

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България

Със законопроекта се предвиждат няколко групи съществени промени в Закона за чужденците в Република България.

На първо място се въвежда процедура за предоставяне на статут „лице без гражданство“ съгласно Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. и Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк, които Република България е ратифицирала, със закон обнародван в ДВ, бр.11 от 07.02.2012 г.

Конвенциите на Организацията на обединените нации, свързани със статута на лицата без гражданство са основополагащи международни актове, които регламентират положението на апатридите (лица без гражданство) и гарантират, че те ще се ползват от основни права и свободи без дискриминация. Проблемите с лицата без гражданство са неразделна част от големия въпрос за правата на човека. Твърде често лишаването от гражданство е свързано с насилствено прогонване от родните места, поява на бежанци, принудително разселване и други проблеми от хуманитарен характер. Липсата на гражданство е нежелано състояние, както от гледна точка на интересите на отделните индивиди, така и за съответните държави. То често може да предизвика нестабилност и заплахата за националните интереси.

Особен интерес представлява политиката на Организацията на обединените нации, на Съвета на Европа, на Европейския съюз по въпросите на убежището, миграцията, бежанците и гражданството. Стременията за съгласуваност, както и за последваща хармонизация на националните политики, законодателства и практики с тенденция към изграждане на обща „Европейска политика по въпросите на гражданството и на лицата без гражданство“ са ярко изразени през последните години. В Европейския съюз се придава голямо значение на развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на територията на Европейския съюз.

Факт са значителни разлики между националните разпоредби и особености при прилагането им. Предполага се, че общите принципи и правила ще намалят вторичната мобилност в шенгенското пространство и ще увеличат доверието между държавите - членки. Подчертава се значението на външното измерение на политиката на Европейския съюз към трети държави и към международни организации в областта на свободата, сигурността и правосъдието и необходимостта от по-добро интегриране на тези политики в общите политики на Европейския съюз.

Във връзка с изложеното и предвид това, че националното законодателство не урежда тази проблематика се предприеха необходимите действия, за да се въведе процедура по определяне на статута за лицата без гражданство. За тази цел се извърши анализ на добрите европейски практики, като работна група подкрепи позицията, че е подходящо да се възприеме практиката на Унгария. В този смисъл се подготвиха необходимите нормативни изменения и допълнения, чрез които да се установят условия и процедури за издаване документ за пътуване на апатридите, на които страната ни е предоставила статут на лице без гражданство, както и на тези, на които друга държава е предоставила статут на лице без гражданство, постоянно или дългосрочно пребиваващи са в Република България и поради непреодолими причини не могат да подновят документа си за пътуване от държавата, която първоначално го е издала. Регламентира се понятието „апатрид“ като лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. Урежда се правният статут на апатрида. Статут на лице без гражданство ще се предоставя от дирекция „Миграция“ при

Министерството на вътрешните работи. Предвижда се на лицето, придобило статут на лице без гражданство в Република България, което притежава разрешение за постоянно или дългосрочно пребиваване на територията на страната, да се издава документ за самоличност „удостоверение за пътуване зад граница на лице без гражданство” със срок на валидност от пет години, в който да е отбелязано, че е издаден съгласно изискванията на Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета на 28 септември 1954 г. в Ню Йорк от Организацията на Обединените нации. Заглавната страница на документа ще съдържа и обозначението „Конвенция от 28 септември 1954г.“

На следващо място със законопроекта се обръща специално внимание на разпоредбите, които уреждат снемането на биометрични данни и издаването на карти, удостоверяващи привилегиите и имунитетите, и разрешенията за пребиваване на лица - членове на персонала на дипломатическо или консулско представителство, или на представителство на международна организация в Република България, както и на членовете на техните семейства.

Чрез тези промени се възстановява нормативната уредба преди изменението на ЗЧРБ през 2013 г., с което от кръга на правоимащите погрешно са били изключени съпругите/съпрузите на акредитираните служители.

Предвидено е създаването на електронен регистър в Министерството на външните работи на издадените карти на членове на персонала на дипломатическо или консулско представителство, на представителство на международна организация в Република България, както и на членовете на техните семейства. За регистрацията ще бъдат уведомявани Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите /с оглед освобождаването от данъчни задължения/ и Държавна агенция „Национална сигурност”.

Създава се изрична правна уредба по отношение представяните пред службите за контрол на чужденците документи, съставени в чужбина и удостоверяващи семейни връзки, като се въвежда изискването те да са признати или допуснати за изпълнение по българското право. Това предложение е мотивирано от доста противоречивата практика при представяне на такива документи пред българските държавни структури и има за цел да създаде предпоставки за въвеждане на някакви първоначални основни изисквания в тази сфера, като тези разпоредби по-нататък бъдат доразвити при следващи законодателни промени.

С промяна в чл.9б, ал.1 българското законодателство се привежда в синхрон с решението на Съда на Европейския съюз по дело С-575/12, според което гражданите на трети държави могат да влизат на територията на Съюза с валиден документ за пътуване и валидна виза, положена в обявен за невалиден паспорт.

Предложени са също и промени по отношение обжалването на отказите за издаване на визи, като изрично е записано, че те могат да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред съд относно тяхната законосъобразност. Така ще се създаде една яснота по отношение пределите на компетентност на съдилищата, в случаите, в които е налице обжалване на откази за издаване на визи. Тази промяна се очаква да даде допълнителна добавена стойност по отношение дейността по предотвратяване използването на територията на Република България като транзитен пункт за преминаване на лица, които имат намерение да участват или вече са участвали в терористични действия или групи.

Спрямо лицата, кандидатстващи за визи за дългосрочно пребиваване на основание това, че осъществяват търговска дейност в страната се въвежда изискване разкритите 10 работни места да са на пълно работно време, като това изискване следва да бъде налице за всеки съдружник поотделно. Считаме, че по този начин право на продължително или постоянно пребиваване в страната ще могат да получават само лица, които в действителност осъществяват търговска дейност, а не такива, които само използват за тази цел регистрацията на едно търговско дружество.

По-строги изисквания се въвеждат и по отношение лицата, които кандидатстват за виза за

дългосрочно пребиваване в качеството си на представители на чуждестранни търговски дружества. За тях се предвижда извършване на предварителна проверка относно действителната дейност на дружеството в чужбина, наличието на оборот и произхода на капиталите. По този начин ще се намали възможността от злоупотреба с правата, които законът дава на чужденците, желаещи да се установят трайно в страната.

С приемането на проекта ще се възстанови и законовата възможност, премахната през 2013 г., за продължаване срока на пребиваване на чужденец, който вече се намира на територията на страната, но не може да я напусне поради причини, за които той не носи отговорност.

Извършени са допълнителни уточнения в някои от най-често използваните в закона определения като „държавен интерес” и „хуманитарни причини”. Те са прецизирани, за да бъдат избегнати възможностите за разширителното им тълкуване.

Друга група промени са насочени към уеднаквяване на терминологията с европейската такава, като навсякъде в Закона за чужденците в Република България и Закона за убежището и бежанците, думите „принудително отвеждане” са заменени с „връщане”.

С проекта се въвежда и нова обезпечителна мярка с временен характер, а именно „краткосрочно настаняване” в обособено за тази цел звено на специален дом за настаняване на чужденци. По този начин се прави ясно разграничение с оглед целите, с които се настаняват чужденци в специалните домове на Дирекция „Миграция”, като в звено на специален дом ще могат да се настаняват чужденци за провеждане на действия по първоначална идентификация и установяване на самоличност и за преценка на последващите административни мерки, които следва да се наложат или предприемат, а в специален дом – за връщане.

Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта предвиждат изменения и допълнения в Закона за българските лични документи /ЗБЛД/, и в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства /ЗВПНРБГЕСЧТС/.

Предлаганите промени в ЗБЛД ще създадат по-детайлна уредба на случаите и условията, при които се издават временни паспорти на български граждани, където в момента уредбата е недостатъчна и фрагментарна. Разграничени са за първи път различните хипотези, в които издаването на такъв паспорт се налага, в това число и при служебното му издаване, като по този начин ще се облекчи работата на задграничните представителства на Република България, които в момента са принудени често да тълкуват сами законовите разпоредби, в зависимост от конкретния случай.

Създава се законова уредба по отношение съществуващите в момента договорни задължения на Република България да издава временни паспорти – национален образец - на граждани на трети държави, напр. Черна гора. По този начин националното законодателство се привежда в съответствие с международноправните задължения на страната.

Предвижда се по-подробно уреждане на процедурата по даване на личен номер на чужденец, като с това ще се намалят възможностите за различно тълкуване на разпоредбите на закона от органите, които са длъжни да го прилагат.

В Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства се прецизира основанието за обжалване отказа за издаване на виза на член на семейството на гражданин на ЕС, като се уточнява, че това може да стане само по законосъобразност. По този начин се уточняват правомощията на съда в случаите на обжалване, като ще се намали възможността за създаване на разнородна съдебна практика.