

УПРАВЛЕНИЕ НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ ПРИ ПРЕМИНАВАНЕТО ИМ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И УКРАИНА

Доктор Ана Стоилова
ЮЗУ „Неофит Рилски“
E-mail: anastoilova_@abv.bg

Резюме: Статията разглежда оперативните насоки за управление на външните граници, които са свързани с по-лесното им преминаване от Украйна към Европейския съюз. Тези мерки са продиктувани от настъпилите военни действия в Украйна и имат за цел да улеснят гражданите, напускащи Украйна, да търсят закрила в държавите членки.

Ключови думи: граничен контрол, гранична проверка, разселени лица, лично имущество, парични средства и др.

MANAGEMENT OF EXTERNAL BORDERS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE

Ana Stoilova, PhD
South-West University “Neofit Rilski”
E-mail: anastoilova_@abv.bg

Abstract: The article discusses the operational guidelines for the management of external borders, which are related to their easier passage from Ukraine to the European Union. These measures are dictated by the ongoing hostilities in Ukraine and aim to facilitate citizens leaving Ukraine to seek protection in the Member States.

Keywords: border controls, border checks, displaced persons, personal property, cash, etc.

На 4 март 2022 година в Официалния вестник на ЕС¹ бе публикувано съобщение на Европейската комисия, свързано с осигуряването на оперативни насоки за управление на външните граници, с цел улесняване на тяхното преминаване на границите между ЕС и Украйна. От началото на военните събития в Украйна, започнали на 24 февруари 2022 година, на външните граници на ЕС се засили миграционният натиск от неспирен поток от лица, които търсят закрила в държавите членки на ЕС.

Оперативните насоки имат за цел да подпомогнат държавите членки, граничещи с Украйна, които трябва да създадат условия за сигурно и ефективно управление на

преминаването на лица, бягащи от украинската държава. Тези мерки обхващат границите с Полша, Словакия, Унгария и Румъния. Те са насочени към преодоляване на струпвания на граничните територии и около тях като се постига високо равнище на сигурност и безопасност на цялото Шенгенско пространство. Те включват следното:

- „опростяване на граничния контрол за определени категории лица, включително уязвими лица, като деца и други категории, например транспортни работници, намиращи се в Украйна в хода на изпълнението на своите услуги;
- възможността за организиране на граничен контрол извън граничните контролно-пропускателни пунктове;
- специален режим за преминаване на границите от спасителните служби, полицията, противопожарните служби и граничните служители, моряците, независимо от тяхната националност;
- въвеждане на ленти за спешна подкрепа, за да се осигури достъп и връщане на организациите, предоставящи хуманитарна помощ за хората на територията на Украйна;
- извън обхвата на шенгенските правила, освобождаване от мита и мерки за улесняване на влизането на домашни любимци, пътуващи със собствениците си от Украйна”².

Според Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета по т. нар. външни граници се разбират „сухопътните граници на държавите членки, включително границите по реки и езера, морски граници и техните летища, речни пристанища, морски пристанища и езерни пристанища, доколкото те не представляват вътрешни граници”³.

По смисъла на Кодекса на шенгенските граници (член 9), държавите членки могат да се възползват от неговите разпоредби, в които е залегнала възможността за облекчаване на режима на граничните проверки на външните граници, когато са налице извънредни и непредвидени обстоятелства. Такива извънредни и непредвидени причини имаме тогава, когато извънредни събития водят до движение с такъв динамичен поток от хора, че времето за чакане на граничния контролно-пропускателен пункт става прекалено дълго и всички ресурси по отношение на персонал, устройства и организация са изчерпани. Именно ситуацията в Украйна, предизвикваща интензивно движение на хора, бягащи или завръщащи се от Украйна, налага едно такова временно облекчаване на граничния контрол на украинската граница с ЕС. За да се предприемат действия за целево прилагане на облекчен режим на граничен контрол, следва да се

имат предвид посочените критерии в Съобщението на Европейската комисия относно насоките за вземане на решение на кои хора да се правят проверки и на кои да не бъдат извършвани, а именно:

- „гражданство на държава членка на ЕС;
- съществуващ вече статут на пребиваващ в държава членка на ЕС;
- гражданството на пътника (по-специално дали за третата държава има изискване за притежаване на виза или освобождаване от изискването за виза);
- статута на пребиваване в Украйна на гражданите на трети държави, които не притежават украинско гражданство;
- уязвимостта и възрастта на пътниците, като се обръща особено внимание на висшия интерес на детето;
- всяка налична информация относно заплахи за сигурността, като тероризъм или организирана престъпност, относно възможни заплахи за обществената сигурност и относно рискове от незаконна имиграция;
- наличието на биометричен паспорт;
- наличието (или липсата) на валиден пътен документ;
- статутът на „лице, извършващо ключова дейност“, като например транспортните работници (включително моряците), независимо от тяхната националност, които притежават валидни документи, доказващи тяхната професия”⁴.

С оглед на извънредната ситуация по външните граници на Съюза с Украйна, мерките дават възможност на държавите членки за категориите лица, за които не се прилага облекчения режим на гранична проверка⁵, да ги прилагат не на гранично контролно-пропускателните пунктове, а на друго безопасно място, което не е на територията на пункта.

На държавите членки е предоставена възможност да искат съдействието на Frontex с цел установяването на самоличността на лицата, включващо скрининг на гражданството и проверки на пътните документи. Може да се търси също така използването на оборудване на Евродак и техни служители, които да извършват регистрирането и снемането на пръстови отпечатъци на гражданите на трети държави, за които е необходимо прилагането на такива действия.

Оперативните мерки са ориентирани към улесняване на граничния контрол, който се осъществява при спазването на шенгенските правила, уредени в Кодекса на

шенгенските граници, съгласно който се предвиди премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите-членки на Европейския съюз и се установяват норми, регламентиращи граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите-членки на Европейския съюз. В насоките се използва и понятието „разселени лица“, което по смисъла на Директива 2001/55/ЕО на Съвета означава: “гражданите на трети страни или лицата без гражданство, които е трябвало да напуснат тяхната държава или регион по произход, или са били евакуирани в отговор на призив от международни организации и не са в състояние да се завърнат за продължително време в безопасна обстановка поради преобладаващата ситуация в тази държава. Възможно е тези лица да попаднат в приложното поле на член 1А от Женевската конвенция или на други международни или вътрешни актове, които предоставят международна закрила. Това са лицата, които:

- са напуснали области на въоръжен конфликт или разрастващо се външно насилие;
- са застрашени или станали жертви на систематично или общо насилие, упражнявано по отношение на техните човешки права“⁶.

Друга област от насоките е свързана с работата на компетентните органи, действащи на границата, относно личните вещи и ценните предмети, внесени от разселените лица от Украйна. Такива органи са митническите служители, които осъществяват действията, предвидени в митническото законодателство за митническите освобождавания. Начинът и изискванията за допускане на свободно обращение на лично имущество, принадлежащо на физически лица, които преместват обичайното си място на пребиваване от трета държава на митническата територия на Общността, са уредени в Дял II, Глава I, от чл. 3 до чл. 11 на Регламент (ЕО) № 1186/2009 на Съвета от 16 ноември 2009 година за установяване на система на Общността за митнически освобождавания (кодифицирана версия).⁷

Този законодателен акт определя случаите, при които поради особени обстоятелства се предоставя освобождаване от вносни мита, износни мита и от мерките, приети въз основа на член 133 от Договора за създаване на Европейската общност, за стоки, допуснати за свободно обръщение или изнесени от митническата територия на Общността. Според Регламента „лично имущество“ са вещите, „предназначени за лична употреба на заинтересуваните лица или за нуждите на домакинството им. По-специално за „лично имущество“ се считат: домакинско имущество, велосипеди и мотоциклети, частни моторни превозни средства и ремаркета

към тях, каравани за къмпинг, плавателни съдове за развлечение и частни самолети. За „лично имущество“ се приемат също така и провизии за домакинството в рамките на обичайните за едно семейство запаси, домашни любимци и ездитни животни, както и преносимите инструменти, необходими за упражняването на занаят или свободна професия от заинтересуваното лице”⁸. За лично имущество се смятат още личните вещи, спално бельо, мебелировка и оборудване, предназначени за лично ползване от заинтересуваните лица или за посрещане на нуждите на домакинството им, но не и такива вещи, които поради своето естество или количество могат да имат търговски характер. На основание член 11 от Регламент (ЕО) № 1186/2009⁹ компетентните митнически органи могат да не прилагат определени условия, ограничаващи освобождаването от мита, когато дадено лице е принудено, поради изключителни политически обстоятелства, да премести обичайното си място на пребиваване от трета държава, каквато е Украйна, в митническата територия на Общността. В резултат на тази дерогация разселените лица от Украйна могат да внасят лични вещи в Съюза без да се налагат вносни мита. Освен това, съответните митнически декларации могат да бъдат в по-опростена форма, включително се дава възможност да се използва устното деклариране пред съответните органи.

По аналогичен начин в насоките се обръща внимание, че такава дерогация може да се приложи и на основание Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност¹⁰, свързана с освобождаването от данък добавена стойност при окончателен внос на стоки, представляващи лични вещи на лицата от Украйна. Съгласно Директивата съответните органи могат да не прилагат определени условия, ограничаващи освобождаването от ДДС, когато едно лице променя обичайното си място на пребиваване от трета държава в една от държавите членки по извънредни политически причини. В резултат на такава дерогация разселени лица от Украйна като трета страна могат да внасят лични вещи на митническата територия на Съюза, без да се налага ДДС върху съответния внос.

В насоките са заложили и облекчения, свързани с прилагането на Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005.¹¹ Съгласно посочения регламент лицата следва да представят декларация за паричните си средства при влизане в или напускане на ЕС с 10 000 евро или повече или тяхната равностойност в други валути. По смисъла на Регламента “парични средства“ са:

- валута - банкноти и монети, които са в обращение като средство за обмяна или които са били в обращение като средство за обмяна и все още могат да бъдат обменени чрез финансовите институции или централните банки срещу банкноти и монети, които са в обращение като средство за обмяна;
- прехвърляеми инструменти на приносител - инструменти, различни от валута, които дават право на притежателя им да претендира за парична сума при представяне на инструмента, без да е необходимо да доказва своята самоличност или право върху такава сума. Такива инструменти могат да са пътнически чекове и чекове, записи на заповед или парични нареждания, които са или във формата на инструмент на приносител, подписани са, но не е посочено името на получателя, предвидена е възможност за джиросване без ограничение, издадени са в полза на фиктивен получател или са в друга форма, която позволява да бъдат прехвърлени с предаването;
- стока, използвана като високоликвидно средство за съхраняване на стойност, е стока с голямо съотношение между нейните стойност и обем, която лесно може да бъде превърната във валута на достъпни пазари при ниски транзакционни разходи, като: монети със съдържание на злато от най-малко 90% и злато под формата на кюлчета, късове или буци със съдържание на злато от най-малко 99,5 %;
- предплатени карти, в частност „непоименни карти за съхраняване на или за предоставяне на достъп до парична стойност или средства, която може да се използва за платежни операции, за придобиване на стоки или услуги или за обратно изкупуване на валута, когато тази карта не е свързана с банкова сметка”¹².

По отношение на паричните средства е предвидена възможност да се извърши деклариране на пренасяните парични средства на стойност 10 000 EUR или повече чрез непълна декларация за паричните средства или чрез лична декларация, която следва да съдържа данни за техния приносител с данни за контакт, както и да се посочи конкретния размер на паричните средства.

Оперативните насоки за управление на външните граници при преминаването им между Европейския съюз и Украйна са ориентирани към система от облекчения по отношение реализирането на граничния контрол на границата с Украйна. Тези мерки са предоставени в полза на държавите членки, разположени на границите на украинската държава и тяхната цел е безопасно, сигурно, но и ефективно управление на лицата,

напускащи тази страна. А самото регламентиране на оперативните насоки е свързано с улесняване на граничния, митнически и валутен контрол при ефективното управление на процеса от преминаването на лица¹³, напускащи Украйна и търсеци закрила в ЕС.

¹ ОВ С 104 I/01 от 4 март 2022 г.

² Оперативни насоки за управление на външните граници с цел улесняване на преминаването на границите между ЕС и Украйна.

³ Съгл. чл.2, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекса на Съюза на режима на движението на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1-52).

⁴ Оперативни насоки за управление на външните граници с цел улесняване на преминаването на границите между ЕС и Украйна, с.2-3.

⁵ „Гранични проверки“ означава проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да се гарантира, 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.

⁶ По смисъла на чл. 2, б. “в“ от Директива 2001/55/ЕО НА СЪВЕТА от 20 юли 2001 година относно определянето на минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масов наплив на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия от тяхна страна за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 7.8.2001, стр. 12-23).

⁷ ОВ L 323, 10.12.2009, стр. 23-57

⁸ *Ibidem.*

⁹ Когато определено лице е принудено поради изключителни политически обстоятелства да премести обичайното си място на пребиваване от трета държава в митническата територия на Общността, компетентните органи могат да се дерогират от член 4, букви а) и б), член 6, букви в) и г), и член 8.

¹⁰ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1

¹¹ ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 6-21

¹² *Ibidem.*

¹³ Вж. Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).