



Страсбург, 15.12.2015 г.
COM(2015) 673 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Европейска гранична и брегова охрана и ефективно управление на европейските
външни граници**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Създаването на Шенгенското пространство на свободно движение без вътрешни граници е историческо постижение — то продължава да бъде символ на европейските ценности, които разрушиха стени и обединиха един континент. Скоростта, с която хората, стоките и услугите могат да се движат през границите на държавите — членки на ЕС, също така спомага за подобряване на нашата конкурентоспособност като най-голямото икономическо пространство в света и създава работни места и растеж. Неотделимо свързана с решението за споделяне на общо вътрешно пространство на свободно движение обаче е и споделената отговорност за осигуряването на високи и съгласувани стандарти за управлението на границите и сигурността на външните граници. И наистина, можем да имаме Шенгенско пространство без вътрешни граници единствено ако неговите външни граници са сигурни и защитени по ефективен начин.

Събитията през тази година, и по-специално безпрецедентното увеличение на потоците от мигранти и бежанци, подложиха на изпитание доверието на гражданите в нашата колективна способност да управляваме общите ни външни граници. Кризата разкри слабости и пропуски в съществуващите механизми за управление на границите, които се оказаха недостатъчни, за да се гарантира ефективното им и интегрирано управление. Някои държави членки не съумяха да гарантират ефективен граничен контрол, както и установяването на самоличността и регистрацията на незаконните мигранти. Кризата също така показва, че ограниченията на Frontex — недостатъчните ресурси по отношение на персонала и оборудването, невъзможността да инициира и осъществява операции по връщане и управление на границите, както и липсата на изрична функция за провеждане на операции по издирване и спасяване — засягат способността на агенцията за ефективни действия и справяне със ситуацията.

Между януари и ноември 2015 г. бяха констатирани над 1,5 милиона случая на незаконно преминаване на границите¹, което представлява рекорден брой² пристигнали в ЕС. Граждани на трети държави бяха в състояние да прекосят външните граници на ЕС незаконно и след това да продължат пътуването си в ЕС, без най-напред да бъде установена самоличността им, да бъдат регистрирани и да преминат необходимите проверки за сигурност. Масшабите на тези огромни вторични движения на мигранти в рамките на ЕС по същество поставиха под въпрос съгласуваността на Шенгенското пространство, като в резултат на това някои държави членки избраха временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните си граници — положение, което не може и не бива да стане дълготрайно. Опасенията относно сигурността след терористичните нападения тази година, както и явлението „чуждестранни бойци терористи“ увеличиха тревогата на гражданите.

Става все по-ясно, че отделните държави членки, действащи без координация, не могат адекватно да се справят с предизвикателствата, които представляват тези движения. Нуждаем се от стандарти на Съюза и от единна система за споделена отговорност за управлението на външните граници.

¹ Точният брой за периода януари—октомври е 1 284 549 незаконни преминавания на границата. Данните са предоставени от мрежата на Frontex за анализ на риска (FRAN) и обхващат Шенгенското пространство, включително държавите — кандидатки за Шенген. Те включват откритите по външните граници граждани на трети държави (с изключение на временните външни граници) при незаконното им влизане или при опитите им за незаконно влизане между граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП). Данните за ноември са от приложението за докладване на съвместни операции (JORA) и от Министерството на вътрешните работи на Хърватия (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); за маршрутите, за които все още няма данни, са използвани прогнозни оценки.

² Общият брой на регистрираните случаи на незаконно преминаване на границата за периода 2009—2014 г. е 813 044.

В Европейската програма за миграцията на Европейската комисия от май 2015 г.³ беше посочена необходимостта да се премине към споделено управление на външните граници в съответствие с набелязаната в член 77 от Договора за функционирането на Европейския съюз цел „постепенно да се въведе интегрирана система за управление на външните граници“. В речта си за състоянието на Съюза от септември председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер обяви, че до края на годината Комисията ще представи амбициозни мерки в тази връзка, които ще се изразяват в установяването на напълно оперативна европейска гранична и брегова охрана, както впоследствие беше потвърдено в работната програма на Комисията за 2016 г.⁴

Тази цел също беше заявена също така от Европейския парламент⁵ и потвърдена в ясните насоки, зададени от Европейския съвет на 23 септември и 15 октомври⁶.

Настоящото съобщение, както и придружаващите го мерки, предвиждат силна и единна политика в областта на управлението на външните граници на ЕС, основана на принципа на споделена отговорност. Наличието на постоянно действаща интегрирана система за управление на границите ще гарантира, че Съюзът и неговите държави членки са подготвени да посрещнат извънредни ситуации по външните граници и са в състояние да реагират ефективно и навреме при възникване на такива ситуации. Тази система ще бъде подкрепена от стабилен механизъм за предотвратяване на кризи, разчитащ на постоянното наблюдение на капацитета на държавите членки, включително посредством солиден и редовен анализ на риска.

Вече дълги години ползите от съществуването на пространство на свободно движение без вътрешни граници са споделени. Сега е време ефективното управление на външните граници да се превърне в истинска обща отговорност. Време е за решаваща стъпка към система за интегрирано управление на външните граници.

II. ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАНИЧНА И БРЕГОВА ОХРАНА И ПРИНЦИПА НА СПОДЕЛЕНА ОТГОВОРНОСТ

Днес Комисията предлага да се създаде истинско европейско интегрирано управление на границите, устроено по начин, отговарящ на новите предизвикателства и политически реалности, пред които е изправен ЕС по отношение както на миграцията, така и на вътрешната сигурност.

Европейската гранична и брегова охрана ще бъде създадена с цел да се гарантира ефективното прилагане на строги общи стандарти за управление на границите и за да се осигурят оперативна подкрепа и намеса, когато е необходимо, за бързо реагиране при възникващи кризи на външните граници. Европейската гранична и брегова охрана ще обедини Европейска агенция за гранична и брегова охрана, изградена въз основа на Frontex, и органите на държавите членки, отговарящи за управлението на границите, които ще продължат да осъществяват ежедневното управление на външните граници. Националните органи за брегова охрана също са част от Европейска гранична и брегова охрана, доколкото осъществяват

³ COM (2015) 240 final.

⁴ COM (2015) 610 final.

⁵ В своята резолюция от 10 септември Европейският парламент подчерта необходимостта да се гарантира ефективно управление на външните граници.

⁶ По време на неофициалната среща на държавните и правителствените ръководители на 23 септември лидерите подчертаха, че е необходимо засилване на контрола на външните граници, а в заключенията на Европейския съвет от 15 октомври изрично се отправя призив за създаването на система за интегрирано управление на външните граници.

наблюдението на морските граници. Ролята на Агенцията да съдейства при **операции по издирване и спасяване** сега ще бъде значително подсилена.

Новата Европейска агенция за гранична и брегова охрана („Агенцията“) ще бъде в основата на създаването на по-интегрирана система за дейности по управление на границите. Тя трябва да бъде център за оперативен капацитет и експертен опит, да осигурява практическа подкрепа на националните органи за гранична охрана и да е гарант за ефективното функциониране на системата. Предложението на Комисията предвижда инструментариум от мерки, с които да се предоставят на Агенцията съответните правомощия, така че да действа ефективно в отговор на текущите предизвикателства, въз основа на препоръките, отправени от управителния съвет на Frontex през ноември 2015 г.⁷

За да бъде ефективна европейската гранична и брегова охрана, тя трябва да действа на всички етапи от управлението на границите. На първо място, трябва да се определят общи стандарти, които да отговарят на изискванията за стабилно управление на границите, способно да реагира при кризи. Интегрирането на националното равнище и равнището на Съюза в рамките на европейската гранична и брегова охрана следва да превърне работата по непрекъснатото подобряване на стандартите в част от основната дейност на органите за гранична охрана — в това число службите за брегова охрана, доколкото те изпълняват задачи по граничния контрол — на всички равнища. Съответните национални органи ще изпълняват обичайните си задачи в съответствие с тези стандарти, като силното действие на равнище ЕС ще спомогне да се гарантира еднаквото прилагане във всички държави членки. На второ място, е необходимо да се въведе система, при която слабостите се установяват достатъчно рано, така че се предприемат корективни действия. На трето място, от съществено значение е да има здрава система, способна да реагира на промените, за да се гарантира предприемането на адекватни действия в отговор на кризи винаги, когато е необходимо. При извънредни ситуации помощта, оказвана на държавите членки по външните граници, трябва да се счита за отговорност, която е необходимо ЕС и държавите членки да споделят и носят заедно. В тази връзка европейската гранична и брегова охрана трябва да може да се намесва, когато националните служби за гранична охрана на държави членки по външните граници на Съюза по каквито и да било причини не се справят ефективно с предизвикателствата, пред които са изправени поединично.

III. ЕДИННА СИСТЕМА ЗА ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

1. ЕФЕКТИВНО ПРИЛАГАНЕ НА ИНТЕГРИРАНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ

Интегрираното управление на границите не се изчерпва с граничен контрол, извършван единствено на външните граници. То включва мерки в трети държави, мерки съвместно със съседни трети държави, както и мерки в областта на свободно движение, в това число връщане на незаконни мигранти от ЕС в техните държави на произход. Доброто управление на границите се подпомага и от редица елементи като силен и редовен анализ на риска, подобро междуведомствено сътрудничество и използване на най-съвременни технологии.

Като първа стъпка е необходимо да се гарантира, че действащите общи правила на ЕС са напълно и надлежно прилагани. Прилагането на тези правила е от съществено значение и в нормални условия, когато не е налице увеличен натиск, но сигурността на пространството на свободно движение трябва да се гарантира в същата степен.

⁷ Препоръките бяха отправени след външна оценка на FRONTEX, извършена в съответствие с настоящото й правно основание и приключила през юни 2015 г.

С цел да се гарантира постоянният контрол на управлението на външните граници в държавите членки, Комисията предлага да се засилят задълженията за сътрудничество и обмен на информация между новата Европейска агенция за гранична и брегова охрана и националните органи. По-конкретно, в рамките на Агенцията ще бъде създаден център за мониторинг и анализ на риска с цел наблюдение на миграционните потоци към Европейския съюз и в неговите рамки. Този инструмент ще върви ръка за ръка с надежден и актуален **анализ на риска**. Използването на общия модел за интегриран анализ на риска (CIRAM), разработен от Агенцията в тясно сътрудничество с държавите членки, ще стане задължително.

С цел да се подпомогне разработването на интегриран подход и за да се укрепи допълнително редовният мониторинг на управлението на външните граници от държавите членки, Агенцията ще командирова **служители за връзка** в конкретни държави членки, определени въз основа на анализ на риска и в консултация с управителния съвет. Тези служители за връзка, като си сътрудничат с националните органи за гранична охрана (както и с органите за брегова охрана, доколкото те изпълняват задачи по граничен контрол) и действат като свързващо звено между тях и Агенцията, ще бъдат напълно интегрирани в работата и информационните системи на националните органи и ще могат да гарантират, че Агенцията разполага с изчерпателна информация в реално време. Те ще идентифицират евентуални слабости в националните системи за управление на границите и ще изготвят препоръки за тяхното отстраняване. Това ще спомогне за това да се набележат съвместно и проактивно необходимите превантивни мерки, както и да не се позволи евентуални недостатъци да се превърнат в проблем.

За да гарантира ефективното прилагане на европейското интегрирано управление на границите, Агенцията ще извърши обстоен преглед на капацитета на държавите членки, включително що се отнася до разпределението на персонала и оборудването на външните граници. С цел да спомогне за идентифицирането и отстраняването на слабостите, Комисията предлага значително да се подсили „тестът за уязвимост“ на Агенцията (спрямо сегашното положение при Frontex), като се превърне в задължителен механизъм за **оценка на уязвимостта**. Той ще бъде замислен така, че да допълва механизма за оценка по Шенген⁸, и ще гарантира, че може адекватно да се отговори на конкретните нужди на участъците от външните граници, които са изложени на заплахи, като например несъразмерно голям миграционен натиск. Информацията, необходима за извършване на тази оценка на уязвимостта, ще се допълва от командированите служители за връзка, които ще подават данните, събрани от тях в хода на работата им на място.

Посредством оценка на ресурсите и оборудването на държавите членки, както на и плановете им за действие при непредвидени ситуации, Агенцията ще определи дали те са добре подготвени да се справят с евентуални предизвикателства и да идентифицират съществуващите слабости. Въз основа на резултатите от тази оценка при необходимост Агенцията ще определи евентуални корективни действия, необходими за отстраняването на възникващи или съществуващи пропуски. Решенията на Агенцията ще бъдат задължителни за съответните държавите членки. Ако необходимите корективни действия не бъдат предприети в определените от Агенцията срокове, Европейската комисия може да упълномощи Агенцията да предприеме допълнителни действия, в това число разполагането на европейски екипи за гранична и брегова охрана (вж. по-долу).

⁸ Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

2. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КРИЗИ И НАМЕСА НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

Не трябва да се допуска ситуацията на външните граници да се влоши до такава степен, че да застраши функционирането на Шенгенското пространство.

В случай на спешен или изключителен миграционен натиск, държавите членки и към момента вече могат да се възползват от възможността да поискат разполагането на ресурси на Агенцията⁹. **Държавите членки могат да поискат организирането на съвместни операции и бърза гранична намеса**, както и разполагането на европейските екипи за гранична и брегова охрана в подкрепа на тези действия.

При все това бежанска криза разкри два основни проблема със съществуващите структури. Това се дължи на факта, че за разполагането на ресурси на Агенцията е нужна, на първо място, готовност на държавите членки да изпратят ресурси на външната граница в даден момент, и на второ място, официално искане от държава членка по външната граница. Структурата и компетенциите на новата европейска гранична и брегова охрана имат за цел да смекчат и двата проблема. От една страна, тези слабости излязоха наяве по-специално в случая на Гърция, при който Frontex отправи искане към държавите членки да отпуснат 743 гост-служители, които да работят на външната граница в Гърция, като до момента са отпуснати само 447. От друга страна, и въпреки многократните политически призови за това, някои държави членки не са задействали наличните механизми за гранична намеса, в резултат на което Frontex не може да се намеси.

Резерв от европейска гранични служители

Следователно Агенцията трябва да разполага пряко и непосредствено с достатъчен брой добре обучени експерти с подходящите профили, както и със съответното техническо оборудване. Понастоящем приносът под формата на активи и експерти за Frontex по принцип се осъществява на доброволни начала. Този метод на работа, в съчетание с настоящата миграционна криза, наскоро доведе до недостиг, който попречи на Frontex да изпълнява оперативните си задачи с максимален капацитет. Тези недостатъци трябва да бъдат отстранени.

За да се обезпечи капацитетът на Агенцията да изпълнява задачите си по реагиране в спешни ситуации, ще бъде създаден **резерв** от експерти за **бързо разполагане** като постоянен корпус на разположение на Агенцията. Като органа, на който е възложено прилагането на европейското интегрирано управление на границите, Агенцията ще може да мобилизира този резерв в много **кратък срок** при обстоятелства, изискващи **незабавна реакция**. Държавите членки ще трябва да предоставят на разположение най-малко 1 500 гранични служители, които да бъдат разгръщани от Агенцията в операции за бърза гранична намеса в рамките на няколко дни. Агенцията също така ще разполага с **фонд от техническо оборудване**, при което държавите членки ще са задължени незабавно да предоставят оперативно оборудване, придобито при ставка на съфинансиране от 90 % в рамките на допълнително отпуснатите средства за **специфични действия**¹⁰ по линия на фонд „Вътрешна сигурност“. Така ще се сложи край на сегашната ситуация, при която държави членки по външните граници се

⁹ Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за установяване на механизъм за създаване на екипи за бърза гранична намеса и за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета по отношение на този механизъм, и за регулиране на задълженията и правомощията на гост-служителите.

¹⁰ Съгласно Регламент (ЕС) № 515/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на част от фонд „Вътрешна сигурност“ (ОВ L 150, 20.5.2014 г., стр. 143) специфичните действия са замислени като „допълващо финансиране“, т.е. допълнителни суми, които се добавят към основните средства, отпуснати за държавите членки за период от 7 години, на конкурентна основа в зависимост от готовността им да осъществяват, съобразно с националните си програми, действия, съответстващи на специфични приоритети на ЕС.

сблъскват с недостиг на крайно необходимо оборудване за снемане на дактилоскопични отпечатащи, което обаче Frontex не е в състояние да им достави, тъй като разчита на държавите членки да предоставят тези ресурси.

Право на намеса

В спешни ситуации Агенцията трябва да бъде в състояние да се намеси, за да гарантира, че се предприемат действия на място дори когато не е отправено искане за помощ от съответната държава членка или когато тази държава членка счита, че не е необходима допълнителна намеса.

От една страна, тези действия могат да бъдат необходими заради несъразмерно голямо увеличение на натиска в съответен участък от външната граница, където националните органи за гранична охрана (и за брегова охрана, доколкото имат задачи по граничен контрол) не са в състояние да се справят с развилата се кризата. От друга страна, изискването за спешни действия в определен участък от външната граница може да се дължи на недостатък в системата за управление на границите на държава членка, който Агенцията е констатирала след оценка на уязвимостта и за който е препоръчала корективни мерки, които въпросната държава членка не е изпълнила в определения срок.

При констатирането на недостатъци, както и за да се предприемат **навременни корективни действия** и да не се стига до кризисна ситуация, на Агенцията ще бъде предоставено правомощието най-напред да **отправя препоръки** за започване на съвместни операции или бърза гранична намеса от държавите членки.

В случаите, в които недостатъците продължат да са налице и не се предприемат действия на национално равнище, Комисията ще може да приема решение за изпълнение, с което се определя, че положението в определен участък от външната граница изисква спешни действия, и се възлага на Агенцията да осъществи необходимите оперативни мерки. Това ще позволи на Агенцията да **се намесва незабавно в кризисни ситуации** чрез разполагането на европейски екипи за гранична и брегова охрана на външните граници.

Прилагане на подхода на „горещите точки“ и работа с трети държави

Разработването на подхода на „горещите точки“, първоначално въведен с Европейската програма за миграцията, ще стане основна задача на Агенцията, която ще може да разполага европейски екипи за гранична и брегова охрана в рамките на екипите за управление на миграцията в „горещите точки“.

Освен това в предложението на Комисията се предвижда по-силна роля за Агенцията по отношение на **сътрудничеството с трети държави**, съгласно която тя може да координира оперативното сътрудничество между държавите членки и съседни трети държави в областта на управлението на границите, включително чрез разполагане на служители за връзка в трети държави или започване на съвместни операции на територията на Съюза или на територията на трети държави. Това по-конкретно ще коригира положението, което се наблюдава в момента при сътрудничеството с държавите от Западните Балкани, където, въпреки съгласието на въпросните трети държави, Frontex не е в състояние да предостави оперативна помощ, тъй като не разполага с мандат за изпращане на екипи за гранична охрана в страни като Сърбия или бившата югославска република Македония.

3. ФУНКЦИИ НА БРЕГОВАТА ОХРАНА

Бреговата охрана имат решаваща роля в обезпечаването на сигурността на морските граници и морските спасителни операции. Настоящата криза показва нуждата от по-координиран отговор от съответните агенции на Съюза и редицата различни национални органи, изпълняващи функции за брегова охрана. По-добрата координация може да даде резултати както при справянето с кризи в морето, така и при подпомагането на тези органи, за да работят ефективно. Това следва да включва подобрена координация и обединяване на съответните функции за брегова охрана на равнището на ЕС.

Понастоящем в държавите членки има над 300 граждански и военни органа, отговарящи за изпълнението на функции на бреговата охрана в широк кръг от области като морската безопасност, сигурността, издирването и спасяването, граничния контрол, контрола на рибарството, митническият контрол, общото правоприлагане и опазването на околната среда. Съответните агенции на ЕС подпомагат националните органи при изпълнението на повечето от тези функции. Необходим е **функционален подход**, така че националните служби за брегова охрана да бъдат част от европейската гранична и брегова охрана дотолкова, доколкото изпълняват задачи по граничен контрол. Ето защо Комисията предлага да се установи по-тясно взаимодействие между съществуващите органи и агенции, осъществяващи дейности по брегова охрана. На равнището на ЕС това ще бъде постигнато чрез привеждане на мандатите на Европейската агенция по морска безопасност и Европейската агенция за контрол на рибарството в съответствие с разпоредбите относно новата агенция и чрез засилване на техния капацитет, по-конкретно чрез съвместно планирани операции по наблюдение и добре организиран обмен на информация и изграждане на капацитет, както и чрез осигуряване на услуги за наблюдение и комуникации въз основа на най-съвременни технологии, като например дистанционно управляеми летателни системи (дронове).

Това означава, че Агенцията например ще има достъп до нови информация за плавателни съдове, използвани за целите на незаконната имиграция и трансграничната престъпност, които са били забелязани по време на морски операции по наблюдение, чиято основна мисия не е осъществяването на граничен контрол, а контрол на рибарството или откриването на нефтени разливи. Това прагматично междусекторно сътрудничество с цел обединяване на ресурси и информация ще позволи при управлението на границите да се използва капацитет, който не е строго свързан с граничния контрол.

4. ПО-ГОЛЯМА РОЛЯ НА АГЕНЦИЯТА В ОБЛАСТТА НА ВРЪЩАНЕТО

Повишаването на ефективността на процедурите за връщане е признато за ключова цел на управлението на миграцията. Със засилването на ролята на Европейската агенция за гранична и брегова охрана в областта на връщането ще се подобри капацитетът на ЕС за успешното връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Както се посочва в Плана за действие на ЕС относно връщането¹¹, Агенцията следва да може да започва операции за връщане и да подпомага държавите членки при получаването на пътни документи.

Агенцията ще координира всички задачи, свързани с връщането, и ще предоставя на държавите членки цялата необходима техническа и оперативна подкрепа за ефективното връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. За тази цел ще бъде създадена специална **Служба за връщане** в структурата на Агенцията, която ще си сътрудничи с държавите членки при провеждането на процедури по идентификация и връщане, включително чрез финансиране

¹¹ COM (2015) 453 final.

и съфинансиране, координация и организиране на операции за връщане, както и сътрудничество със съответните органи на трети държави в областта на връщането.

Агенцията също така ще има ключова и пряка роля в действията за намеса в областта на връщането. **Европейски екипи за намеса в областта на връщането**, съставени от ескортиращи лица, наблюдаващи лица и специалисти в областта на връщането, ще могат да бъдат разполагани в държавите членки, чиято система за връщане е подложена на особено силен натиск. При спешни ситуации могат да бъдат разполагани европейски екипи за бърза намеса в областта на връщането по искане на дадена държава членка или по собствена инициатива на Агенцията.

5. ОСНОВНИ ПРАВА И МЕХАНИЗЪМ ЗА ЖАЛБИ ЗА АГЕНЦИЯТА

Предвид по-голямата роля и засилените оперативни задачи на Агенцията е важно да има подходящ механизъм за жалби, в случай че дадено лице счете, че са били нарушени основните му права в хода на оперативната дейност на Агенцията. Както Европейският парламент, така и Европейският омбудсман подчертаха значението на този механизъм.

В рамките на механизма специален служител по въпросите на основните права в Агенцията ще получава жалби по структуриран начин и ще ги предава на изпълнителния директор и на съответните държави членки. Държавите членки ще са длъжни да предоставят информация относно резултата от жалбата и предприетите по нея последващи действия. Тази административна процедура ще се прилага, без да се засягат правните средства за защита. Освен това в случаи на нарушения на основните права или неизпълнение на задълженията за предоставяне на международна закрила, които са със сериозен характер или е вероятно да продължат, изпълнителният директор на Агенцията ще може да вземе решение не само за спиране или прекратяване на оперативните дейности, ръководени от Агенцията, но също и за оттеглянето на финансовата подкрепа за въпросната операция.

IV. ЕДНАКВО ПРИЛАГАНЕ НА ШЕНГЕНСКИТЕ ПРАВИЛА

Трябва редовно да се следи за еднаквото прилагане на всички правила в областта на управлението на границите. Със създаването на европейската гранична и брегова охрана последователното прилагане на шенгенските правила, както и хармонизираното изпълнение на задачите по управление на границите в държавите членки придобиват още по-голяма важност.

Законодателството, уреждащо Шенгенското пространство, представлява динамичен набор от правила, които са претърпели развитие през годините и са включени в правни актове, както и в документи с незадължителен характер като наръчници, насоки, каталози и най-добри практики. Тяхното цялостно и правилно прилагане от държавите членки подлежи на редовен контрол чрез механизма за оценка по Шенген, който служи като средство за контрол на качеството. Оценките по Шенген се извършват въз основа на многогодишни и годишни програми, приети от Комисията. След провеждането на мисии за оценка екипите, отговарящи за тези оценки¹² („екипи за оценка по Шенген“), отправят препоръки към държавите членки за отстраняване на евентуални недостатъци, установени в техните национални системи за управление на границите.

¹² Тези екипи бяха създадени съгласно член 10 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на постиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген.

В този контекст в докладите за оценката по Шенген като слабост в процеса на прилагане често се посочва фактът, че значителна част от шенгенските правила се съдържат в необвързващи документи. Съчетаването на мерки с незадължителен характер и правно обвързващи правила не се доказва като ефикасно във всички случаи, особено поради факта, че актовете с незадължителен характер често могат да се тълкуват и прилагат по различен начин.

За да се избегнат евентуални несъответствия и да се гарантира, че европейската гранична и брегова охрана изпълнява задачите си по последователен начин, е важно да се гарантира, че шенгенските правила се прилагат по един и същ начин в целия ЕС. С цел да се постигне еднакво и по-хармонизирано прилагане на действащите правила и да се консолидират по-успешно достиженията на правото от Шенген като единен набор от мерки за управление на границите, Комисията ще работи за заменянето на разпоредбите с незадължителен характер с правно обвързващи мерки.

V. ЦЕЛЕВО ИЗМЕНЕНИЕ НА КОДЕКСА НА ШЕНГЕНСКИТЕ ГРАНИЦИ

Контролът на външните граници остава една от основните гаранции за пространството без граничен контрол на вътрешните граници. Една от целите на този контрол е да се предотвратят всякакви заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в държавите членки. Както показаха неотдавнашните терористични нападения, източник на заплахата могат да са също лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза. Контролът на външните граници трябва да бъде подсилен, за да може да се идентифицират такива лица и да се сведат до минимум рисковете за вътрешната сигурност на Шенгенското пространство. Това се потвърждава и в заключенията на осмия шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство.

За да се отговори на тази необходимост, Комисията предлага целево изменение на Кодекса на шенгенските граници¹³, що се отнася до **проверките на граждани на ЕС** в бази данни като Шенгенската информационна система, базата данни за откраднати или изгубени документи за пътуване и съответните национални системи. Съгласно искането на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, отправено на заседанията му на 9 и 20 ноември 2015 г., с тази инициатива ще се предвидят „систематични проверки на гражданите на ЕС, включително проверка на биометричните данни, в съответните бази данни на външните граници на Шенгенското пространство, като се използват пълноценно техническите решения с оглед да не се пречи на безпрепятственото движение“¹⁴.

С предложените изменения системните проверки на гражданите на ЕС в базите данни на всички външни граници (въздушни, морски и сухопътни) — които днес са възможни въз основа на оценка на риска — ще станат задължителни. При системните проверки ще се проверяват самоличността и гражданството на лицето и валидността и автентичността на пътния документ. Освен това с тях ще се проверява дали пристигащите лица не представляват заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност. Новите правила съдържат също така елемент на гъвкавост — когато системните проверки на гражданите на ЕС биха имали непропорционално въздействие върху потока на движение на сухопътните и морските граници, държавите членки могат да ги извършват целево въз основа на анализ на риска.

¹³ Член 7, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници.

¹⁴ Заключения на Съвета на ЕС и на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно борбата с тероризма, 20 ноември 2015 г.

VI. ЕВРОПЕЙСКИ ПЪТЕН ДОКУМЕНТ ЗА ВРЪЩАНЕ

Осигуряването на ефективното връщане на гражданите на трети държави, които пребивават незаконно в Европа, е основен компонент на една всеобхватна, устойчива и надеждна политика на ЕС в областта на миграцията.

Сега действащата система на ЕС за връщане на незаконните мигранти не е достатъчно ефективна, като липсата на валидни пътни документи, издадени от държавите на местоназначение на подлежащите на връщане лица, е една от основните пречки пред успешното връщане и обратно приемане. Понастоящем държавите членки могат да издават европейски заместващ документ¹⁵ за незаконно пребиваващите граждани на трети държави, които не притежават валиден пътен документ. Въпреки това поради недостатъчните му отличителните знаци и стандарти за сигурност, наред с други причини, той не се признава от трети държави в задоволителна степен. Налице е ясна необходимост да се подобри признаването от трети държави на пътния документ на ЕС, така че да се гарантира успешното връщане, като същевременно се намали административната тежест за компетентните консулски органи на трети държави.

Като продължение на обявеното в Плана за действие на ЕС относно връщането, Комисията предлага да се създаде нов европейски пътен документ за връщане на граждани на трети държави въз основа на единен формат и като се използват подсилени технически характеристики и отличителни знаци за сигурност, които да гарантират по-широко приемане от трети държави. За признаването на този пътен документ следва да се способства в контекста на споразумения за обратно приемане или други договорености с трети държави, както и в контекста на свързаното с въпросите на връщането сътрудничество с трети държави, което не е обхванато от официални споразумения.

В предложението за регламент относно европейски пътен документ за връщане се определят форматът и отличителните знаци за сигурност на този документ, докато общите стандарти и процедури за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави се уреждат с Директивата относно връщането¹⁶ и се прилагат при пълно зачитане на основните права, и по-специално на принципа на забрана за връщане.

VII. EUROSUR

Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) представлява обща рамка за обмен на информация и сътрудничество между всички национални органи, отговарящи за наблюдението на външните сухопътни и морски граници. Откакто започна да функционира в края на 2013 г., тя значително подобри осведомеността за състоянието по външните граници и в предграничната зона и допринесе за спасяването на живота на мигранти в множество случаи. Това до голяма степен се дължи на усилията на Frontex, както бе посочено и в доклада, представен през този месец от Frontex на Европейския парламент и на Съвета, относно прилагането на компонентите на EUROSUR, попадащи в обхвата на компетентност на Frontex.

¹⁵ ОВ С 274, 19.9.1996 г., стр. 18.

¹⁶ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

Комисията прие днес **Наръчник за EUROSUR**, в който се предоставят насоки на органите на държавите членки за прилагането и управлението на EUROSUR¹⁷.

Предвид хилядите хора, пристигащи всеки ден на определени участъци от външната граница, е ясно, че държавите членки също така трябва да бъдат в състояние да реагират бързо и съгласувано. Въпреки че със законодателното предложение за европейска гранична и брегова охрана се създава по-силна агенция, националните координационни центрове за наблюдение на границите, създадени в съответствие с Регламента за EUROSUR, играят решаваща роля и държавите членки следва да ги използват по-добре за укрепването на своя капацитет за реагиране.

В Наръчника за EUROSUR се описват подробно задачите на тези национални координационни центрове, в това число сътрудничеството между тях и други национални органи, както и начините за управление на ресурси и персонал и на националните системи за наблюдение на границите. В наръчника се определя как националните координационни центрове и Frontex обменят информация относно инциденти, патрули и разузнавателни данни и координират своята реакция на различните гранични участъци. И на последно място, наръчникът предоставя технически насоки за управлението на комуникационната мрежа на EUROSUR и на класифицирана информация.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приетите днес мерки представляват необходима стъпка напред към ефективно **европейско интегрирано управление на границите**.

Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да отредят най-висок приоритет на тези предложения, и по-специално на предложението за регламент за **европейската гранична и брегова охрана**, за да може бързо да се възстанови доверието на гражданите във външните граници на Европа и да се гарантира целостта на Шенгенското пространство на свободно движение без вътрешни граници.

¹⁷ Регламент (ЕС) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2013 г. за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur) (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11).