристически дейности в различни пристанища и който обикновено не приема пътници и не позволява пътници да слизат от кораба по време на пътуването.

„*Корабоплаване с развлекателна цел*“ е използването на корабчета за развлечение за спортни или туристически цели.

„*Крайбрежен риболов*“ е риболов, извършван с помощта на съдове, които всеки ден или в рамките на 36 часа се завръщат в пристанище, разположено на територията на държава членка, без да спират на пристанище, което е разположено в трета страна.

„*Офшорен работник*“ е всяко лице, което работи на офшорна инсталация, намираща се в териториалните води на държавите членки или в зона, в която държавите членки се ползват с изключителни права на експлоатация на морските ресурси по смисъла на международното морско право, и което се връща редовно по море или въздух на територията на държавите членки.

„*Заплаха за общественото здраве*“ е всяка болест с епидемичен потенциал, съгласно определението на международните здравни регламенти на Световната здравна организация и други инфекциозни болести или заразни паразитни болести, ако са предмет на защитни разпоредби, които важат за граждани на държавите членки.

Важно да се спомене също така, че голяма част от горепосочените понятия са

дефинирани в националното ни законодателство, но в различни закони и подзаконни актове. Дефиниции на понятията “граничен контрол”, “гранични проверки”, “зона на ГКПП”, “наблюдение на държавната граница” намираме в допълнителните разпоредби на Закона за министерството на вътрешните работи. Понятията “идентификация”, “лица, които се ползват с общностното право на свободно движение”, “граничен печат”, “гранични проверки на първа линия”, “гранични проверки на втора линия” са дефинирани в Инструкция 8121з-813 от 09.07.2015 г. за реда и организацията за осъществяване на граничните проверки на граничните контролно-пропускателни пунктове. Определение на понятието “разрешение за пребиваване” пък е дадено в допълнителните разпоредби на Закона за чужденците в Република България. Определените в националното ни законодателство понятия отговарят на правото на ЕС.

Тук ще бъде обърнато внимание, че след влизането на Република България в ЕС и с оглед предстоящото приемане в шенгенското пространство националното ни законодателство, имащо отношение към граничния контрол, претърпя значителни промени, с цел уеднаквяването му с европейското право и с достиженията на правото от Шенген. В тази връзка са всички предприети промени по осъществяването на граничния контрол, който се извършва по различен начин на явяващите се като външна граница на ЕС български ГКПП (напр. с черноморската ни държавна граница) и на бъдещите ни вътрешни граници (с Румъния и Гърция).

Според чл. 3, правилата на КШГ се прилагат за всяко лице, което пресича вътрешна или външна граница на държавите членки, като не трябва да се накърняват правата на лица, които се ползват с правото на Общността на свободно движение, както и правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на неотблъскването.

Казаното дотук, недвусмислено определя КШГ като основополагащ сред европейските правни актове.

Използвана литература:

1. Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение, подписана на 19 юни 1990г., в сила от 26 март 1995г.
2. Регламент (ЕО) № 562/2006 г. на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници);
3. Закон за министерството на вътрешните работи;
4. Закон за чужденците в Република България;
5. Борисов, О Право на Европейския съюз. С., 2005 г.;
6. Иванов, Вл. Охрана на държавните граници и новият световен ред, Военно издателство, 2005г.;
7. Иванов, Вл. В съвременните съюзи на Европа, С., 2011г.;
8. Кръстев, Др. Политика на Европейския съюз в областта на сигурността. С., 2010
9. Тимчев, Л. Понятието “чужденец” и някои аспекти от административноправния режим за пребиваване на чужденците в Република България. Бюлетин на ВИПОНД-МВР, кн. 7, 1998.
10. Тимчев, Л. Някои аспекти по отношение условията и реда за влизане на чужденци в Република България. Бюлетин на ВИПОНД-МВР, кн. 8, 1999.