

ПРАВЕН АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Емине М. Пиронкова

Шуменски Университет „Епископ Константин Преславски” – Шумен

LEGAL ANALYSIS OF EUROPEAN LEGISLATION ON THE CONTROL BORDER IN BULGARIA

Emine M. Pironkova

Shumen university „Bishop Konstantin Preslavski”, Shumen

Abstract: *With the accession of the Republic of Bulgaria to Schengen, border control is carried out with all the requirements of the Schengen acquis. Border control ensures that the Member State is not out of bounds but will not be notified to all Member States that have abolished internal border controls [1]*

Key words: *General Directorate „Border Police” – Ministry of Interior, regulatory framework, regulations, directives, conventions, international agreements, decisions*

Процесът на присъединяване към Шенген е свързан с необходимостта от хармонизиране на принципите и процедурите в областта на граничното управление и адекватното адаптиране на системата за граничен контрол по отношение на компетенции, логистика и политика. В хода на подготовката за присъединяването на Република България към Шенгенското пространство са извършени редица дейности за покриване на критериите за присъединяване. Изпълнени са всички препоръки от актуализирания Шенгенски каталог на Европейския съюз за граничния контрол по външните граници, по отношение на връщането и обратното приемане. Граничният контрол се осъществява изцяло в съответствие с Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите, като са изпълнени всички препоръки. [1]

В тази връзка са и всички предприети промени по осъществяването на граничния контрол, който се извършва по различен начин на явяващите се като външна граница на Европейския съюз български гранично контролно-пропускателни пунктове. [2]

Като структура, имаща водеща роля при опазването и контрола на външната европейска и бъдеща шенгенска граница, Главна дирекция „Гранична полиция” – МВР насочва приоритетно своите усилия към повишаване на ефективността на противодействието и превенцията на незаконната миграция, като неотменна част от интегрираното гранично управление. Съществен елемент в законодателството на Република България като пълноправен член на Европейския съюз е прякото приложение във вътрешното законодателство на регламентите, директивите, конвенциите, международните споразумения, решения и други нормативни актове на Европейския съюз. [3]

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

- страни), превозни средства и предмети;
- възможността за извършване на облекчени гранични проверки;
- изискванията за отделни ленти на ГКПП;
- процедурата по подпечатване на пътните документи на граждани на трети страни при извършване на гранична проверка;
- правилата за наблюдение на границата (стационарни или мобилни екипи);
- процедурата при отказ за влизане;
- сътрудничеството между държавите членки (извършване на съвместен контрол);
- специфичните правила за проверки на определени категории лица.

Съгласно кодекса, граничният контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки на шенгенското пространство, се премахва. За държави членки, които все още не са част от шенгенското пространство, правилата за вътрешни граници (Дял III) не се прилагат.

Разпоредбите на кодекса относно вътрешните граници определят реда за:

- премахване на граничния контрол;
- въвеждане на проверки на територията, които нямат за цел граничен контрол;
- временно повторно въвеждане на граничен контрол.

Към кодекса има приложения, както следва:

- списък на подкрепящи документи за удостоверяване на изпълнението на условията за влизане; регистриране на информация;
- модели на знаците за обозначаване на ленти на ГКПП;
- процедура за поставяне на печати на пътните документи на граждани на трети страни;
- процедури за отказ за влизане през границата;
- правила за проверки на различните видове граници;
- специални правила за някои категории лица – държавни глави, пилоти и други членове на екипажа, моряци, притежатели на дипломатически, официални и служебни паспорти, презгранични работници, непълнолетни лица. [6]

Съобразявайки националното ни законодателство с Регламент 562/2006 на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) бяха извършени следните промени:

- с последователните изменения и допълнения на Правилника за прилагане на Закона за министерство на вътрешните работи е въведено изключение от правилото за извършване на задължителна справка в автоматизираните информационни фондове за лицата, които се ползват с Общностното право на свободно движение;
- правомощията на Главна дирекция „Гранична полиция” - МВР са разширени, като служителите могат да участват в разследване на престъпления;
- дълбочината на граничната зона е увеличена от 15 км на 30 км, което гарантира ефективността от въвеждането на компенсиращи мерки, свързани с пълно премахване на граничния контрол на вътрешните граници;
- постигнато е и уеднаквяване на терминологията по отношение на понятието „граничен контрол” в Правилника за прилагане на Закона за министерство на вътрешните работи;

- с оглед премахването на контрола по вътрешните граници е прието изменение и допълнение на Наредбата за гранично контролно-пропускателните пунктове, с което е въведено разграничение на границата на „външна” и „вътрешна”, както и на видовете граничен контрол, които се извършват на гранично контролно-пропускателните пунктове. Също така в § 1 от допълнителните разпоредби на Наредбата са дадени и легални дефиниции за „външна” и „вътрешна” граница;
- приета е Инstrukция № Из-1405 от 24 юли 2009 г. на министъра на вътрешните работи за реда за осъществяване на граничния паспортно-визов контрол на граничните контролно-пропускателни пунктове;
- с цел гарантиране на облекчено придвижване през гранично контролно-пропускателните пунктове през март 2010 г. с акт на Министерския съвет е изменена Наредбата за ГКПП, с което е оптимизирана системата „единен електронен фиш”. С промяната отпада задължителното преминаване на всички лица и моторни превозни средства по системата „единен електронен фиш” като това остава и се отнася единствено и само за товарните автомобили;
- с ПМС № 296 от 10 декември 2009 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет бяха приети изменения и допълнения в Правилника за устройството и дейността на Междудевомствения съвет по въпросите на граничния контрол и в Наредбата за ГКПП, обезпечавачи нормалното функциониране на съвета като колективен орган, изпълняващ основни координационни функции върху дейността на органите за граничен контрол, както и за тяхното взаимодействие на национално равнище;
- с решение на Министерския съвет е създаден и Национален координационен механизъм за управление, координация и контрол на подготовката на Република България за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген. По този начин е постигната добра координация между всички ангажирани ведомства и структури както на политическо, така и на експертно ниво;
- в рамките на механизма са създадени целеви групи, в които на експертно ниво се решават въпроси от съответната област. Общият брой на целевите групи е осем, включително и целева група „Граници”, с ръководител – директорът на ГДГП, която се занимава с общото и специфичното управление на външните граници, влизане и реадмисия;
- с оглед решителния етап в подготовката за присъединяване на Република България към шенгенското пространство е изготвен Национален план за действие за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген и за премахването на контрола по вътрешните граници. Планът е изготвен в рамките на създадения национален координационен механизъм, в който участват представители на всички ведомства на държавната администрация, ангажирани в процеса на присъединяване към шенгенското пространство. Той дефинира законодателните и практически мерки, в т.ч. и по отношение на граничния контрол, необходими за изпълнението на високите шенгенски критерии. [3]

Като основни нормативни актове, допринесли за съществената промяна на нормативната уредба в българското законодателство по отношение на граничния контрол, бихме посочили също така и:

- Договора за функционирането на Европейския съюз;
- Хартата на основните права на Европейския съюз;
- Шенгенското споразумение от 14 юни 1985 г.;
- Шенгенската конвенция от 19 юни 1990 г.;
- Директива 2004/38/ЕО 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;
- Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки и други.

При създаването на Кодекса на шенгенските граници, 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 стоки, лица, услуги и капитали. Свободното движение на хора, съгласно Директива 2004/38/ЕО представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора. Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване.

Кодексът на шенгенските граници предвижда премахването на граничния контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки на Европейския съюз, и установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите членки на Шенген. Премахването на контрола по вътрешните граници става едва след приемането на Решение от Съвета на Европейския съюз за пълното прилагане на постиженията на правото от Шенген.

Граничният контрол е в интерес не само на държавата членка, на чиято външна граница се извършва, но така също и на всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол.

Съгласно чл. 2 от Кодекса на шенгенските граници:

- „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 транспортни 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 транспортен превоз” е всеки транспортен превоз между едни и същи две или повече пристанища, разположени на територията на държавите членки, без спиране на други пристанища извън територията на държавите членки и представлява транспортиране на пътници и превозни средства, съгласно публикувано разписание.
- „Лица, които се ползват от общностното право на свободно движение”, са:

- граждани на ЕС 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 Общността и нейните държави членки, от една страна, и тези трети страни, от друга страна, се ползват с право на свободно движение, които права са равни с тези на граждани на Съюза.
- „Гражданин на трета страна” (ГТС) е всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 17, параграф 1 от Договора и което не попада в обхвата на лицата, които се ползват от общностното право на свободно движение.
- „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 чл. 9б от Шенгенската конвенция.
- „Гранично-пропускателен пункт” е всеки пропускателен пункт, който е разрешен от компетентните органи за преминаване на външните граници.
- „Граничен контрол” е дейност, извършвана на границата в съответствие с целите на Кодекса на шенгенските граници, по повод 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 граничните проверки, наблюдение се извършва от стационарни и мобилни екипи, които наблюдават и патрулират на места, известни като чувствителни, с подкрепата на технически и електронни средства. Дейностите за гранично наблюдение следва да се основават на система от съответни анализи на риска. Оборудването и средствата трябва да съответстват на ситуацията на границата.
- „Проверка на втора линия” е последваща проверка, която може да се извърши на специално място, различно от мястото, където се проверяват всички лица (първа линия). Извършва се в помещение, различно от гише паспортен контрол на първа линия, оборудвано с техника за проверка на втора линия, комуникации, допълнителни справки в други бази данни и за потвърждаване на самоличността на лицето, провеждане на интервю и проверка на условията за влизане по член 5 от Кодекса на шенгенските граници за граждани на трети страни. Целта на проверките на втора линия е да се осигури добра разкриваемост на рисковите пътници, например тези с фалшиви пътни документи и да се задържат лицата, извършващи незаконен трафик на хора, както и

- други лица, които биха могли да застрашат вътрешната сигурност на държавите членки (приоритет имат проверките на влизане).
- „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 Кодекса на шенгенските граници 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;
 - всички други документи, издадени от една държава членка на граждани на трети страни, с които се разрешава престой или повторно влизане на нейна територия, с изключение на временните разрешения, издадени с цел разглеждането на първа молба за разрешително за пребиваване, както е посочено в буква а), или молба за убежище.
 - „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.
 - „Заплаха за общественото здраве” е всяка болест с епидемичен потенциал, съгласно определенията 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.

Кодексът на шенгенските граници се прилага за всяко лице, което преминава вътрешна или външна граница на държавите членки, без да се засягат:

- правата на лица, които се ползват от правото на Общността на свободно движение;
- правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на неотблъскването.[7]

С пълноправното членство в Европейския съюз Република България се задължава да прилага разпоредбите и практическите мерки на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген (КПСШ). Нормите на конвенцията установяват общи правила, които целят да се изгради зона на свобода, сигурност и правосъдие в рамките на Европейския съюз. Осигуряването на свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали е свързано с ефективно полицейско, митническо и съдебно сътрудничество между съответните институции на държавите членки.

Готовността на България за прилагане на разпоредбите, свързани с премахване на паспортно-визовия контрол по вътрешните граници на държавите членки и експлоатацията на Шенгенската информационна система, е оценявана от експертна група на Европейската комисия. Основна област на проверка е готовността за ефективно полицейско сътрудничество в рамките на ЕС за противодействие на престъпността, осигуряване на общностната сигурност и опазване на обществения ред.

Граничният контрол по своята същност 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. Контролът по своята същност включва не само проверки на лица на граничните пунктове и наблюдение на зоната между тези пунктове, но и анализ на рисковете за вътрешната сигурност и анализ на заплахите, които могат да засегнат сигурността на външните граници.

Граничен контрол (проверки и наблюдение), съгласно определението в Кодекса на шенгенските граници, в т.ч. съответния анализ на риска е криминално разузнаване. Граничният контрол е централен елемент от борбата с незаконната имиграция и трафика на хора, както и от предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения. Той представлява мултидисциплинарна правоприлагаща дейност, както и общ интерес за държавите членки. При изпълнение на задълженията си граничната охрана следва да се придържа към препоръките и указанията, дадени в Практическият наръчник на Комисията за граничните служители (Шенгенски наръчник).[8]

Свободното движение на хора в рамките на Шенгенското пространство е едно от най-големите постижения на европейската интеграция, и доказва че достиженията на правото от Шенген имат положително въздействие върху живота на стотици хиляди граждани на ЕС, както чрез преминаване на границите по удобен начин, така и чрез стимулиране на икономиката, както и че свободата на движение е основно право и представлява един от стълбовете на гражданството на ЕС, като условията за упражняването ѝ са посочени в Договорите и в Директива 2004/38/ЕО.[15]

С оглед на гореизложеното и изводът, който бихме направили, е че за изминалите вече десет години поредните правителства и институции са положили значителни усилия, като са осъществили съществени и важни законодателни и институционални промени, особено по отношение на осъществявания граничен контрол. В по-общ план, бихме споменали, че за всички тези години цялостният напредък не беше толкова бърз, колкото се очакваше, и продължават да съществуват редица проблеми, които трябва да бъдат преодолени. Все още не са изпълнени важни за страната ни ключови стъпки по отношение на мерките за борба с корупцията (по-специално по отношение на пътната и граничната полиция) в контекста на по-широко обхватната реформа. Ето защо в настоящия доклад не може да се заключи, че на този етап реформите в Главна дирекция „Гранична полиция” – МВР са изпълнени в голяма степен. [17]

Литература:

1. Стратегия за развитието на Гранична полиция след присъединяването на България към Шенген – 2011-2013 година.
2. Правни аспекти на граничния контрол, осъществяван от органите на гранична полиция на чужденците в Република България - д-р Елена Фичерова, Академия на МВР.

3. Стратегия за интегрирано гранично управление на Република България за периода 2010-2013 г.
4. Фичерова, Е. Правен анализ на европейското законодателство относно граничен контрол на чужденците в Република България.
5. Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент 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. в ДВ бр.77 от 23 Март 2016 г. (кодифициран текст).
6. Чернева, Б. и Б. Димитрова. SCHENGEN ACQUIS, Европейският съюз като зона за свобода, сигурност и правосъдие. С., 2010.
7. Иванов, Вл., Ст. Фердов, Ст. Илиев, С. Божилова и Д. Барбова. Контрол на външните шенгенски граници. премахване на граничния контрол на вътрешните граници и движение на хора, С., 2013.
8. Янев, Р. Полицейското сътрудничество в шенгенското пространство - част от висшето специално образование в Академията на МВР на Република България, С., 2013.
9. Договор за функционирането на Европейския съюз, обн. ДВ. бр.101 от 18 Декември 2009 г.
10. Стратегия за интегрирано гранично управление 2014-2017 г.
11. Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение, подписана на 19 юни 1990 г., в сила от 26 март 1995 г.
12. Закон за Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ., бр.53 от 27 юни 2014г
13. Инstrukция 8121з-813 за реда и организацията за осъществяване на граничните проверки на граничните контролно-пропускателни пунктове, обн. ДВ. бр.55 от 21 Юли 2015 г.
14. Наредба за гранично контролно – пропускателни пунктове, обн. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002 г.
15. Резолюция на Европейския парламент относно промени в достиженията на правото от Шенген, Обн. С ОВ. бр.33 от 5 февруари 2013г.
16. Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 година за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета;
17. Доклад на комисията до Европейския Парламент и съвет относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {SWD(2017) 24 final} Брюксел, 25.1.2017 г. COM(2017) 43 final.