

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ, ОСЪЩЕСТВЯВАН ОТ ОРГАНИТЕ НА ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ НА ЧУЖДЕНЦИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д-р Елена Фичерова, Академия на МВР

Организацията на дейността на граничния контрол по границите на Република България е регламентирана както с вътрешноправни, така и с международноправни източници, но в настоящата разработка ще бъдат разгледани само основните вътрешноправни източници.

След влизането на Република България в Европейския съюз и с оглед на предстоящо приемане в Шенгенското пространство националното ни законодателство, имащо отношение към граничния контрол, претърпява значителни промени с цел уеднаквяването му с европейското право и с достиженията на правото от Шенген. 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 ГКПП (напр. с черноморската ни държавна граница) и на бъдещите ни вътрешни граници (с Румъния и Гърция).

В настоящата разработка специално внимание ще бъде обърнато на вътрешноправните източници, регламентиращи влизането и напускането на граждани на трети страни (чужденци) в Република България, и то само през явяващите се външни граници на Европейския съюз. Този подход е продиктуван от това, че след приемането на Република България в Шенген на вътрешните граници няма да бъдат извършвани гранични проверки.

Предвид общопризнатия принцип за държавния суверенитет основните нормативни актове са предимно вътрешноправни. По своя характер тези актове биват общи и специални.

1. Вътрешноправни актове от общ характер

Това са нормативни източници на правото, които регламентират само някои общи правила на граничния контрол, осъществяван от българските гранични полицаи.

В приетата през 1991 г. от Великото народно събрание Конституция на Република България се съдържат основните принципи за чужденците в страната, както и гаранциите за защита на техните основни права и свободи. Независимо от широтата на общопризнатите права и свободи, гарантирани от Конституцията, тя изрично предвижда в чл. 26, ал. 2, че „чужденци, които пребивават в Република България, имат всички права и задължения, с изключение на правата и

задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство“.

Изработената през 1994 г. Национална програма за противодействие на престъпността служи като основа за разработването и приемането на няколко законопроекта. Единият от тях, Законът за българското гражданство (ЗБГ), разработен от експерти на Министерство на правосъдието, решава принципния въпрос за допустимостта на двойното гражданство. Този въпрос е предварително условие за пребиваване на чужденци в Република България. Приемането на ЗБГ се явява правна предпоставка за приетите през същата година Закон за чужденците в Р България (ЗЧРБ) и Закон за българските лични документи (ЗБЛД).

От съществено значение за граничния контрол са Административнопроцесуалният кодекс (АПК) и Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН). В тях се съдържат основните правила за налагането на принудителни административни мерки (ПАМ), предвидени в ЗЧРБ, и налагането на административни наказания.

Наказателният кодекс, в който са криминализирани незаконното преминаване на границата, нелегалният трафик на хора, документните престъпления и други свързани с тях деяния, също има важно значение за граничния контрол на чужденците в Република България.

Значение за граничния контрол имат също Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ), Законът за митниците (ЗМ), Законът за убежището и бежанците (ЗУБ), Наказателнопроцесуалният кодекс (НПК), Семейният кодекс (СК), както и други закони и подзаконови нормативни актове от общ характер.

2. Специални вътрешноправни нормативни актове

Към настоящия момент основен нормативен акт, в който се определя граничният контрол на чужденците в Република България, и по-специално условията и редът, по който могат да влизат, пребивават и напускат пределите на българската държава, както и техните права и задължения, е Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ) от 1998 г. Той е изработен от експерти на Министерството на външните работи и Министерството на вътрешните работи в изпълнение на приетата с ПМС № 187 / 06.09.1994 г. Национална програма за противодействие на престъпността и е допълван и изменян многократно. В него е регламентирана и административнонаказателната отговорност на лицата, извършили нарушения на граничния режим.

С приемането на този закон се прави крачка напред в стремежа за синхронизирането на националното с европейското законодателство, а с последните допълнения и изменения – и с достиженията на правото от Шенген. Това личи както от определението на понятието „чужденец“, така и от коренно новата регламентация на условията и реда за влизането на чужденци в страната. Демонстриран е нов подход по отношение на отказа на една определена категория чужденци да влизат, пребивават или преминават във и през страната. Променено е и прилагането на принудителните административни мерки.

Още след влизането на Република България в Европейския съюз в ЗЧРБ се правят необходимите промени, отнасящи се до разграничение в условията и реда, при които гражданите на други държави членки на Европейския съюз и членовете на техните семейства, както и гражданите на държави страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство и на Конфедерация Швейцария и членовете на техните семейства влизат, пребивават и напускат Република България. Те се определят с отделен закон – Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства¹.

Интересен е фактът, че влизането и напускането на граждани на трети страни – съпрузи, партньори или членове на семейството на български граждани, които са и граждани на Европейския съюз, е регламентирано в Закона за чужденците в Република България, а влизането и напускането на граждани на трети страни – съпрузи, партньори или членове на семейството на граждани на Европейския съюз, различни от българските граждани, е регламентирано в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства. Правният режим на влизането и напускането на Република България на членове на семействата на български граждани и на граждани на другите страни членки на ЕС, макар и регламентиран в различни нормативни актове, по същество е един и същ.

Нормите на ЗЧРБ естествено са доразвити в Правилника за прилагането му (ППЗЧРБ), като в групата на вътрешноправните специални нормативни актове е и Наредбата за граничните контролно-пропускателни пунктове, приета с Постановление № 104 на Министерския съвет от 2002 г. С нея се урежда организацията на граничния контрол като съвкупност от контролни дейности на всички компетентни министерства и ведомства (ГДГП-МВР, Агенция

¹ Обн. ДВ, бр. 80 от 03.10.2006 г., в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз.

„Митници“ – МФ, БАБХ-МЗХ), както и Правилника за устройството и дейността на Междуведомствения съвет по въпросите на ГКПП, създаден с Постановление на МС № 213 от 15.05.1997 г. Този орган е пряко подчинен на Министерския съвет на Република България и координира на национално ниво цялостната дейност в зоните на ГКПП.

От изключително важно значение в изследваната област е ЗМВР² от 2014 г., който отменя Закона за МВР от 2006 г. Законът урежда принципите, функциите, дейностите, управлението и устройството на Министерството на вътрешните работи и статута на служителите в него³. Имайки предвид мястото и значението, което този нормативен акт заема в дейността на Гранична полиция, по-нататък в изложението ще му бъде обърнато специално внимание.

На първо място, ще бъде отбелязано, че в новия ЗМВР липсва регламентация на основни задачи на МВР, което се случва за първи път. В разпоредбата на чл. 6 от отменения ЗМВР бяха разписани 13 на брой основни задачи на МВР, а именно: защита на националната сигурност; противодействие на престъпността и опазване на обществения ред; защита на правата и свободите на гражданите и опазване на техния живот, здраве и имущество; осигуряване на разследване на престъпления; защита при бедствия; осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112; осигуряване на пожарна безопасност, извършване на пожарогасителна и спасителна дейност при пожари и извънредни ситуации; граничен контрол и охрана на държавната граница; защита от тероризъм; информационно осигуряване на министерството и на органите на държавна власт; оказване на съдействие на други държавни органи; международно сътрудничество; предоставяне на административни услуги и осъществяване на контролна дейност.

В изпълнение именно на така поставените с отменения закон задачи МВР извършваше и съответните дейности, които бяха регламентирани в чл. 7. В сега действащия ЗМВР са разписани само основните дейности на МВР, като от значение за настоящата разработка са дейностите, осъществявани от ГДПП-МВР. Това се отнася и за взаимодействието ѝ с други органи, които извършват дейности, съпътстващи граничния контрол, които ще бъдат разгледани подробно на по-късен етап.

В ЗМВР са регламентирани девет основни дейности на МВР, които се извършват за осъществяване на политиките по превенция,

² Обн. ДВ. бр. 53 / 27.06.2014 г.

³ Чл. 1 от ЗМВР.

противодействие на престъпността, опазване на обществения ред, защита на националната сигурност, граничен контрол, регулиране на миграционните процеси, защита на финансовите интереси на Европейския съюз, пожарна безопасност и защита на населението. Основни за ГДГП-МВР се явяват оперативно-издирвателната, охранителната, информационната, контролната, административнонаказателната дейност, разследването на престъпления и предоставянето на административни услуги.

Ще бъдат отбелязани само някои важни за настоящата разработка допълнения.

Ново е положението, съгласно което охранителната дейност е дейност по опазване на обществения ред и осигуряване на безопасността на движението по пътищата в Република България. Тя се осъществява и чрез „наблюдение на държавната граница, специфична охранителна дейност за участие в мерките за постигане на летищна сигурност в обществените зони и периметъра на летищата и прилагане на компенсирани мерки“.⁴ На това място от работата ще посочим, че редът и организацията за тази дейност съгласно чл. 14, ал. 3 от ЗМВР се определят с инструкция на министъра на вътрешните работи. С така дадената правна делегация за подзаконовия нормативен акт е предоставена възможност да бъдат разписани изчерпателно всички детайли, свързани с изпълнението на тази дейност.

Важно е изменението, с което е уточнено, че контролна дейност се осъществява от органите на МВР в случаите, определени със закон, и чрез гранични проверки.⁵

Правилникът за устройството и дейността на МВР⁶ също има съществено значение за настоящата разработка, което следва да бъде отбелязано. Разпоредбата на чл. 87, ал. 1 от отменения ППЗМВР⁷, в която се казва, че лицата, преминаващи през държавната граница на Република България, подлежат на гранични проверки в съответствие 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 (Кодекс на шенгенските граници), тук липсва. От правна гледна точка този подход също се явява правилен, тъй като не е необходимо националното законодателство да преповтаря нормите на задължителното за прилагане за държава членка на ЕС европейско законодателство.

⁴ Чл. 14, ал.1, т. 3 от ЗМВР, ДВ бр. 53 от 27.06.2014 г.

⁵ Пак там, чл. 30, ал. 1, т. 3.

⁶ ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г.

⁷ ДВ, бр. 7 от 2011 г.

В *заключение* относно въпроса за правната регламентация на граничния контрол в тесния смисъл, осъществяван на лица, граждани на трети страни (чужденци), могат да бъдат направени следните обобщения:

Първо: В националното ни законодателство не съществува общ, универсален нормативен акт, който да урежда всички въпроси, свързани с граничния контрол. Това многообразие от закони и подзаконни вътрешноправни нормативни актове затруднява не само познаването, но и прилагането им. Този проблем е възможно да се реши с издаването на Закон за граничния контрол, в който следва да намерят място всички въпроси, свързани с условията и реда за влизане и напускане на пределите на Република България от всички пътуващи лица (граждани на ЕС и граждани на трети страни), както и структурните звена, оторизирани да осъществяват граничен контрол. С това значително ще се улесни прилагането на Шенгенските норми както при влизане и напускане на Република България от чужденци, така и за всички лица, пътуващи през пределите на страната, независимо дали се осъществява на външна или на вътрешна граница на ЕС.

В подкрепа на този извод и като добър пример може да се посочи Словения. Дейностите по граничната сигурност, осъществявани от словенската полицията, са регламентирани в Държавния закон за граничния контрол, в който са определени всички правомощия на полицията да осъществява различни процедури, необходими за ефективен граничен контрол.

Второ: Основен стремеж в политиката на Република България в областта на граничния контрол е достигането на стандартите на страните членки на ЕС за оптимален баланс между свободата на движение на хората и строгия контрол върху нелегалната миграция. Овладяването на проблемите, свързани с миграцията, и техният контрол са от важно значение за Република България с оглед географското ѝ положение, което позволява тя да бъде използвана за транзитно преминаване на нелегални емигранти към страните от ЕС.

Трето: Република България прилага унифицирани процедури за контрол на външните граници на ЕС. Всички влизащи, излизащи или транзитно преминаващи през Република България лица подлежат на гранични проверки на ГКПП. Ще отбележим, че този ред се отнася както за чужденците, така и гражданите на нашата страна – като се прави уточнението, че редът е един и същ, но обемът е различен – минимална проверка за граждани на ЕС и цялостна за граждани на трети държави). Това придава стабилност на правните норми и легитимира страната ни пред международните органи и организации в

стремежа ѝ посредством своите компетентни органи да осъществява прецизен граничен контрол.

Посочването на основните нормативни актове способства за изясняване на условията и реда за преминаване на границите на страната. Освен това този ред има пряко отношение по въпроса за защита на основните човешки права, което е едновременно индикатор за характера на държавната власт във всяка отделна страна и съществен фактор за националната и международна стабилност.

ИЗПОЛЗВАНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ И ДОКУМЕНТИ:

- Конституция на Република България.
- Административно-процесуален кодекс.
- Наказателен кодекс.
- Закон за МВР.
- Закон за чужденците в Р България.
- Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства.
- Закон за административните нарушения и наказания.
- Закон за българското гражданство.
- Закон за убежището и бежанците.
- Правилник за устройството и дейността на министерството на вътрешните работи.
- Правилник за прилагане на Закона чужденците в Р България.
- Наредба за граничните контролно-пропускателни пунктове.
- Наредба за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим.
- Наредба за реда за достъп до Националната визова информационна система на Република България и до визовата информационна система на Европейския Съюз.
- Инструкция № КОВ-04-02-351 от 15 август 2013 г. за условията и реда за съгласуване на заявленията за издаване на визи.
- Правилник за устройството и дейността на Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол.
- Правилник за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи.
- Правилник за организацията и дейността на Националния съвет по миграционна политика.

- Стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 08.03.2011 г.
- Стратегия за интегрирано гранично управление.
- Национална стратегия по миграция и интеграция 2008-2015 г.
- Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2011-2020 г.
- Национален план за действие за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген и за премахването на контрола по вътрешните граници, 2010.
- Национален шенгенски план за действие от м. ноември 2001 г. и Национална стратегия за присъединяване на Р България към Европейския съюз.
- План за овладяване на кризисната ситуация, възникнала вследствие на засиления миграционен натиск към територията на Република България. МС. 2013.
- Проектодоклад за морските граници, Брюксел, 4 октомври 2010 г., работен превод, Комисия по оценка готовността на Р България за приемане в Шенген.
- Проектодоклад за българската сухопътна граница, Брюксел, 2010 г., работен превод, Комисия по оценка готовността на Р България за приемане в Шенген.
- Комисия по оценка готовността на Р България за приемане в Шенген, Проектодоклад „Въздушни граници“, Брюксел, 2 февруари 2009 г., работен превод.
- Многогодишна програма по миграция и интеграция на Р България 2008-2013 г. в съответствие с общата програма на Европейския съюз „Солидарност и управление на миграционните потоци“. Дирекция „Международни проекти“. МВР. 2008.