

**УПРАВЛЕНИЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА ВИЗОВА ПОЛИТИКА
НА ЕС И ШЕНГЕНСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ПРОЦЕСА НА
УПРАВЛЕНИЕ НА КОЛЕКТИВНАТА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА НА
ЕС**

Борислав Михайлов Гаврилов

ISBN 978-619-90746-2-6.

УПРАВЛЕНИЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА ВИЗОВА ПОЛИТИКА НА ЕС И ШЕНГЕНСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ НА КОЛЕКТИВНАТА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА НА ЕС

ШЕНГЕНСКО ПРОСТРАНСТВО И СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

Шенген е пространство от 26 държави (22 държави-членки на ЕС, 3 държави-членки на ЕИЗ и Швейцария-държава-членка на ЕАСТ) обхващащо изцяло или част от териториите на Европейската общност, Европейската икономическа зона и Европейската асоциация за свободна търговия. Шенгенското пространство представлява обединение на европейски държави, които са премахнали граничния контрол помежду си и обхваща население от над 400 000 000 души и територия 4 312 099 кв. км.

Идеята за създаване на Шенгенското пространство се поражда през 80-те години като елемент от идеята за създаване на общ вътрешен пазар и механизъм за подпомагане икономическото развитие на Общността. Шенгенската инициатива се явява като предпоставка за създаването на общ европейски пазар чието съществуване се основава на четирите основни свободи: свободното движение на хора, услуги, стоки и капитали.

За по-ефективно прилагане на създадените основни свободи, с договора за създаване на европейската общност, в този вътрешен пазар се стига до необходимостта за премахване контрола на държавните граници между държавите-членки. Премахването на вътрешните граници между държавите членки се явява и предпоставка за развитие на икономическата интеграция и политиките в ЕС. Идеята за свободен вътрешен пазар в ЕС ще се осъществи напълно след интегриране на Шенген, ЕАСТ и ЕИЗ в ЕС. Този процес вече тече и вероятно след време тези държави ще станат част от ЕС, и Шенген, ЕАСТ и ЕИЗ няма да съществуват или няма да има причина за тяхното съществуване. В този смисъл Шенген е средство за постигане на първоначалната идея за свободен пазар в рамките на единното пространство на ЕС.

По своята същност Шенгенското споразумение представлява договор за премахване на граничния контрол на вътрешните граници и за единна визова система. Целта му е да премахне контрола на граничните контролно-пропускателни пунктове вътре в шенгенското пространство и да съгласува контрола по външните граници, чрез въвеждане на редица мерки.

Съвременен Шенген представлява пространство разположено на част от териториите на съществуващи вече други европейски пространства. Първоначално то се изгражда в рамките на вече съществуващото пространство на европейската общност от държавите-членки на тази общност. През 80-те години, когато съществува идеята за създаване на Шенген, една друга група държави от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) започват да търсят възможности за присъединяване към тогавашната Европейска общност, въпреки че част от тези държави първоначално не споделят разбирането за създаване на наднационални институции и не приемат идеята за делегиране на суверенни права на такива структури. През тези трудни години за икономиката на европейската общност, председателя на ЕК, Жак Делор не одобрява идеята за разширяване на общността, тъй като това би попречило на общността да завърши реформата на вътрешния пазар (Шенген). За тази цел Делор предлага идеята за създаване на Европейско икономическо пространство (ЕИП), преименувано по-късно на Европейска икономическа зона с идеята за присъединяване на допълнителни държави към общността на по-късен етап. ЕИЗ включва държавите от европейската общност и след споразумение с ЕАСТ държавите от ЕАСТ без Швейцария. Това позволява на страни-членки на ЕАСТ (днес Исландия, Лихтенщайн и Норвегия) да участват в Шенген без членство в ЕС. В замяна на това те са задължени да приемат цялото законодателство на ЕС, свързано с единния пазар, с изключение на закони за селското стопанство и рибарството.

България заедно с Румъния заявява своето намерение за участие в Шенген още с Акта за присъединяване от 2005 г. Съгласно Акта разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, се прилагат в България и Румъния само по силата на европейско решение на Съвета, което поражда такова действие, след проверка в съответствие с приложимите процедури за оценка по Шенген, че условията за прилагането на всички части от съответните достижения на правото на ЕС са спазени.

С искането за членство на двете страни в Шенген и евентуалното им присъединяване външните сухопътни граници ще се увеличат почти с 40% от съществуващите такива в момента.

Първоначалната дата за присъединяването на България и Румъния беше определена през месец март 2011 г. След като кандидатките не бяха одобрени за влизане в Шенген на тази дата сред другите страни членки на ЕС се породиха различни мнения и становища по казуса България и Румъния. Ако датата за присъединяване на двете страни беше определена някъде до края на 2010 г., вероятно страните щяха да бъдат вече част от

Шенгенското пространство. Основна пречка пред членството на България и Румъния станаха събитията в Африка от началото на 2011 г. следствие на което към ЕС започнаха да идват масово мигранти. Тогава ЕС за първи път постави въпроса за съществуването на Шенген и за доверието между страните-членки. Започнаха дълги и продължителни дебати относно спазването на Шенгенското законодателство, като в средата на 2011 г. се стигна до изводи, че трябва да бъде извършен “ремонт” на правилата в Шенген.

Заради страховете си от засилващата се миграция от юг, Европейският съюз обяви на Румъния и България, че ще трябва да почакаат, преди да се присъединят към Шенгенската зона. Подобни страхове е имало и преди влизането на Италия и Гърция (южни граници на ЕС) към Шенген. Тогава по-старите страни членки са се опасявали дали гърците и италианците ще могат ефективно да пазят общите европейски граници. В настоящия момент се наблюдава същото нещо, но по отношение на новоприсъединилите се. Но възстановяването на строгия граничен контрол между държавите на ЕС може да стане факт при определени условия.

Отказът България и Румъния да се присъединят към Шенген няма да се отрази на гражданите на двете страни, които и сега могат да пътуват свободно в Европа. Но за двете правителства това е политически удар. Румъния и България не успяха да убедят правителствата в ЕС да ги допуснат до зоната.

Шенген е фундаментален ориентир за националната сигурност на Република България заедно с ЕС и НАТО, най-малко защото за него е изразходван огромен политически, финансов и човешки ресурс.

До момента на присъединяване на България към Шенген, страната ни може да разчита на по-облекчен визов режим със страни извън Шенген, които са традиционен източник на туристи като Русия, Украйна, Турция, Македония и Албания.

След влизането в Шенген България ще стане официално външна граница в Шенген и ще поеме засиления приток на емигранти от Африка, Азия и арабските страни.

БЪЛГАРИЯ КАТО БЪДЕЩ ЧЛЕН НА ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

След присъединяването на България в ЕС на 01.01.2007 г., страната ни прилага Общата визова политика на ЕС, като в същото време е задължена едностранно като държава-членка на ЕС да изпълнява и част от разпоредбите на Правото на ЕС от Шенген. След интегриране на правото от Шенген в правото на Европейския съюз, страната може да бъде присъединена след единодушно решение на Съвета на ЕС. Той с единодушие, определя, съответните разпоредби относно правното основание на всяка разпоредба или решение, съставляващи достиженията на правото от Шенген.

В качеството си на държава кандидатка за присъединяване към Шенген България на беше извършена оценка относно готовността и за присъединяване към пространството заедно с Румъния, като резултатите показаха, че тя е изпълнила изискванията за присъединяване. Въпреки това в следствие на динамиката в миграционната обстановка, международния тероризъм и различни външно и вътрешно политически фактори някои държави членки на пространството се противопоставиха на присъединяването на страната към Шенген. Към настоящия момент Република България все още не е пълноправен член на Шенгенското пространство в следствие на широк кръг от причини:

- Силно динамична среда за сигурност и обвързаност на миграционните процеси със заплаата от тероризъм
- Продължаваща нестабилност в региона на изток от Република България.
- Липса на доверие в политическата и съдебна система на страната, наличие на високи нива на корупция и зависимост от чужди фактори.
- България е икономически малка в сравнение с ЕС като цяло, а Шенген е предимно икономически съюз.
- България все още не прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген. Това означава, че Визовият кодекс е обвързващ за страната ни, но докато започне да прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, ще издава национални визи за краткосрочен престой, валидни само за собствената си територия.
- Географските особености на България и Румъния. С присъединяването на България и Румъния към Шенген, те ще са

отговорни за осъществяването на граничния контрол върху повече от 3200 км от външните граници на Шенген, като над 2600 км от тях представляват сухоземни граници. Това се равнява на над 30% от общите сухоземни външни граници на Шенген.

- Едностранното изпълнение на правните актове на ЕС. България е държава-членка на ЕС и като такава е задължена да изпълнява законодателството на ЕС. В този смисъл тя изпълнява Шенгенския граничен и визов кодекс едностранно и в интерес на ЕС, но не и за държавите-членки. По този начин интересът към двете страни за присъединяване отслабва.

Процесът на присъединяване на Република България към Шенгенското пространство като пълноправен член е не само политическо решение. Държавите кандидати, за да станат част от Шенген, е необходимо да прилагат т.нар. компенсиращи мерки, за тази цел те трябва да изпълнят и списък от предварителни условия. Едно от тези условия е да поемат отговорността за ефективен контрол на външните граници и да издават единни шенгенски визи, т.е. да са в състояние да изпълняват в пълна степен Общата визова политика в пространството на свобода, сигурност и правосъдие. В тази част страната ни е изпълнила техническите изисквания и напълно отговаря на изискванията за присъединяване към Шенген, но все още чака да получи „зелена светлина” по причини извън установените правила.

През 2014 г., председателят на Комисията Юнкер очерта 10-те основни приоритета известни като 10-те приоритети:

- Нови стимули за работните места, растежа и инвестициите.
- Свързан цифров единен пазар.
- Устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата.
- По-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар със засилена промишлена база.
- По-задълбочен и по-справедлив икономичен паричен съюз.
- Разумно и балансирано споразумение за свободна търговия със САЩ.
- Пространство на правосъдие и основни права, изградено върху взаимно доверие.
- Нова политика за миграцията.
- По-силен участник на световната сцена.

- Съюз на демократичната промяна.

В основните приоритети е и нова политика за миграцията, която обхваща и общата визова политика. В съответствие това, както и отразеното в доклада за дейността на ЕС през 2014 г. се предвижда нов вид виза-виза за обиколно пътуване. Тази виза е предназначена за пътуване в Шенгенското пространство за период най-много до 1 година. С издаването на тази виза се цели да се улесни законното пътуване, като се отчита икономическото въздействие на визовата политика и нейният принос за икономическият растеж и същевременно се поддържа необходимото равнище на сигурност. Предвижда се преработване на Визовия кодекс с цел по-конкретно да се предоставят улеснения за редовни пътници, известни на консулствата.

Към момента България изпълнява успешно изискванията на Визовия кодекс но само в онази част отнасяща се за държавите-членки на ЕС. След присъединяване на страната ни към Шенген, България като пълноправен член ще изпълнява Визовия кодекс в неговата цялост. В този смисъл, страната ни ще издава шенгенска виза и ще прилага компенсиращите мерки.

Прилагане на компенсиращите мерки включва законодателство и изготвяне на концепция за прилагане на компенсиращите мерки.

Адаптиране на законодателството

В тази част се има предвид изясняване на понятието компенсиращи мерки и дефиниране на същото, в съответствие общоприетото в ЕС и Шенген или схващането му в по-тесния смисъл съгласно нашето законодателство. Също и класифицирането на компенсиращите мерки. След определяне на тези мерки ясно да се определят и службите, които имат компетенции по прилагането им, както и задълженията, които ще изпълняват по прилагането на компенсиращите мерки. На ниво ЕС тези служби са определени.

Концепция за прилагане на компенсиращи мерки

Изготвяне на концепция за прилагане на компенсиращите мерки. Разработването на концепцията трябва да бъде съобразена в съответствие с настоящите рискове и организационната структура на компетентните служби за прилагане на компенсиращите мерки (полиция, съд, прокуратура и др.). В нея следва да залегнат:

- необходимите технически изисквания (технически средства, АИС, мобилност, оборудване и съоръжения).
- създаване на процедури на основата на дефинираното понятие за прилагането на компенсиращите мерки.

- регламентиране и определяне на сътрудничеството между компетентните служби за прилагане на компенсиращите мерки в България, както и сътрудничеството с такива служби на ниво ЕС (Фронтекс, Европол, Интерпол, eu-LISA и др.). Засилване сътрудничеството със съседните на България държави.
- изпълнение на организационната част на концепцията за компенсиращите мерки: създаване на регионални мобилни единици за прилагане на компенсиращите мерки; оптимизиране на човешките ресурси, по отношение на премахването на граничния контрол; осигуряване на условия за експлоатацията на нови единици (оборудване, мобилност, технически средства, АИС); координиране на работата на мобилни групи за контрол.

Интегриран подход с участието на всички органи, отговорни за справяне с трансграничната престъпност е от съществено значение, за създаване на ефективна национална координация. Тази координация следва да се прилага на местно, регионално и централно ниво на основата на анализ на риска и обмяна на информация.

В основата за оптимизиране системата за граничен контрол трябва да се основава на модела на интегрирано управление на границите. След присъединяване на страната ни към Шенген, този модел на управление ще се запази.

В основата на интегрираното управление на границите е изградения модел на достъп на четири нива:

- Мерките на първо ниво са мерките, които се предприемат в трети страни, особено в държавите на произход и транзит на имигранти. Тези мерки включват консултации и обучения от служители за връзка, както и експерти по разпознаване на фалшиви документи при изпълнение на визовата политика на ЕС и Шенген за консулски служители в консулските служби. Наличие на информация за организиране на незаконната имиграция.
- Мерките на второ ниво са сключване и изпълнение на споразумения със съседните държави за сътрудничество в областта на управлението на границите. Тези споразумения са ефективно средство за повишаване на граничната сигурност. Това сътрудничество трябва да се реализира чрез създаване на подходящи форми на сътрудничество, като: обмен на информация, подходящи комуникационни канали, съвместни точки за контакт на централно (НКЦ) и регионално ниво (съвместните контактни центрове) и др. в съответствие КПСШ, Конвенцията за полицейско сътрудничество в Югоизточна Европа и Договора от Прюм.

- Мерките на трето ниво на вътрешните шенгенски граници не следва да се прилагат. Те са насочени изключително само на външните граници и включват системните гранични проверки на всички лица, които влизат или излизат в България, респ. Шенген.
- Мерките на четвърто ниво са мерки, които се предприемат в областта на свободното движение, а така също и процедурите по връщането. Те са характерни за прилагане на компенсиращите мерки на територията на Шенген, където вътрешните граници са част от тази територия. Тези мерки биха допринесли за предотвратяването на незаконната имиграция и трансграничната престъпност в шенгенското пространство, вследствие засиленото търсене на издирвани лица от всички държави-членки (ШИС) и извършване на проверки в съответствие националното законодателство на цялата територия от полицията.

Ползи и негативни ефекти от присъединяването на Република България в Шенген

ПОЛЗИ

По-ясни правила и процедури за привличане на инвестиции.
По-добра предвидимост.
Прилагане на шенгенското законодателство в неговата цялост.

Присъединяване към колективните усилия в сферата на сигурността.
Генериране на икономии от мащаба и нови възможности за споделяне на ресурси.
Завършване на процеса на интеграция в Европейските и Евроатлантически структури.

Намаляване на разходи по граничен контрол.
Свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали.
Премахване на граничния

НЕГАТИВНИ ЕФЕКТИ

Загуба на държавен суверенитет и възможност за граничен контрол.

Прехвърляне на основни отговорности за националната сигурност на ниво ЕС.

България остава периферна държава след загуба на перспективата за присъединяване на Турция към ЕС.

Изместване на националните интереси след тези на ЕС.

Повишен риск от неконтролиран миграционен поток. Особено през българо-гръцката държавна граница.

България става „желана” страна с

контрол на вътрешните
граници на ЕС.

основна цел транзитиране към
Румъния-Западна Европа от
нежелани чужденци.
Преструктуриране на службите
имащи компетенции за
осъществяване на граничен
контрол с многогодишна традиция

Липса на граничен контрол по
българо-гръцката и българо-
румънската държавна граница.
Редуциране на състава, премахване
на изградена инфраструктура и др.