Проект

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЧУЖДЕНЦИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Обн. ДВ. бр.153 от 23 Декември 1998г., изм. ДВ. бр.70 от 6 Август 1999г., изм. ДВ. бр.42 от 27 Април 2001г., изм. ДВ. бр.112 от 29 Декември 2001г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. ДВ. бр.37 от 22 Април 2003г., изм. ДВ. бр.103 от 25 Ноември 2003г., изм. ДВ. бр.37 от 4 Май 2004г., изм. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004г., изм. ДВ. бр.11 от 1 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.63 от 2 Август 2005г., изм. ДВ. бр.88 от 4 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2007г., изм. ДВ. бр.29 от 6 Април 2007г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Юни 2007г., изм. ДВ. бр.63 от 3 Август 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.13 от 8 Февруари 2008г., изм. ДВ. бр.26 от 7 Март 2008г., изм. ДВ. бр.28 от 14 Март 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.12 от 13 Февруари 2009г., изм. ДВ. бр.32 от 28 Април 2009г., изм. ДВ. бр.36 от 15 Май 2009г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.73 от 17 Септември 2010г., изм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г., изм. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2011г., доп. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 19 Февруари 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.23 от 8 Март 2013г., изм. ДВ. бр.52 от 14 Юни 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.70 от 9 Август 2013г., **изм. и доп. ДВ. бр.108 от 17 Декември 2013г.***

§. 1. Чл. 20 се изменя така:

„Чл. 20 (1) Превозвачът е длъжен да предприеме всички необходими мерки за да гарантира, че чужденец гражданин на трета страна, който е превозван от трета страна със сухоземен, въздушен или морски транспорт, притежава пътните документи, които се изискват за влизане на територията на Република България.

(2) При отказано влизане и при поискване от страна на граничните органи превозвачът, превозил чрез въздушен, морски или сухоземен транспорт, чужд гражданин от дестинация от трета страна, е длъжен да върне чуждия гражданин в третата държава, от която той е бил превозен, или до третата държава издала пътния документ, с който той

пътува, или в друга трета държава, или в страна членка, в които те са сигурни, че ще бъде приет.

(3) Ако по преценка на граничните органи чужденец - гражданин на трета държава, и пристигнал от трета държава или от страна-членка, е с констатирани несъответствия в пътните документи, но е бил допуснат да влезе от граничните органи на територията на страната, без оглед на мотивите за такива действия, превозвачът не следва да носи отговорност и да му бъде налагана имуществена санкция.

(4) Когато чужденец - гражданин на трета страна, и пристигнал от трета страна не притежава необходимите входни документи и граничните органи безусловно констатират, че целта на пристигането на пътника е незаконно пресичане на външна граница и цели да влезе в територията на ЕС, при поискване от граничните власти се предприемат действията по завръщането му в дестинацията, от която е пристигнал, съгласно критериите по ал. 2.

(5) Задълженията на превозвача по ал. 2 и 4 се прилагат и в случаите, когато е отказано влизане на чужденец - гражданин на трета страна, пристигнал от трета страна, който преминава транзитно.

(6) Разходите по престоя на чужденеца и обратното му транспортиране, ако не е допуснат по решение на граничните органи, са за сметка на превозвача превозил пътника до страната.

(7) В случаите на решение на граничните органи за връщане на пътника в дестинацията, от която е пристигнал, на основание констатираните несъответствия в неговите документи по смисъла на ал.ал. 2,3,4 и 5, граничните органи предоставят на превозвача, транспортирал пътника, копие от пътните документи на пътника.

(8) В съответствие с изискванията на Регламент (ЕС)562/2006 на ЕП и Съвета от 15.03 2006 г., чл. 13, в случаите по ал. 2 и 4, граничните власти издават документ Отказ от влизане в страната (Refusal of entry), който се връчва на пътника срещу подпис, като копие от същия се предава и на превозвача.“

§ 2. Чл. 51 се изменя така:

„Чл. 51.(1) Превозвач, който не изпълни задълженията си по чл. 20, ал 1, се наказва с глоба или с имуществена санкция в размер до 200 лева за всяко превозвано лице.

(2) Превозвач, който не изпълни задълженията си по чл. 20, алинеи 2, 3, 5 и 6 се наказва с глоба в размер до 500 лева за всяко превозвано лице.

(3) При констатиране от граничните власти на безусловните случаи, предвидени в чл. 20, ал.4, на превозвача, превозил пътника до страната, се налага размера на санкциите от 6 000 до 10 000 лв. за всяко едно лице, предвидени в чл. 4 на Директива 2001/51/ЕС от 28 Юни 2001 г.“

Вносител:

Петър Мутафчиев

МОТИВИ
към
ЗАКОНОПРОЕКТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЧУЖДЕНЦИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Мотиви по чл.20

1. Член 20, ал.1, т.1 и 2 на действащия Закон за чужденците в Република България(ЗЧРБ) поставя към превозвачите изисквания за изпълнение дейности по **контрола** на пътните документи (установяване на тяхната редовност, наличието на визи, включително транзитни, когато такива са необходими), при тръгването им от чужбина към България.

2. Посочените в т. 1 изисквания по чл. 20 са внесени през 2007 г., когато в мотивите към ЗИД за ЗЧРБ се прави позоваване на съответствие с изискванията на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14 юни 1985 г. и на Директива ЕО 2001/51 на Съвета от 28 юни 2001 г. за допълнение на разпоредбите на член 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г.

3. В разпоредбите на член 26, т.1, буква „а" от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14 юни 1985 г. се визира отговорност на превозвача да предприеме всички необходими мерки за да гарантира, че чуждият гражданин, който той е превозил от трета държава в страната, притежава пътните документи, които се изискват за влизане на територията на страната.

Цитираме член 26, т.1, буква „а" на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14 юни 1985 г., така както е публикувана Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14 юни 1985 г. в Официален вестник на ЕС на български и английски езици:

„ Ако на чужд гражданин е отказано право на влизане на територията на една от договарящите страни, превозвачът, ***който го е превозил до външната граница*** *чрез въздушен, морски и сухоземен транспорт, е длъжен да го върне незабавно за своя сметка. При искане от страна на граничните органи* **превозвачът е длъжен да върне чуждия гражданин в третата държава, от която е бил превозен до третата държава, издала пътния документ, с който той пътува, или в друга трета държава, в която те са сигурни, че ще бъде приет"**

Т.е. от една страна, Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген не поставя изисквания превозвачите да установяват редовността на пътните документи и наличието на визи за всички пътници по начина по който това е казано в ЗЧРБ. Това са функции на контрола по външните граници по смисъла на чл. 6 от Конвенцията, а този контрол се извършва единствено и само от компетентните органи. В текста на КПСШ чл. 26, т.1, буква „а" са визирани само пътниците-граждани на трета страна, които пристигат на външна граница от трета страна.

От друга страна, както вече споменахме и е ясно от текста на чл.26, т.1, буква „а", а също така е видно и от генералната линия и стратегическа цел КПСШ, за да бъдат третирани пътниците- граждани на трети страни по начина по който Граничните органи към МВР го правят в момента спрямо българските авиокомпании, тези пътници трябва да са пристигнали в България именно **от трета страна**, за която превозвачите са длъжни и следва и да ги върнат обратно по искане на граничните власти. Нашите авиокомпании не попадат в тази хипотеза, или ако има подобни случаи, особено при чартърните авиопревозвачи, те са пренебрежимо малко на брой или въобще няма такива.

Пристигащите пътници, заради които на авиокомпаниите се налагат глоби до настоящия момент, като цяло не пристигат от трети страни, а идват от ЕС или Шенгенски дестинации, съответно не ги връщаме в трети страни, а биват транспортирани от самите превозвачи обратно в ЕС или Шенгенската дестинация, където съответните гранични власти ги приемат отново и без проблем, което е неприемлив парадокс, т.е. пътниците пристигат по въздух от Шенген и авиопревозвачите по искане на граничните власти ги връщат обратно пак в Шенген.

4. Необходимо е да се подчертае, че една от основните идеи, философия, и генерална цел на правния инструментариум на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. и Директива 2001/51/ЕО от 2001 г., и другите свързани актове, е създаване на условия за ефективно противопоставяне със всички възможни средства, и предотвратяване на незаконната имиграция и нелегалните имиграционните потоци при трафик на хора по отношение на договарящите се държави членки. Това е записано еднозначно като генерална цел в тези международни документи(виж Шенгенско Споразумение, чл. чл. 8 и 9, Директива 2001/51/ЕО от 2001 г. т. (1) и (2), Преамбюл на Конвенцията за приложение на Споразумението от Шенген и други параграфи на същата Конвенция.

Изтъкваме този основен мотив поради факта, че не са ни известни случаи във въздушния транспорт, при които целта на пристигнали пътници да е била нелегална имиграция, или да са поискали статут на бежанци или убежище от българските власти.

Основно пътниците са пристигащи с въздушен транспорт от държави в ЕС или Шенгенското пространство, но нееднозначният статут на България по отношение на Шенген създава сериозни предпоставки за възникване на проблеми.

От една страна, все още не сме присъединени към Споразумението от Шенген, но с ПМС 48 от 27.01.2012 г., след многократно поставяне на въпроса, бе постигнато признаване на няколко вида Шенгенски визи/разрешения за равностойни на българските входни визи, а от друга в същото време, по неизвестно какви причини, граничните органи на България не признават издадени и валидни еднократни шенгенски визи, каквито случаи авиокомпаниите ни имат множество, което е необяснимо като подход. Този особен и двузначен статут позволява на граничните власти свободно интерпретиране на правни обстоятелства от международното законодателство, чрез неправилното им въвеждане във вътрешното ни законодателство.

В резултат пътници, пристигнали от ЕС или шенгенска държави, притежаващи еднократна шенгенска виза, българските гранични власти връщат обратно в шенгенската държава, от която пристигат, което само по себе си е нонсенс, а на авиопревозвачите се налагат несправедливи санкции.

5.Записаните в чл. 20, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗЧРБ изисквания към превозвача на практика са неизпълними, но „неизпълнението" им така както там са записани, служи като формален повод граничните власти да прехвърлят отговорности, които превозвачите чрез своите служители са в **обективна невъзможност да изпълнят.**

В резултат българските авиопревозвачи несъразмерно понасят значителни санкции при безусловното налагане на глоби по ЗЧРБ от страна на МВР-ГКПП при всеки един повод с пътници, независимо от къде са пристигнали и без оглед на конкретиката и характерните особености на всеки един случай.

По този начин на пунктуално, но неправилно към европейската норма, третиране от страна на Граничните власти, към настоящия момент само за 2012 и 2013 г., на български авиокомпании са връчени Актове за установяване на административни нарушения /АУАН/ и Наказателни

Постановления/НП/ за над 50 случая на недопуснати пътници с най-разнообразни аргументи, в т.ч. много от тях с формален характер за нередовност, почти всички пристигнали от държави членки на ЕС и Шенгенски дестинации, а не от трети страни, на обща стойност около 400 000 лв.

6. Следва да се отбележи специално, че през периода 2012 - 2013 г. във въздушния транспорт са констатирани и редица случаи освен на неправилното тълкуване на действащото законодателство на ЕС, така и е налице неприемлива неяснота в правомощията прилагани от граничните власти, в резултат на които чужди пътници, пристигнали от трета държава, с констатирани известни несъответствия в пътните документи, в т. ч. и в резултат на пропуски допуснати от български държавни институции, въпреки това са били допуснати да влязат безпрепятствено на територията на страната ни и са осъществили цялата си планирана почивка и престой в съответните черноморски курорти. За същите пътници, на неизвестно какво точно законово основание и по кой нормативен процедурен ред, на авиопревозвачите, затова че са превозили същите тези пътници до България, е налагана глоба в размер между 6000 до 10000 лв. за всеки един отделен случай.

Мотиви по чл. 51

1. В действащата редакция на чл. 51 от ЗЧРБ, въведените на основание Директива 2001/51/ЕС от 28 юни 2001 размери на санкции от 3000 до 5000 евро, съответно в ЗЧРБ от 6 000 до 10 000 лева за всяко превозвано лице, неоснователно обхващат значително по-широк кръг хипотези, вкл. контролни функции, свързани с установяване редовността на пътните документи при тръгване от чужбина към страната, наличието на визи, включително транзитни, когато такива са необходими.

2. Съгласно изискването на член 4, т. 1 от Директива ЕО 2001/51 на Съвета от 28 юни 2001 г. за допълнение на разпоредбите на чл. 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г., посочените в същата Директива чл. 4, т.1, букви „а”, „б” и „в” размери на санкции за превозвачите се свързват с разпоредбите на член 26, т. 1, 2 и 3(а) от КПСШ. Но както вече пояснихме тези размери на глоби не са съотносими и приложими по никакъв начин към ЗЧРБ, и не е коректно широкото им и неправилно третиране от страна на граничните власти, така както е направено в чл. 51 на ЗЧРБ. Тези санкции в тези размери, съгласно чл.26 на КПСШ, определено се отнасят единствено и само **за хипотезата превозвани пътници- чужди граждани до външната граница на страната с полети от дестинации от трети страни** (т.е. пристигнали от държави извън ЕС), и които **не притежават необходимите пътни документи**. Ще поясним отново, че санкциите по

Директива 2001/51/ЕС са насочени единствено към възпиране на нелегалните имигрантски и бежански потоци и случаи, каквито не могат да се очакват от държави членки на ЕС и Шенгенското пространство.

3. За периода от 2009 -2012 г. и до сега през 2013 г., извършените множество проверки от самите авиокомпании на редица конкретни случаи на пристигнали в България пътници с констатация за нередовни документи, показва че в много от случаите условията и конкретните изисквания за пристигане и пребиваване в България, не са били детайлно прецизирани, особено като се вземат под внимание неоднозначния статут на страната ни по отношение на прилагане на Шенгенската Конвенция (виж мотивите по-горе за изменение на чл. 20 от ЗЧРБ.

4. В резултат на този начин на неправилно третиране на ЕС законодателството в действащия ЗЧРБ, и съответно пунктуално прилагане от граничните органи, авиокомпаниите понасят едновременно несправедливи, но и несъответстващи на европейското законодателство глоби по текстовете на досегашния чл. 51 на ЗЧРБ.

Фактически държавата не е ангажирана по никакъв начин и не извършва каквито и да са допълнителни разходи за тези случаи, независимо от степента на констатираното несъответствие в пътните документи. Не са регистрирани случаи даже на двудневен престой на пътници с нередовност в документите.

5. Обикновено същите пътници престояват кратко време на съответното летище на пристигане и биват връщани обратно още в деня на пристигането им. Авиопревозвачите единствено, а не държавата, са ангажирани и винаги поемат разходите за обратния въздушен транспорт, както със свои полети, така и при ползване полети на други авиокомпании. Също така авиоперевозвачите поемат изцяло разходите и за храна и напитки на такива пътници до отпътуването им обратно, когато е необходимо.

Вносител:

Петър Мутафчиев