



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.2.2008
SEC(2008) 152

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**съобщението на Комисията относно създаването на Европейска система за
наблюдение на границите (EUROSUR)**

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 68 окончателен}
{SEC(2008) 151}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето съобщение COM(2006) 733 от 30 ноември 2006 г. относно подсилване на управлението на южните морски граници на Европейския съюз Комисията предложи да създаде *Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)*. Европейският съвет от 14/15 декември 2006 г. заяви, че „с приоритет ще бъде разгледано създаването на *Европейска система за наблюдение на южните морски граници*“.

В отговор на тези заключения на Европейския съвет настоящият доклад изследва различните варианти на политиката за създаване на Европейска система за наблюдение на границите. Тази оценка бе изготвена в резултат от многобройни контакти между различните служби на Комисията, както и FRONTEX и други свързани с въпроса агенции.

През юни 2007 г. Комисията представи на държавите-членки първи проект за създаване на Европейска система за наблюдение на границите на три етапа между 2008 и 2013 г. На две технически срещи през юли и октомври 2007 г. държавите-членки приветстваха избрания подход и се споразумяха EUROSUR да включва не само *южните*, но също и *източните граници* на ЕС.

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

В тази област бяха предприети редица важни стъпки, основани на трите стълба (общо законодателство, общи действия и финансова солидарност) — приемането на Кодекса на шенгенските граници, на Практическото ръководство за граничната охрана (Шенгенски наръчник) и на правилата за местния граничен трафик, създаването на агенция FRONTEX, на екипи за бърза гранична намеса и на Фонда за външните граници. Освен това, за справяне с настоящия миграционен натиск в Средиземно море и на Канарските острови в момента се създава Европейска патрулна мрежа (ЕПМ).

В допълнение към тези мерки създаването на Европейска система за наблюдение на границите ще позволи на държавите-членки да отговорят по последователен и ефикасен начин на следните предизвикателства.

2.1. Предизвикателства

- **Човешки жертви в морето**

Много незаконни имигранти и лица, нуждаещи се от международна закрила, пътуват при изключително тежки условия и поемат огромни лични рискове при опитите си да влязат незаконно в ЕС. Особено практиката от последно време да се пътува на борда на непригодни за мореплаване съдове, претърпани с хора, доведе до драстично увеличение на броя на нещастните мигранти и бежанци, които загиват от удавяне в Атлантическия океан между Африка и Канарските острови и в Средиземно море.

Разгледаните в настоящата оценка действия ще подобрят капацитета за откриване на малки плавателни съдове в открито море, което ще доведе до повече дейности по търсене и спасяване и следователно до спасяване на повече човешки животи в морето.

- **Незаконна имиграция**

Понастоящем най-вече южните държави-членки на ЕС са изправени пред значителен брой незаконни мигранти, които използват пътищата през Северна Африка и Средиземно море, за да достигнат европейския бряг.

Разгледаните в настоящата оценка действия ще осигурят на органите, отговарящи за граничния контрол в държавите-членки, по-своевременна и надеждна информация, за да открият, идентифицират и заловят опитващите се да влязат незаконно в ЕС, като по този начин се намали броят на незаконните имигранти, които успяват да преминат външните граници на ЕС, без да бъдат разкрити.

- **Тероризъм и организирана трансгранична престъпност**

Една ефективна система за управление на границите, както на национално, така и на европейско ниво, служи не само за предотвратяване на неразрешените преминавания през границата, но също така е ценен инструмент за борба срещу трансграничната престъпност като тероризма, трафика на хора, контрабандата на наркотици, незаконния трафик на оръжия и т.н.

2.2. Проблеми

В отговора си на тези предизвикателства държавите-членки са изправени понастоящем пред редица проблеми:

- Понастоящем националните системи за наблюдение покриват само малка избрана част от външните граници на ЕС със средства за постоянно и подвижно наблюдение.
- Поради технически ограничения (настоящи възможности на радарите, ограничена наличност/разделителна способност на сателитните снимки) и финансови ограничения зоните, които се наблюдават, са ограничени понастоящем до някои равнинни или брегови зони и до зоните от границата по суша или в открито море, в които се провеждат операции.
- По-конкретно трябва да се намерят технически решения за настоящата неспособност да се откриват и проследяват малки плавателни съдове, използвани за трафик на хора и наркотици в ЕС.
- Щом граничните проверки в даден район се засилят или бъде прекъснат даден маршрут за незаконна имиграция, мрежите за трафик ще използват други методи и техники или ще пренасочат действията си, като прехвърлят по този начин миграционния натиск върху други държави-членки или трети държави, които не са подготвени да се справят с него.

- Докато сухоземният граничен контрол може да се съсредоточи върху граничната линия, морските граници са огромно пространство, в което се извършват множество законни дейности като риболов, търговско корабоплаване и корабоплаване с развлекателна цел, които обаче лесно могат да бъдат използвани за незаконни цели.
- Миграционният натиск представлява значително предизвикателство по отношение на откриване, задържане, приемане и по-нататъшно третиране и реадмисия на мигрантите не само за държавите-членки от северното средиземноморско крайбрежие, но и за третите държави от южното крайбрежие.

За да се решат тези проблеми, е необходимо да се предвиди обща техническа рамка за подкрепа на органите на държавите-членки да действат на местно ниво, да ръководят на национално ниво, да координират на европейско ниво и да си сътрудничат с третите държави в откриването, идентифицирането, проследяването и задържането на лицата, опитващи се да влязат незаконно в ЕС извън гранично-пропускателните пунктове.

Европейската система за наблюдение на границите ще подпомогне държавите-членки да постигнат *осведоменост за ситуацията* на външните им граници и ще увеличи *способността за отговор* на националните им правоприлагащи органи. Тази рамка следва да бъде създадена, без да се засягат съответните области на юрисдикция на държавите-членки, нито да се хармонизират или заместват съществуващи системи. Взаимното свързване на различните системи следва да бъде ключова оперативна цел, като същевременно се вземат предвид географските обстоятелства и разликите между видовете граници, особено между сухоземните и морските граници.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Комисията набелязва следните цели на политиката:

- Намаляване на смъртните случаи сред незаконните имигранти чрез спасяване на повече човешки животи в морето.
- Намаляване на броя на незаконните имигранти, които успяват да преминат през външните граници на ЕС извън гранично-пропускателните пунктове, без да бъдат разкрити.
- Повишаване на вътрешната сигурност в ЕС като цяло, като се допринесе за предотвратяване на трафика на хора, на контрабандата на наркотици, на тероризма и т.н.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Набелязани са четири различни варианта на политиката:

Вариант на политиката 1: Запазване на настоящото положение без нови дейности.

Вариант на политиката 2: Този вариант включва четири различни действия, насочени към взаимно свързване и рационализиране на съществуващите системи и механизми за наблюдение на ниво държави-членки.

Вариант на политиката 3: Този вариант включва изброените във вариант 2 действия, допълнени от четири други действия, чрез които се насърчава разработването и прилагането на общи инструменти и приложения за наблюдение на границите на ниво ЕС.

Вариант на политиката 4: Този вариант включва изброените във варианти 2 и 3 действия, допълнени от едно действие, чиято цел е създаването на обща среда на обмен на информация за морската област чрез разработване на интегрирана мрежа от системи за наблюдение.

Таблица — преглед на вариантите на политиката

Вариант на политиката	Описание на варианта на политиката
Вариант на политиката 1	Не се правят промени в настоящото положение, освен вече предвидените и потвърдени.
Вариант на политиката 2 Взаимно свързване и рационализиране на съществуващите системи и механизми за наблюдение <u>на ниво държави-членки</u>	1. Осигуряване на основна инфраструктура на национално ниво чрез рационализиране на командните и координационни механизми посредством създаване на национален координационен център и национална система за наблюдение във всяка една от държавите-членка, разположени на южната морска и източната сухоземна граница на ЕС, за да се обхванат всички външни граници или избрани части от тях. 2. Свързване на националните инфраструктури в комуникационна мрежа за редовен обмен на информация и координиране на дейностите между органите на държавите-членки, както и с FRONTEX. 3. Логистична и финансова подкрепа за съседните трети държави за създаване на подобна на гореописаната инфраструктура (система за наблюдение; координационен център; средства за задържане).
Вариант на политиката 3 Разработване и прилагане на общи	Всички мерки, посочени във вариант на политиката 2, плюс: 4. Научноизследователска и развойна дейност за подобряване на работата на средствата за наблюдение (безпилотни летателни апарати, шамандури и т.н.), така че да се увеличи обхванатата територия и броят на засечените в нея подозрителни дейности.

инструменти и приложения за наблюдение на границите на ниво ЕС	Целта е също така да се увеличи доверието в идентифицирането на потенциално подозрителни цели, така че последващата намеса да е максимално ефикасна. 5. Общо прилагане на наблюдателни средства (напр. сателити, безпилотни летателни апарати, самолети), за да се предоставя по-често на държавите-членки и по-надеждна информация от наблюдението на външните им граници и на предграничните райони. FRONTEX може да бъде посредник, т.е. да служи за връзка с доставчиците на услуги, за да получава сателитни изображения или да координира използването на безпилотни летателни апарати по източните сухоземни граници. 6. Разработване на „обща разузнавателна картина на предграничните райони“, позволяваща целенасочен разузнавателен отговор. Например въз основа на получени разузнавателни сведения се набелязва цел в чужбина, използвана за престъпна дейност, и се проследява (чрез сателити или системи за корабни съобщения) до прихващането ѝ на територията на ЕС.
Вариант на политиката 4 Създаване на обща среда за обмен на информация	Всички мерки, посочени във варианти на политиката 2 и 3, плюс: 7. Създаване на интегрирана мрежа от системи за наблюдение на Средиземно море, южния Атлантически океан (Канарските острови) и Черно море, в която информацията се събира, обединява, анализира и разпространява за цели на вътрешната сигурност, като по този начин не само органите за граничен контрол, но и всички органи в областта на морското дело се свързват в „обща оперативна схема“. 8. Разширяване на гореспоменатата мрежа до северния Атлантически океан, Северно море и Балтийско море, за да се създаде обща среда за обмен на информация за морската област на ЕС, като се обхванат всички аспекти на морската безопасност и сигурност в общата рамка на морската политика на ЕС.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА

Сравнението на вариантите от гледна точка на ефективността и възможните отражения показва следното:

Вариант на политиката 1: Ако не се промени настоящото положение, няма да се осъществи полезно взаимодействие, нито икономии от мащаба поради липса на връзки между различните системи. В резултат на непоследователния обмен на информация между държавите-членки, осъществяван само в конкретни случаи, е вероятно да има препокриване на събраната информация. Изследователските проекти ще се провеждат без ясна политическа визия.

Вариант на политиката 2: Този вариант, който е насочен към осъвременяване и рационализиране на съществуващите системи и механизми за наблюдение на ниво държави-членки, ще допринесе и за трите политически цели.

Вариант на политиката 3: Този вариант също ще обхване и трите политически цели чрез разработване на общи инструменти и приложения на европейско ниво.

Вариант на политиката 4: Този вариант се основава на предложените в предишните два варианта действия, като ги комбинира в последователна рамка. Предвид сложността и финансовото отражение на този вариант той следва да бъде ограничен на първо време до Средиземно море (включително Канарските острови) и Черно море.

6. ПРЕДПОЧИТАНИЯТ ВАРИАНТ

Всяка една от предложените стъпки в различните варианти допринася по различни начини за постигане на политическите цели. Те са съвместими помежду си и ако се приложи поетапен подход, те ще спомогнат постепенно за постигането на всички цели.

Предпочитаните политически действия са стъпки 1—7, както е предложено във вариантите на политиката 2, 3 и 4. На този етап обаче тези стъпки не могат да бъдат определени като конкретни действия, а по-скоро като пътна карта с основните параметри за изграждане на Европейска система за наблюдение на границите. Ето защо за редица набелязани стъпки трябва да бъдат проведени допълнителни проучвания, преди да се предприемат конкретни действия.

Създаването на интегрирана мрежа от системи за наблюдение за целите на вътрешната сигурност в Средиземно море, южния Атлантически океан (Канарските острови) и Черно море би могло да служи за предшественик на една обща среда за обмен на информация за цялата морска област на ЕС, обхващайки всички аспекти на морската безопасност и сигурност.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Оценката на въздействието разкрива потенциалните показатели за измерване на степента на покриване на конкретните и на оперативните политически цели. Някои показатели ще трябва да бъдат дефинирани в набелязаните в съобщението проучвания.