

Проблеми при прилагането на Шенгенското законодателство в България

гл. ас. д-р Емануил Коларов

***Problems of implementation of Schengen acquis in Bulgaria:** The area of freedom, security and justice is based on Chapter 6 of the Treaty on the European Union (EU) and on Chapter 4 of the Treaty establishing the European Community (EC). It concerns the third and the first pillar of the EU which means that different ways for decision making are provided and different means for achieving the aims of this area are available for the institution of the EU. Different national legislation and practices need to be organized by common rules on at least minimum requirements and minimal provisions on different crimes in order to achieve harmonized action of member states against organized crime. The paper points on Schengen acquis as a manner of harmonized approach against these problems. However, implementation difficulties would occur at the border region between Bulgaria and Romania because the Danube remains an international river and three legal regimes regulate navigation and movement on the Danube river – international, European and national. This requires much effort from the part of police bodies and national legislation authorities to act in harmonized manner.*

Key words: European Union, free movement of people, Schengen legislation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз се развива в две форми на сътрудничество между държавите-членки – наднационална (в рамките на Европейските общности) и междуправителствена (в рамките на общата външна политика и на наказателноправното полицейско и съдебно сътрудничество). Хибрид от тези две форми е ангажиментът на държавите-членки по прилагане (изцяло или частично) на т.н. Шенгенско законодателство. С Договора от Амстердам (подписан 1997 и в сила от 1999) Шенгенското споразумение (1985), Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение (1990), Протоколите за присъединяване към тях и решенията, приети дотогава от Изпълнителния комитет по Шенгенската конвенция, стават част от правната система на Европейския съюз. Функциите на посочения Изпълнителен комитет се поемат от Съвета, който е институция на Европейската общност. Същевременно Съдът на ЕО започва да упражнява правомощията, които са му предоставени по Договора за създаване на ЕО и по отношение на Шенгенските актове. С това се цели да се създаде *пространство на свобода, сигурност и правосъдие* на територията на Европейския съюз.

Пространството на свобода, сигурност и правосъдие е уредено в глава VI от ДЕС (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси) и в глава IV от ДЕО (визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободата на движение на хора), допълнени с разпоредбите на Шенгенските актове. Договорните разпоредби относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие са комплексни, оттук е сложен и различен механизмът за вземане на решения, приложим съгласно глава VI ДЕС и глава IV ДЕО. Различни са също и правомощията на Съда на ЕО по отделните въпроси на това пространство.

От момента на присъединяване на България към ЕС – по силата на чл. 4 от Акта относно условията за присъединяване – Шенгенските актове са задължителни и се прилагат в нашата страна. Това поражда проблем с адаптирането на българското законодателство и към Шенгенското, а не само към пряко приложимото общностно право, но също и още по-важния проблем с прилагането на тези правила.

Това е особено чувствителна тема в граничния регион между България и Румъния по протежението на международната река Дунав, режимът на корабоплаването по която е предмет на международен договор, по който страни са както държави-членки на ЕС, така и не членуващи в ЕС държави като Сърбия и Украйна. Докладът е инспириран от дискусиите, водени с представители на граничните власти в Русе и

Гюргево. Тези дискусии бяха насочени главно към практиката, но тук теорията трябва да заимства проблеми, по които да даде своите обяснения. Защото при прилагането на Шенгенското законодателство не става дума само за изпълнително-разпоредителна дейност на органите на изпълнителната власт, но и за отчитането на важни ценности и принципи на европейското право – като свобода, сигурност, зачитане правата на човека.

Изложение

§ 1. Вътрешен пазар на Европейската общност и свобода на движение на лица

Вътрешният пазар е уреден в Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО). Преамбюлт на този договор изразява решимостта на държавите-членки да осигурят с общи действия икономическия и социален прогрес на своите народи като премахнат бариерите, които ги разделят. Тази идея е нормативно закрепена като дейност на Общността в чл. 3 ДЕО, а именно да изгради „вътрешен пазар, характеризиращ се с премахването на пречките за свободно движение на стоки, лица, услуги и капитал“, както и „мерки относно влизането и движението на лица“ на територията на Общността. По-нататък чл. 14 ДЕО дава дефиниция на вътрешния пазар: „пространство без вътрешни граници, в което се гарантира свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали, съгласно разпоредбите на този договор“.

Свободата на движение на лица е уредена в чл. 18 ДЕО като едно от основните права на гражданите на Съюза: „Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията по този договор и на разпоредбите по прилагането му.“

Тази разпоредба е особено важна, тъй като повдига множество въпроси. Тук не става дума само за възможността за свободно придвижване на територията на Европейската общност, а за „спазване на ограниченията и условията по този договор и на разпоредбите по прилагането му“. Тази именно формулировка може да предизвика известни затруднения при упражняването на свободата на движение. Държавите-членки могат да прилагат ограничения на тази свобода с оглед на опазването на общественения ред, обществената сигурност и общественото здраве. Директива 90/364 предвижда, че държавите-членки могат да изискват от гражданите на други държави-членки, които желаят да пребивават на тяхна територия, да имат медицинска застраховка, която да покрива всички рискове в приемащата държава, както и да имат достатъчно средства, за да не бъдат в тежест на системата за социално осигуряване през периода на пребиваване.

В този смисъл е и решението на Съда на ЕО по дело Баумбаст срещу Държавния секретар в Министерството на вътрешните работи на Великобритания от 2002 г. Ситуацията е следната: Г-н Баумбаст е германец, женен за колумбийка, с две деца. Те пребивават във Великобритания от 1990 г. През това време г-н Баумбаст е работил като служител, а след това е започнал работа като самонаето лице. След като фирмата му фалира, от 1993 той започва работа към немски компании в Китай и Лесото. Съпругата и децата му продължават да живеят в Англия. Те не използват социалната система там, а имат медицинска застраховка в Германия, където често пътуват за лечение. През 1995 г. Министерството на вътрешните работи на Великобритания отказва да поднови разрешението за пребиваване на г-н Баумбаст и неговото семейство поради това, че медицинската му застраховка не покрива разходи за спешна медицинска помощ. Въпросът е повдигнат и пред Съда на ЕС относно прякото приложение на чл. 18, ал. 1 ДЕО. Съдът в своето решение се мотивира така:

„Що се касае за правото на пребиваване на територията на държава-членка съгласно чл. 18, ал. 1 ДЕО, това право е предвидено пряко за всеки гражданин на Съюза според ясната и точна разпоредба на Договора за ЕО. ...

Това право обаче може да бъде осъществявано съгласно ограниченията и условията, уредени в ДЕО и разпоредбите, приети за прилагането му.

Във всеки случай, ограниченията и условията, към които се отнася чл. 18 ДЕО и са уредени в директива 90/364 се основават на идеята, че упражняването на правото на пребиваване на гражданите на Съюза може да бъде подчинено на легитимния интерес на държавите-членки. Съгласно директивата ползващите се с право на пребиваване не трябва да представляват неоснователна тежест за обществените финанси на приемащата държава-членка.

Но тези ограничения и условия трябва да се прилагат в съгласие с ограниченията, наложени от Европейското право и в съзвучие с общите принципи на това право, по-специално на принципа за пропорционалността.

С оглед приложението на принципа за пропорционалност към фактите по делото, трябва да се припомни, първо, че не се отрича, че г-н Баумбаст има достатъчно средства по смисъла на директива 90/364; второ, че той е работел и при това законно е пребивавал в приемащата държава-членка няколко години подред, първоначално като служител, а след това и като самонаето лице; трето, че през този период семейството му също е пребивавало в приемащата държава-членка и е останало там дори след като дейността му като служител и самонаето лице в тази държава се прекратява; четвърто, че нито г-н Баумбаст, нито членовете на неговото семейство са били в тежест на обществените финанси на приемащата държава-членка; и пето, че и г-н Баумбаст, и неговото семейство имат пълна медицинска застраховка в друга държава-членка на Съюза...

Отговорът на въпроса трябва, следователно, да бъде, че гражданин на Европейския съюз, който не пребивава като работник в приемащата държава-членка има право на пребиваване като гражданин на Съюза при пряко приложение на чл. 18, ал. 1 ДЕО. Упражняването на това право е предмет на ограниченията и условията, посочени в тази разпоредба, но компетентните органи и, когато е необходимо, националните съдилища трябва да осигурят тези условия и ограничения да се прилагат в съзвучие с общите принципи на Европейското право и, по-специално, принципа за пропорционалност.”

Условията за движение на лица, граждани на трети държави е уредена в глава IV ДЕО, чл. 61-69. Тя урежда въпросите на визите, предоставянето на убежище и имиграцията и други политики относно свободата на движение на лица.

§ 2. Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Третата колона на ЕС понастоящем включва предвиденото в глава VI ДЕС „полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси” – чл. 29-42 ДЕС. Чл. 29 ДЕС: „Без да се засягат правомощията на Европейската общност, целта на Съюза е да осигури на гражданите високо ниво на защита в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, като развива общо действие между държавите-членки в сферите на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и чрез превенция и борба с расизма и ксенофобията”.

Тази цел се постига чрез превенция и борба с престъпността, организирана и други нейни форми, по-специално тероризма, трафика на хора и престъпления срещу деца, нелегалния трафик на наркотици и оръжие, корупция и измами, посредством:

- близко сътрудничество между полицейските служби, митническите органи и другите компетентни органи в държавите-членки, пряко и чрез Европейското полицейско ведомство (Европол), в съответствие с разпоредбите на чл. 30 и 32;
- близко сътрудничество между съдебните и други компетентни органи на държавите-членки, включително сътрудничество чрез Европейското звено за съдебно сътрудничество (Евроюст), в съответствие с разпоредбите на чл. 31 и 32;
- сближаване, където е необходимо, на наказателноправните норми в държавите-членки, в съответствие с разпоредбата на чл. 31, б. е.”

§ 3. Шенгенското споразумение и свързани с него актове

А. Първично шенгенско право

Предтеча на *Шенгенското споразумение* и последващите го актове е *Споразумението от Саарбрюкен* (1984) между Франция и Германия за постепенното облекчаване на граничния контрол и засилване на полицейското сътрудничество между тези две страни. Една година по-късно към тях се присъединяват и Белгия, Холандия и Люксембург, като за целта на 14.06.1985 в гр. Шенген (Люксембург) се сключва ново споразумение. Основната цел на това споразумение е постепенното премахване на контрола над лицата при преминаването на границите между тези държави.

На 19.06.1990 се подписва *Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение* (Шенгенска конвенция). Основа на този нов договор са компенсаторните мерки, които трябва да се приложат в следствие на премахването на контрола по вътрешните граници и осигуряване на пространство на сигурност и правосъдие. Това се свързва със следните дейности:

- обединяване на разпоредбите относно влизането и краткосрочното пребиваване на чужденци в „шенгенското пространство” (единна шенгенска виза);
- въпроси на предоставянето на убежище (определяне на компетентната да разгледа молбата за предоставяне на убежище държава-членка);
- мерки срещу трансграничния трафик на наркотици;
- полицейско сътрудничество;
- съдебно сътрудничество между държавите от шенгенското пространство.

Шенгенската конвенция влиза в сила на 1.09.1993, но практическото влизане в сила на отделни нейни разпоредби продължава до 26.03.1995 след създаването на необходимите допълнителни технически и правни условия (формирането на бази данни и на органи по защита на данните).

С протокол към *Договора от Амстердам*, подписан на 2.10.1997 и влязъл в сила на 1.05.1999 шенгенското сътрудничество се включва в дейностите на Европейския съюз.

България и Румъния прилагат частично шенгенското законодателство. Те понастоящем те не издават шенгенски визи. За възприемане на общите норми на шенгенското законодателство е необходимо да се отговори на определени изисквания. Към тях спадат привеждане в действие на система за контрол на лицата и багажа (чрез Шенгенската информационна система) и успешно приключване на процедура по оценяване, в рамките на която се проверява възможността за изпълнение и пълно прилагане на изискванията шенгенското законодателство. Като резултат граничният контрол при преминаването на вътрешните граници се премахва.

Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение съдържа легални дефиниции на важни понятия в шенгенското право:

- вътрешни граници – това са *общите сухопътни граници* на договарящите страни, както и техните *летища за вътрешни полети* и морските им *пристанища*, които се използват изключително за *редовни транспортни превози от или*

към други пристанища на територията на договарящите страни без прекачване на пристанища извън тези територии;

- външни граници – това са *сухопътните и морските граници*, както и *летищата и морските пристанища* на договарящите страни, *доколкото те не представляват вътрешни граници*;

- трета държава – това е всяка държава, различна от договарящите страни;

- чужд гражданин – това е всяко лице, което не е гражданин на държава-членка на Европейския съюз;

- гранично-пропускателен пункт – това е всеки *пункт за преминаване* на границата, който е разрешен от компетентните органи за преминаване *на външните граници*;

- граничен контрол – това е *контрол* по границата *във връзка с намерение за пресичането на границата, независимо от какви съображения*.

Съгласно чл. 2 от Шенгенската конвенция *вътрешните граници могат да се преминават навсякъде, без да се извършва проверка на лицата*. Тази норма не е абсолютна, от нея са възможни изключения. Изключенията засягат съображения за обществен ред и национална сигурност. В такъв случай държава, страна по конвенцията, може да въведе национален граничен контрол по вътрешна граница (или по всички вътрешни граници), след като се консултира с останалите страни по конвенцията. В неотложни случаи най-напред държавата предприема мерки за установяване на вътрешен граничен контрол, след което информира останалите договарящи страни.

Тези ограничения съответстват на ограниченията, които държава-членка на ЕС може да въведе спрямо свободата на движение на лица (вкл. работници) от съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (чл. 39 ДЕО – относно свободата на движение на работници, и чл. 46 ДЕО – относно свободата на установяване).

Свободата на придвижване в шенгенското пространство (вкл. преминаването на вътрешните граници) важи и за граждани на трети страни, които пребивават на законно основание в една от държавите по Шенгенската конвенция. Това са случаите на граждани на трети държави, за които има изискване да притежават виза, за да могат да преминат външните шенгенски граници, както и граждани на трети държави, за които няма изискване да притежават шенгенска виза; редом с тях това са случаи и на чужди граждани, които имат разрешение за пребиваване в една от договарящите страни.

Чл. 19 от конвенцията гласи, че *„чуждите граждани, които притежават единна виза и които са влезли редовно на територията на една от договарящите страни, могат да се движат свободно на територията на всички договарящи страни за срока на валидност на визата...”*

Другият случай е уреден в чл. 20, като *„чуждите граждани, за които няма изискване да притежават виза, могат да се движат свободно на територията на договарящите страни за период до три месеца в рамките на шест месеца, считано от датата на първото влизане...”*

Когато чуждият гражданин има разрешение за пребиваване, той може да осъществи свободата си на движение в другите държави по конвенцията в рамките на три месеца.

За всички чужди граждани, които влизат редовно в някоя от държавите от шенгенското пространство има задължение да се регистрират при влизане или в срок от три работни дни след влизането на територията на тази държава. Същото задължение тежи и на чуждите граждани, които преминават на територията на друга държава от това пространство.

Срокът, през който чужд гражданин може да пребивава на територията на държава от шенгенското пространство е, както следва:

- краткосрочен престой – не повече от три месеца. Този престой е редовен чрез издаване на единна виза;
- дългосрочен престой – над три месеца. Този престой е редовен чрез издаване на национална виза от държава от шенгенското пространство, съгласно вътрешното й законодателство. Такава виза, съгласно чл. 18, дава възможност на чуждия гражданин да премине транзитно през територията на другите държави от шенгенското пространство с цел да влезе на територията на държавата, която е издала визата;
- транзитно преминаване – то се разрешава на чужд гражданин, който има разрешение за пребиваване или виза за повторно влизане, издадени от договорящите страни.

Преминаването на външните граници може да става само на гранично-пропускателните пунктове и в рамките на установеното работно време. При полети от трети държави подлежат на проверка още при влизането на първото летище, а при полети към трети държави пътниците подлежат на проверка на летището по външния полет. Тези ситуации са свързани с прекачване от външни полети към полети по вътрешните линии и обхващат както контрола спрямо лицата, така и проверката на багажа.

Движението през външните граници подлежи на контрол, който се осъществява от националните компетентни органи. Този контрол се извършва на тяхна територия и се подчинява на нормите на тяхното законодателство, като се отчита интересът на всички страни от шенгенското пространство и се подчинява на общи принципи:

- проверката на лицата включва проверка на пътните документи и на останалите условия за влизане, пребиваване, работа и излизане от страната, както и разследване и предотвратяване на заплахите за националната сигурност и обществен ред на държавите; тя засяга превозните средства, вещите и може да включва и претърсване;
- лицата подлежат на проверка най-малко на тяхната самоличност на основата на представените пътни документи;
- при влизане и излизане чуждите граждани подлежат на цялостна проверка (самоличност, багаж, превозно средство, вкл. претърсване);
- контролът при влизане има приоритет пред контрола при излизане.

Б. Вторично шенгенско право

Регламент 562/2006 на Съвета и Европейския парламент за създаване на кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите дефинира някои специфични понятия, свързани с движението на лица през границите:

- гранична проверка – това е проверка, извършена на гранично-пропускателния пункт за гарантиране на това, 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 – това е наблюдение на границата между гранично-пропускателни пунктове и наблюдението на гранично-пропускателни пунктове извън установеното работно време с цел да не се допусне заобикаляне на гранична проверка;
- проверка на първа линия – това е проверка, която се извършва на мястото, където се проверяват всички преминаващи лица;

- проверка на втора линия – това е последваща проверка, която може да се извърши на специално място, далеч от мястото, където се проверяват всички преминаващи лица;

- гранична охрана – това е всеки публичен служител, назначен в съответствие с разпоредбите на вътрешното право на гранично-пропускателен пункт или по границата или в близост до границата, който изпълнява задачи, свързани с граничния контрол.

При преминаване на външната граница *всички лица* подлежат най-малко на проверка за установяване на самоличността. Тази минимална проверка се състои от бърза и целенасочена проверка, когато е необходимо и чрез използване на технически устройства и справка в съответните бази данни за откраднати, незаконно присвоени, загубени или невалидни документи, на валидността на документа, с който се разрешава на законния му притежател да премине границата, и на наличието на знаци за фалшифициране или подправяне.

Лицата, които се ползват от общностното право със свобода на движение, подлежат на минимална проверка. Граничната охрана може да направи справка с национални или европейски бази данни с цел установяване дали лицето не представлява достатъчно сериозна заплаха за вътрешната сигурност, общественения ред, общественото здраве и международните отношения на държавите членки.

Гражданите на трети страни подлежат на цялостна проверка. Това включва проверка на условията за влизане:

- валидни пътни документи или документи, които дават право за преминаване на границата;

- валидна виза, ако такава се изисква съгласно регламента относно държавите, чиито граждани трябва да притежават виза;

- обосновка на целта и условията на планирания престой;

- достатъчно средства за издръжка, както за срока на престой, така и за завръщането си в страната на произход или за транзит към трета страна, или доказателство, че са в състояние да придобият законно такива средства за издръжка;

- да не са регистрирани в Шенгенската информационна система като лица, за които е подаден сигнал за забрана за влизане;

- да не са заплаха за обществения ред, националната сигурност, общественото здраве или международните отношения на някоя от държавите-членки (да не са регистрирани в национална база данни като лица, на които не се разрешава влизане на някое от тези основания).

- при необходимост проверка на документите, които удостоверяват пребиваване и преследване на професионална дейност.

Цялостната проверка *на влизане* включва подробен оглед на документите в следните насоки:

- дали лицето притежава валиден документ за преминаване на границата, придружен със съответната виза или разрешително за пребиваване;

- задълбочена проверка на пътните документи за знаци на фалшификация и подправяне;

- проверка на печатите за влизане и излизане върху пътните документи за сравняване на датите на влизане и излизане, за да се установи дали лицето е превишило максималния разрешен срок на престой;

- проверка относно мястото на заминаване и пристигане;

- проверка относно целта на планирания престой (при необходимост се проверяват и документи, доказващи тази цел);

- проверка дали лицето разполага с достатъчно средства за издръжка за срока и целта на планирания престой, за завръщането си в държавата по произход или транзита към трета държава;

- проверка дали превозното средство на лицето и предметите, които превозва не представляват заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве и международните отношения на държавите-членки.

При излизане цялостната проверка включва:

- проверка за притежаване на валиден документ за преминаване на границата;
- проверка на пътните документи за знаци за фалшификация и подправяне;
- при възможност проверка дали лицето не представлява заплаха за обществения ред, сигурност, здраве и международни отношения на държавите-членки;
- допълнително: проверка на валидността на визата, на срока на разрешението престой и справка в информационните масиви на Шенгенската информационна система за сигнали относно лицето или пренасяните от него вещи.

Когато непредвидени или извънредни обстоятелства налагат това, могат да бъдат приложени облекчени гранични проверки. Тези обстоятелства трябва да водят до повишена интензивност на движението и прекалено удължаване на времето за чакане на гранично-пропускателния пункт. В такъв случай се прилага принципът за приоритет: граничните проверки на влизачи е с приоритет пред граничните проверки на излизачи. Началникът на граничната охрана на съответния гранично-пропускателен пункт може да вземе решение за облекчаване на граничните проверки. Тази мярка е временна, съобразена с обстоятелствата и се въвежда постепенно, в пълно съответствие с принципа за пропорционалност. И в този случай граничната охрана подпечатва пътните документи на граждани на трети страни и при влизане, и при излизане през съответния гранично-пропускателен пункт.

В хипотезата на тази извънредна ситуация на граничната охрана е предоставена оперативна самостоятелност. Целта е съобразяване с обстановката и навременно реагиране.

- Особено важен елемент от граничната проверка е подпечатването на пътните документи на гражданите на трети страни. Печатът е доказателство за извършената проверка. Той съдържа данни за началния момент на влизане в шенгенското пространство, от който започва да се изчислява продължителността на престоя, за граничния пункт, на който е извършена проверката и през който лицето е стъпило в шенгенската зона. Това задължение се прилага и спрямо граждани на трети страни, които упражняват правото на свободно движение, но не представят карта за пребиваване (вкл. и членовете на семействата на граждани на ЕС).

Относно значението на печата при удостоверяване на преминаването на границата: когато такъв липсва в пътния документ на гражданин на трета държава, компетентният национален орган може да приложи презумпция за това, че притежателят на документа не отговаря или вече не отговаря на условията за продължителност на престоя в шенгенското пространство или в съответната държава. Тази презумпция е оборима, но в тежест на лицето е да докаже продължителността на престоя си – напр. чрез билет за транспорт.

За охрана на външната граница се прилага и механизмът на *наблюдение*. Основната му цел е предотвратяване на нерегламентираното преминаване на границата, превенция на трансграничната престъпност и санкции срещу нелегалното преминаване на границата. За тази цел се използват стационарни и мобилни екипи за наблюдение. Превенцията чрез наблюдението е генерална и индивидуална. Генералната превенция се състои в разубеждаване на лицата от заобикаляне на проверките на гранично-пропускателните пунктове, като чрез честите и внезапни промени на интервала на наблюдения се увеличи възможността за разкриване на незаконното преминаване на границата. Индивидуалната превенция се състои в това да се

предотврати конкретно противоправно преминаване на границата. Интензивността на наблюдението зависи от преценката на риска.

На гражданин на трета държава, който не отговаря на необходимите условия се забранява влизане на територията на ЕС. Забраната за влизане трябва да бъде мотивирана като се посочат точните причини за постановяването ѝ. Забраната се приема чрез решение на компетентен национален орган. То влиза в сила в момента на постановяването му. За валидността му има изисквания като:

- компетентност на издаващия орган – това трябва да е орган, предвиден именно за тази цел в националното законодателство;
- форма – стандартен формуляр в приложение V, част Б, на регламент 562/2006;
- процедура – извършена проверка, констатирани факти, уведомяване на лицето.

Решението за забрана за влизане е по същността си индивидуален административен акт. Той засяга индивидуални права или законни интереси на отделен гражданин. Освен това той е отежняващ акт – съдържа забрана за извършване на действия (преминаване на държавната граница). Съгласно чл. 13, § 3 от регламент 562/2006, лицето, което е адресат на решение за забрана за влизане може да обжалва акта в съответствие с националното право. Тези лица се ползват с граждански права в хода на административния процес – право на защита (вкл. правна помощ от лице с юридическа правоспособност), право да получават информация за начина за обжалване, хода на административното производство, за лица, които могат да предоставят правна помощ. Обжалването на решението за забрана няма суспензивен ефект, поради това обжалването не може да се използва като заобиколен начин за преминаване на държавната граница, без лицето да отговаря на необходимите условия.

Заклучение

За изпълнение на шенгенското законодателство държавите-членки провеждат засилено и тясно сътрудничество помежду си. Оперативното сътрудничество между тях се координира от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество на външните граници на държавите-членки, създадена с *регламент 2007/2004*. Това не изключва възможността за засилено сътрудничество между отделни държави-членки, както и между тях и трети страни. Сътрудничеството може да включва обмен на информация, обмен на офицери за свързка, обучение за правилата за граничен контрол и основните права, съвместен контрол на общите граници, сключване на двустранни споразумения.

За осигуряване на информационния обмен между държавите по Шенгенската конвенция се създава **Шенгенска информационна система** (Дял IV от Шенгенската конвенция). Тя се състои от национален масив във всяка от държавите по конвенцията и единен технически информационен център със седалище в Страсбург. Всяка от държавите създава и поддържа национална част от Шенгенската информационна система. Данните, които се съдържат в националната част са достъпни за извършване на автоматизирано запитване на територията на всяка друга държава по конвенцията. Заедно с това се създава и поддържа технически информационен център с база данни, към която има непрекъсната връзка за поддържане на идентична информация в базите данни на националните части на системата. В тази база данни се съдържа информация за сигнали за издирвани лица и вещи, които засягат всички държави.

Шенгенската информационна система дава възможност компетентните органи да разполагат с данни за регистрирани лица и вещи при гранични проверки, извършени във вътрешността на държавите, а във връзка със специфични категории

опасности (съображения за национална сигурност, обществен ред, обществено здраве, международни отношения) – и за целите на издаването на визи или разрешителни за пребиваване и административните процедури в рамките на законодателството за чужденците във връзка със свободното движение на лица.

От представеното за шенгенското законодателство става ясно, че българските полицейски органи вече действат в нова правна среда, която налага познаване на нормите на европейското право в тази област и привеждане на българските нормативни актове в съответствие с тези на Европейския съюз. В граничния регион между България и Румъния се срещат три режима на правна уредба – международна, европейска и национална. Именно затова е нужен максимален синхрон на националната уредба с европейската, както между двете национални уредби от всяка страна на границата.

Представеният доклад представлява начален етап на изследване на проблемите на шенгенското право и неговото прилагане в България.

За контакти:

Гл.ас. д-р Емануил Коларов, Катедра “Публичноправни науки”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 082-888721, e-mail: ekolarov@ru.acad.bg

Докладът е рецензиран.