
ОПТИМИЗИРАН МОДЕЛ НА ГРАНИЧЕН КОНТРОЛ НА ВЪНШНИТЕ ЗА ЕС ГРАНИЦИ

*Божидар БОЕВ**

OPTIMIZED MODEL OF BORDER CONTROL AT EU EXTERNAL BORDERS

Abstract: *The article presents an optimized model for border control at the EU's external borders, which will be implemented after the entry of the Republic of Bulgaria into the Schengen area.*

Key words: *border control, model, external borders of the EU, Schengen area*

Оптимизираният модел на граничен контрол на външните за ЕС граници ще се реализира след влизането на Република България в шенгенското пространство на базата на определени основни приоритети за граничния контрол и усъвършенстване на подхода за противодействие на организираната престъпност.

ОСНОВНИ ПРИОРИТЕТИ НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С влизането си в ЕС Република България носи отговорност за охраната на около 1700 км от външната граница на ЕС. С влизането в шенгенското пространство значението и отговорността на България ще се засилят, тъй като влизането на територията на страната ще означава свободен достъп на придвижване до всяка точка от държава по Шенгенското споразумение. Мисията на България е да докаже, че е готова да поеме отговорността за контрола на външните граници на ЕС и да се справи с натиска на нелегалната емиграция, което ще е показател за ефективното участие на стра-

* Авторът е докторант във Висшето училище по сигурност и икономика – Пловдив.

ната в шенгенското пространство. България става външна граница на Съюза спрямо няколко ключови региона: Западните Балкани, Турция, Черноморската зона, включително Русия. Ограничителните елементи на Шенген са създадени да предпазват европейските граждани от нелегална имиграция и организирана престъпност от трети страни, а Балканите и Черноморската зона се считат едновременно като основен източник и транзитна зона за нелегални имигранти и криминални заплахи в посока Изток – Запад.¹ Политиката на България спрямо държавите от Западните Балкани трябва да бъде насочена към повишаване на статута на тези държави спрямо ЕС. Те трябва да се подпомогнат по отношение на изпълнението на реформите за членство в ЕС като цяло и в частност да им се предостави техническа и експертно-консултативна помощ за изпълнение на изискванията за безвизово пътуване. Интегрираното управление на границите е важен инструмент в управлението на миграцията и борбата с трансграничната престъпност. Приоритетно е и укрепването на агенция FRONTEX в рамките на мандата ѝ, също и полагането на усилия в борбата срещу използването на фалшиви документи за пътуване и пребиваване, а повишаването на квалификацията на служителите от Главна дирекция „Гранична полиция“ е още един от съществените фактори за ефективна охрана и контрол на външните граници на ЕС. Европейското и шенгенското законодателство в областта на граничния контрол, процедурите за тяхното прилагане и въвеждането на най-добрите практики на държавите – членки на ЕС, спомагат за по-голяма бързина и компетентност при извършване на дейности, свързани с повишаване на сигурността на външните граници на ЕС.

Разпоредбите на Шенгенската конвенция, свързани с граничния контрол, се заменят с Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета на ЕС от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите. Актът е известен като Кодекс на шенгенските граници. Според основни негови определения: Гражданството на Съюза следва да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване; „Вътрешни граници“ (чл. 2) са: общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки, летищата на държавите членки за вътрешни полети и морски, речни и езерни пристанища на държавите членки за редовни транспортни фериботни

¹ **Стефанов, Н.** Миграционната вълна и заплахите за националната сигурност. – В: *Годишник на ВУСИ*, 2015, с. 6 – 10. ISSN 2367-8798.

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; „Гранично-пропускателен пункт“ е всеки пропускателен пункт, който е разрешен от компетентните органи за преминаване на външните граници. Като част от ЕС и предстоящ пълноправен член на шенгенското пространство на територията на България също се оформят два вида граници – вътрешни и външни, което изостря въпроса за опазването на тези граници, подобряването им и адаптирането към изискванията на новия вид граничен контрол, свързани с Шенген.

Граничен контрол е дейност, извършвана на границата в съответствие с целите на КШГ по повод на намерение за преминаване на границата или на акт на преминаване на тази граница независимо по какви съображения и състояща се в гранични проверки и наблюдение на границата. 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.

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 или за излизане от територията на държавите членки. Извършва се още и т.нар. „наблюдение на границата“ – на граници между гранично-пропускателни пунктове и на гранично-пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане на заобикалянето на гранични проверки. Граничното 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, а оборудването и средствата – да съответстват на ситуацията на границата. Възможна е и проверка на втора линия – 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 чл. 6 от КШГ 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 залавят лицата, извършващи незаконен трафик на хора, както и други лица, които биха могли да застрашат вътрешната сигурност на държавите членки.

На граничните контролно-пропускателни пунктове с интензивен трафик е необходимо да има обособено място за проверка на втора линия, снабдено със:

- оборудване, каквото се използва на първа линия;
- връзка със система за проверка на документи с цел установяване на автентичността на пътните документи;
- VSC (видеоспектрален компаратор) с инфрачервена и ултравиолетова светлина, филтри, бяла светлина, пропусната светлина и др.;
- стереоскопичен микроскоп с увеличение поне до 40x;
- четящо устройство за невидимо мастило;
- оборудване и материали за идентифициране (в т.ч. образци за печати за сравнение);
- „Кодекс на шенгенските граници“ и „Шенгенски наръчник“ със съответните приложения;
- справочник с истински и фалшиви паспорти и лични документи;
- оборудване за достъп и/или подаване на заявки за справки в ЕВРОДАК, в Националната автоматизирана дактилоскопска идентификационна система (AFIS), визова информационна система и съответни национални бази данни.

Преминаването на външните граници е уредено в чл. 4 от КШГ: Преминаването се извършва единствено на гранично-пропускателни пунктове, и то в рамките на определеното работно време, ако не са отворени 24 часа в денонощието. КШГ допуска изключения от това правило в следните случаи:

- ✓ във връзка с корабоплавания с развлекателна цел или крайбрежен риболов;
- ✓ за моряци, които слизат на брега за престой в зоната на пристанището, където са акостирали корабите им, или в съседни общини;
- ✓ за лица или групи лица, когато съществува изискване от специален характер, при условие че притежават разрешенията, изисквани от съответното национално законодателство и че не

съществува конфликт с интересите на обществения ред и вътрешната сигурност на държавите членки;

✓ за лица или групи лица в случай на непредвидена извънредна ситуация.

Чл. 6 от КШГ е фундаментален за ЕС и за всеки полицаи. Той определя условията за влизане на граждани на трети страни, за престой, който срок не надвишава 90 дни за период от 6 месеца.

При проверка на външна граница гражданите на трети страни трябва:

✚ да притежават валидни (редовни) пътни документи или документи, които дават право за преминаване на границата;

✚ да притежават валидна виза, ако такава се изисква съгласно Регламент (ЕО) № 539/2001 г. относно определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза при преминаване на външните граници на държави членки, и тези, чиито граждани са освободени от това изискване, с изключение на случаите, когато те притежават валидно разрешение за пребиваване;

✚ да обосноват целта на престоя и това, че разполагат с достатъчно средства за издръжка както за срока на планирания престой, така и за завръщането си в страната на произход или за транзита към трета страна, където е гарантирано тяхното приемане, или че са в състояние законно да придобият тези средства;

✚ да не са регистрирани в ШИС;

✚ да не представляват заплаха за обществения ред, националната сигурност, здравеопазването или международните отношения на някоя от държавите членки (да не са въведени в национални бази данни).

Приложение I. на КШГ съдържа неизчерпателен списък на документи, които граничната охрана може да поиска от гражданин на трета страна с цел да удостовери, че отговаря на условията по чл. 5 в).

Документалните доказателства в потвърждение на целта на влизане могат да включват следното:

❖ За служебни пътувания: покана от компания или орган за присъствие на срещи, конференции, документи, които показват съществуването на търговски отношения или отношения със служебна цел; входни билети за панаири или конгреси.

❖ За пътувания с учебна цел или друг вид обучение: удостоверение за записване в учебно заведение, професионални или академични курсове, студентски карти или удостоверения за посещаваните курсове.

❖ За пътувания, предприети с туристическа цел или по лични причини: подкрепящи документи по отношение на настаняването, маршрута и завръщането могат да бъдат: покана от домакина при гостуване, документ от учреждение, предоставящо настаняване, потвърждение на резервацията за организирано пътуване, билет за обратно връщане или билет за обиколно пътуване.

❖ За пътувания, предприети във връзка с политически, научни, културни, спортни или религиозни събития или поради други причини: покани, входни билети, записвания или програми, които съдържат, където е възможно, името на организацията домакин и продължителността на престоя, или друг подходящ документ, обозначаващ целта на посещението.

Тези документи трябва да се познават и контролират от всички органи на МВР на Република България, включително и във вътрешността на страната.

На граждани на трети страни, които не отговарят на условията, посочени по-горе, но притежават разрешение за пребиваване или виза за повторно влизане, издадени от някоя от държавите членки, или и двата документа в случаите, когато това се изисква, се разрешава влизане на териториите на другите държави членки за транзитно преминаване с цел достигане на територията на тази държава членка, която е издала разрешението за пребиваване или визата за повторно влизане, освен ако имената им не са включени в националния списък на лицата, на които не се разрешава влизане или транзитно преминаване в държавата членка, чиято външна граница лицата се стремят да преминат. В съответствие с Решение № 442/07 от 2008 г. България признава и прилага изключително за целите на транзит национални визи и разрешения за пребиваване, издадени от държава членка, която прилага изцяло достиженията на правото от Шенген, Румъния и Кипър, както и/или разрешения за пребиваване, издадени от Лихтенщайн.

На граждани на трети страни, които са се явили на границата и които отговарят на условията за влизане, с изключение на упоменатото в подточка б), може да бъде разрешено влизане на териториите на държавите членки, ако на границата им бъде издадена виза в съответствие с „Визовия кодекс“ (Регламент (ЕО) № 810/2009), който отменя Регламент (ЕО) № 415/2003 г. за издаване на визи на границата, включително издаване на такива визи за транзитно преминаващи моряци. Новият визов кодекс влиза в сила от 5.04.2010 г. и уеднаквява визовите правила и процедури за всичките 28 държави от шенгенската зона. Така европейската виза

за възрастни струва 60 €, а за деца на възраст от 6 до 12 години – 35 €. Консулствата на шенгенските държави в чужбина са длъжни да вземат решения по молбите за визи в течение на 15 дни след подаването им и да информират гражданите за причините за евентуален отказ, а при издаването на шенгенска виза в единната база данни на шенгенските полицейски и имиграционни служби задължително ще се включва не само снимка, но и пръстови отпечатъци от лицето, поискала виза. Издаването на визи ще става на специалните визови гишета, които вече са създадени на всички гранични пунктове, външни за Европейския съюз, като Република България ще издава визите за 15 минути – значително съкратено време и изцяло съвпадащо със стандарта в останалите държави – членки на Шенген. Всички лица при преминаване на външна граница, включително граждани на ЕС, подлежат на задължителна минимална проверка. Такава трябва да извършва и България като външна граница на шенгенското пространство. Минималната проверка включва проверка за установяване на самоличността въз основа на представяне или показване на пътните документи, идентификация – сравняване и установяване на пълно съответствие между относително неизменчивите белези на външността с тези на фотографското или друго изображение в представения документ за задгранично пътуване, проверка на редовността (признаци за фалшификация) и валидността на документа, ако е необходимо, и с технически средства, и чрез справка с национални или европейски бази данни с цел да се установи дали тези лица не представляват заплахата за вътрешната сигурност, обществения ред, международните отношения на държавите членки или за общественото здраве. Тези справки не противоречат на Директива 2004/38/ЕО. Последствията от тези справки не застрашават правото на влизане на лица, ползващи се с общностното право на свободно движение.

При преминаване на външни граници гражданите на трети страни подлежат на цялостни/обстойни проверки, които в съответствие с Регламент (ЕО) 2016/399 г. и Инstrukция № 1405 включват: идентификация на лицето, проверка на редовността на документа, признаци за фалшификация и валидност на документа, наличие на виза, включително проверка на биометрични данни, или разрешение за пребиваване, общ срок на пребиваване съгласно националното законодателство или международните договори, по които Република България е страна, наличие на финансови средства и документи, удостоверяващи декларираната цел. Обс-

тойната проверка включва и проверка в АИС „Граничен контрол“ и в ШИС, която има за цел да установи дали чужденецът, превозното средство и предметите, които превозва, няма да застрашат обществения ред, вътрешната сигурност и общественото здраве или международните отношения на някоя държава членка, а именно средства, предназначени да причинят смърт или сериозни наранявания на значителен брой хора чрез освобождаването, разпръскването или въздействието на токсични химични вещества и техните прекурсори, болестотворни микроби и организми и йонизиращи лъчения.² Обстойната проверка на излизане съответства на тази при влизане, като допълнително се проверява за спазване на разрешения срок на престой.

На проверки на втора линия подлежат лица при следните обстоятелства:

- ✓ при съмнение в редовността на документа за пътуване и съпровождащите документи;

- ✓ когато не отговаря на условията за влизане и преди да му бъде отказано влизане;

- ✓ при необходимост от допълнителна справочна дейност с оглед на цялостното поведение и външния вид на пътника, положените в паспорта визи, печати или други отметки, съпровождащите документи (покани, ваучер за предплатени услуги, билети, резервации за хотел, застраховки, налични средства, маршрут и посока на движение, придружаващи лица, особености на превозното средство, с което пътува лицето, съмнения за вече изразходван разрешен визов или безвизов престой).

- ✓ при идентифициране на лицето в АИС „Граничен контрол“ или ШИС като обект, спрямо който следва да се предприемат определени действия при влизане или излизане от страната.

При установяването на издирвано транспортно средство органите на ГД „Гранична полиция“ го задържат и предават в съответния ГПУ. Превозно средство се задържа в случаите, когато е обявено за издирване или има издаден акт от органите на съдебната власт.³

Граждани на трети страни, които подлежат на проверка на втора линия, получават информация за целта и процедурата за такава проверка. Тази информация е на разположение на всички

² **Стефанов, Н.** Министерството на вътрешните работи и защитата от оръжията за масово унищожение. Бургас: Флат, 2012, с.19. ISBN 978-954-92726-6-6.

³ **Стефанов, Н.** Министерството на вътрешните работи и кризите от невоенен характер. Бургас: Флат, 2012, с. 102. ISBN 978-954-92726-3-5.

официални езици на Съюза, както и на езика/езиците на страната или страните, граничещи със съответната държава членка, и указва, че гражданинът на трета страна може да поиска името или служебния личен номер на граничната охрана, която извършва цялостната проверка на втора линия, името на гранично-пропускателния пункт и датата, на която е премината границата. Проверки на лица, които се ползват с общностното право на свободно движение, се извършват в съответствие с Директива 2004/38/ЕО.

На външна граница се предвижда и възможност за извършване на облекчени гранични проверки, регламентирани в чл. 8 от КШГ. Те се прилагат при извънредни и непредвидени обстоятелства, голям интензитет на пътничеството, който предизвиква дълго чакане, и при изчерпани всички ресурси по отношение на персонал, устройство и организация на ГКПП. По правило граничните проверки на влизащи е с приоритет пред граничните проверки на излизащи. Решението за смекчаване на проверките се взема от началника на ГКПП. Дори при решение за облекчени гранични проверки граничните служители подпечатват пътните документи на граждани на трети страни както при влизане така и при излизане.

Отказва се влизане на териториите на държавите членки на гражданин на трета страна, който не отговаря на условията за влизане, постановени в чл. 6, § 1, и не принадлежи на категориите лица, посочени в чл. 5, § 4. Тази процедура не накърнява прилагането на специални разпоредби относно правото на убежище и международна закрила или въпроса с дългосрочни визи. Отказът може да бъде издаден единствено въз основа на аргументирано решение, което посочва точните причини за отказа. Решението се взема от орган, упълномощен от националното законодателство, и незабавно влиза в сила. Аргументираното решение се предоставя чрез стандартен формуляр, попълнен от органа, упълномощен от националното законодателство да налага отказ за влизане. Попълненият стандартен формуляр се предава на съответния гражданин на трета страна, който потвърждава получаването на решението за отказ за влизане чрез този формуляр.

Лицата, на които е издаден отказ за влизане, могат да обжалват в съответствие с националното право. На гражданите на трети страни се предоставя също така писмена информация за лицата за контакт, които могат да предоставят информация за представителите, компетентни да действат от името на граждани на трети страни в съответствие с националното право. Освен компенсация в съответствие с национално право, засегнатият гражданин на трета

страна има право зачеркнатият печат за влизане да бъде заличен в случаите, когато обжалването заключи, че решението за отказ за влизане е неправилно обосновано. При решение за отказ за влизане граничната охрана предприема мерки граждани на трета страна, на които е забранено влизане, да преминат и влязат на територията на съответната държава членка.

Оперативното сътрудничество между държавите членки в областта на управление на външните граници се координира от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество на външните граници на държавите членки, създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 (ФРОНТЕКС). Република България има трима представители в централата на Агенцията, установени са отлични контакти и се провеждат съвместни операции на територията на страната и извън нея. Държавите членки могат да продължат оперативното сътрудничество и с други държави на външните граници, включително размяната на офицери за свързка. Държавите членки осигуряват обучение за правилата за граничен контрол и основните права. В това отношение се държи сметка за общите стандарти на обучение, създадени и доразвити от Агенцията. Целта е постепенно да се създаде единна система за гранична охрана на ЕС. За целта Академията на МВР предприема мащабни мерки за унифициране на образованието и обучението по общите правила.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗМВР са внесени промени, обезпечаващи изпълнението на критериите за присъединяване на Република България към шенгенското пространство. Регламентира се обменът на информация в рамките на Шенгенската информационна система, както и създаването в МВР на Национална шенгенската информационна система, представляваща автоматизирана информационна система с национална база данни, осигуряваща обмена на информация между държавите, прилагащи шенгенското законодателство за защита на националната сигурност и обществения ред, управление на контрола по външните граници на Европейския съюз и подпомагане на полицейското и съдебното сътрудничество. Регламентирано е и осъществяването на въздушно наблюдение на границите. В хода на подготовката за присъединяването на Република България към шенгенското пространство са предприети редица дейности за подобряване на инфраструктурата и въвеждане на ново техническо оборудване за пълно покриване на шенгенските стандарти и най-добри практики за граничен контрол. За изпълнение на тези критерии чрез национално финансиране и по програми на Европейския съюз и Светов-

ната банка са осигурени необходимите средства и се реализират редица проекти. През 2010 г. е изпълнен проект за изграждане на Интегрирана система за наблюдение на морската граница. От 8.12.2010 г. в реално време се осигурява пълна ситуационна картина за движението на плавателни средства във вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона и част от изключителната икономическа зона. На 8.09.2010 г. е подписан договор с консорциум Ериксон Словакия – България за изграждане на първия етап от Интегрираната система за наблюдение на българотурската граница в участъка от ГКПП Капитан Андреево до ГКПП Лесово с дължина на участъка 58 км. От края на м. ноември 2010 г. в ГДГП е изграден и функционира Национален координационен център (НКЦ), който координира всички дейности, свързани с граничния контрол на национално ниво, и осигурява информация за обстановката по българските граници към Агенция FRONTEX. НКЦ е част от изграждащата се Европейска система за наблюдение на външни граници на ЕС – EUROSUR. От м. ноември е въведена Националната шенгенска информационна система и на всички ГКПП – новата система АИС „Граничен контрол“, която се състои от над 500 автоматизирани работни места. Същата осигурява извършване на автоматизирани проверки в НШИС. Системата предоставя разширена информация за истинността на проверявания документ.

От 30.11.2010 г. на всички ГКПП е пусната в реална експлоатация новата визова система на ГКПП с възможност за автоматизирано издаване на визи с биометрични данни. По Инструмента Шенген ГДГП получава общо 11 нови кораба – един 200-тонен, два 60-тонни, два 20-тонни граничнополицейски кораба за охрана на морската граница, шест 20-тонни речни кораба, 3 хеликоптера, разполагащи с модерно техническо оборудване за въздушно наблюдение на границата, както и 10 мобилни лаборатории за проверка и контрол на документи. През 2010 г. ГДГП участва на територията на държавите – членки на ЕС, в съвместни операции, организирани от Фронтекс, със 79 служители, 11 мобилни термовизионни системи, 3 ръчни термовизионни камери и 14 автомобила. През 2011 г. ГДГП участва в операции на Фронтекс с изпращане на 69 служители, 5 мобилни термовизионни системи, 6 ръчни термовизионни системи и 10 автомобила с висока проходимост. На територията на Република България се проведеха и съвместни операции с участието на 66 служители от държавите – членки на ЕС.

В заключение ще отбележим, че всички предвидени за Република България мерки в област „Граничен контрол“ за покрива-

не на изискванията за пълноправно членство в Шенген са изпълнени към момента и страната ни е много добре технически, инфраструктурно и институционално обезпечена и подготвена. Влизането в Шенген обаче означава и голяма отговорност за България и гласуваното ѝ доверие като външна граница на ЕС. Нашата страна ще трябва да гарантира както своята сигурност, така и сигурността на своите партньори, и да демонстрира отлични умения за наблюдение и контрол на външните държавни граници, за да може да се справи с потока на нелегална имиграция и контрабанда и с проблемите, свързани с организираната престъпност.

Литература

1. **Кодекс** на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници). Обн. *ДВ*, бр. 77 от 23.03.2016 г. с изм. и доп.
2. **Кодекс** на шенгенските граници.
3. **Конвенция** за прилагане на Шенгенското споразумение.
4. **Наредба** за ГКПП. Обн. *ДВ*, бр. 54 от 31.05.2002 г.; изм. и доп. *ДВ*, бр. 61 от 6.08.2010 г.
5. **Регламент** (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета на ЕС от 15 март 2006 г.
6. **Регламент** (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 г.
7. **Регламент** (ЕО) № 810/2009.
8. **Стефанов**, Н. Министерството на вътрешните работи и защитата от оръжията за масово унищожение. Бургас: Флат, 2012. ISBN 978-954-92726-6-6.
9. **Стефанов**, Н. Министерството на вътрешните работи и кризите от невоенен характер. Бургас: Флат, 2012. ISBN 978-954-92726-3-5.
10. **Стефанов**, Н. Миграционната вълна и заплахите за националната сигурност. – В: *Годишник на ВУСИ*, 2015, с. 6 – 10. ISSN 2367-8798.