



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.2.2008  
SEC(2008) 149

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Документ, придружаващ*

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

**Доклад за оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2008) 67 окончателен}  
{SEC(2008) 148}

# ОБЪОЩЕНА

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Политиката на Общността по отношение на външните граници на Европейския съюз цели да се установи интегрирано управление, което гарантира единен контрол и наблюдение на високо равнище, които са необходима предпоставка за свободното движение на хора в Европейския съюз и основен елемент на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. За целта се предвижда установяването на общи правила относно стандартите и процедурите за контрол на външните граници.

За да се прилагат ефективно общите правила, е важно да се засили координацията на оперативното сътрудничество между държавите-членки. Въз основа на опита на общото звено „Външни граници“ в рамките на Съвета, бе създаден специализиран експертен орган, който да отговаря за подобряване на координацията на оперативното сътрудничество между държавите-членки в областта на управлението на външните граници под формата на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз, наричана по-нататък агенцията FRONTEX.

## 2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

Според Програмата от Хага, приета от Европейския съвет на 4 и 5 ноември 2004 г., от Комисията се изисква да представи на Съвета оценка на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (FRONTEX) преди края на 2007 г.

Оценката следва да съдържа преглед на задачите и мандата на агенцията и преценка за това дали агенцията следва да се занимава с други аспекти на управлението на границите като засилено сътрудничество с митническите служби и други органи, компетентни по сигурността на стоките, в контекста на цялостното развитие на общата политика за границите на Общността.

Въз основа на резултата от оценката проблемите или по-скоро недостатъците, които могат да бъдат набелязани на този етап и за целите на оценката на въздействието, са следователно свързани по-скоро с въпроса дали осъществяването на дейностите на агенцията позволява постигането на общите политически цели по най-добрия възможен начин: дали FRONTEX расте прекалено бързо, дали някои дейности се осъществяват по-успешно от други, допринасят ли държавите-членки или способни ли са да допринесат за дейностите на агенцията, последователни и реалистични ли са очакванията и конкретните искания за действия или носят риск приоритетите в конкретни случаи да отклонят агенцията от задачата ѝ в дългосрочен план.

Съветът и Европейският съвет реагираха на кризисни ситуации и проблеми по външните граници, като нееднократно призоваваха под формата на политически заключения FRONTEX да предприеме конкретни инициативи.

В този контекст трябва да се разгледат следните точки:

- Как потенциалът на FRONTEX да бъде използван най-добре за постигане на политическите цели, като се има предвид продължаващото предизвикателство, което представлява управлението на външните граници във връзка с движението на хора;
- Как да се осигури последователно развитие, в което се вземат предвид всички елементи от мандата на FRONTEX;
- Как целесъобразно да се определят приоритетите за дейностите на агенцията.

*Въз основа на резултата от оценката следните ключови сфери на дейност на агенцията бяха проучени по-задълбочено:*

- съвместни операции, координирани от FRONTEX;
- техническо оборудване, предоставено на агенцията от държавите-членки;
- възможност за създаване на специализирани клонове;
- връзка между съвместните операции и Европейската патрулна мрежа;
- доклади за анализ на риска;
- управление на ICONet (информационна и координационна мрежа на отделните служби на държавите-членки, отговарящи за управление на миграционните потоци);
- управление на центъра за информация, дискусии и обмен относно преминаването на границите и имиграцията (CIREFI);
- осигуряване на обучение за граничната охрана;
- стартиране и участие в изследователски проекти;
- помощ за операциите по екстрадиция, провеждани от държавите-членки;
- сътрудничество с трети държави;
- хоризонтална интеграция с други органи;
- принос за проекта за интегрирано управление на границите като цяло.

### **3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА**

Докладът за оценката е отговорът на Комисията на искането на Европейския съвет, включено в Програмата от Хага.

Целите на политиката отговарят на заложените за агенцията цели в началото на дейността ѝ и все още са валидни за политиката на интегрирано управление на границите на Съюза в нейната цялост.

#### **3.1. Общи цели на политиката**

Общите цели на политиката могат да бъдат определени по следния начин:

- принос за интегрирано управление на външните граници на европейско ниво;
- ефективен контрол и наблюдение на външните граници;
- улесняване на прилагането на съществуващи и бъдещи общностни мерки, свързани с управлението на външните граници, чрез осигуряване на координация на оперативното сътрудничество между държавите-членки.

#### **3.2. Специфични цели на политиката**

Специфичните цели на политиката отговарят на изброените в настоящия мандат на агенцията.

- координиране на оперативното сътрудничество между държавите-членки в областта на управлението на външните граници;
- подкрепа на държавите-членки за обучението на служителите на националната гранична охрана, включително установяване на общи стандарти на обучение;
- извършване на анализи на риска;
- следене за напредъка в научните изследвания, свързани с области, които представляват интерес за контрола и наблюдението на външните граници;
- подкрепа за държавите-членки при обстоятелства, които изискват засилена техническа и оперативна помощ по външните граници;
- предоставяне на необходимата подкрепа на държавите-членки за организирането на съвместни операции по екстрадиция;
- разгръщане на екипи за бърза гранична намеса в държавите-членки;
- международно сътрудничество.

#### 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Бяха набелязани следните три варианта на политиката, които допринасят за постигане на общите цели и предоставят решения за откритите недостатъци.

Тези варианти включват 15 отделни препоръки, които са групирани в три варианта на политиката:

Вариант на политиката 1: Вариант на политиката на **запазване на настоящото положение**;

Вариант на политиката 2: Вариант, включващ основно незаконодателни препоръки, които би трябвало да бъдат относително евтини, безспорни и лесни за прилагане в **краткосрочен/средносрочен план**;

Вариант на политиката 3: Вариант, включващ всички препоръки от вариант 2, но с допълнителни препоръки в **по-дългосрочен план**, които ще изискват по-нататъшно обсъждане.

Вариантите на политиката са очертани в таблица 4.1. Препоръките са номерирани и класифицирани според това дали предполагат законодателно (з) или незаконодателно действие (нз).

**Таблица 4.1 — Преглед на вариантите на политиката**

Описание на варианта на политиката	
<b>Вариант на политиката 1</b>	Не се правят промени в настоящото положение.
<b>Вариант на политиката 2</b>	<b>1. Техническо оборудване</b> Потенциалът на CRATE и поетите от държавите-членки ангажименти трябва да бъдат пълноценно използвани за всички дейности на агенцията (нз). <b>2. Специализирани клонове</b> Следва да се разгледа въпросът за създаване на специализирани клонове в съответните географски зони (нз). <b>3. Връзка между съвместни операции и Европейската патрулна мрежа</b> FRONTEX следва да направи анализ на това как полупостоянните съвместни операции могат да бъдат слети с Европейската патрулна мрежа (нз). <b>4. Анализ на риска</b>

## Описание на варианта на политиката

Следва да се насърчава извършването на анализи на риска, осъществени съвместно с Европол, с международни организации и със съответни трети държави, и чести географски и/или тематични съвместни анализи на риска със съответните партньори (нз).

### **5. Управление на мрежата ICONet**

Да се повери на FRONTEX управлението на ICONet при сегашната или друга техническа платформа като информационната система на FRONTEX (нз).

### **6. Управление на CIREFI**

Да се повери на FRONTEX задачата по централизиране на обмена на оперативна информация, свързана с незаконната имиграция (нз).

### **7. Собствено техническо оборудване**

Да се осигури наличността на оборудване, като FRONTEX придобие собствено оборудване за контрол и наблюдение на границите, което да бъде използвано например от екипите за бърза гранична намеса (нз).

### **8. Екстрадиция**

Да се засили ролята на FRONTEX по отношение на операциите по екстрадиция — да се проучи възможността за използване на CRATE като средство за обмен на техническо оборудване между държавите-членки (з).

### **9. Обучение**

Предоставеното на граничната охрана обучение следва да отчита и да включва целесъобразните разпоредби от европейските и международните правила за убежището, морското право и основните права. FRONTEX следователно трябва да предлага специализирани курсове за обучение по тези аспекти, за да се повиши броят на служителите от граничната охрана с необходимата квалификация и да се подпомогне постигането на съгласуван подход при ситуации, свързани с координиране при търсене и спасяване (нз).

### **10. Изследователска дейност**

Да се осъществят съвместни проекти, целящи оперативно изпитване в реални условия на нови технологии, оценка на

Описание на варианта на политиката	
	възможността за осъществяването им и на отражението им върху текущите процедури на контролно-пропускателните пунктове (нз).
<b>Вариант на политиката 3</b>	<p>Всички мерки, посочени във вариант на политиката 2, плюс:</p> <p><b>1. Оценка на Шенген</b></p> <p>Механизмът на провеждане на оценките на Шенген в момента се преразглежда. Комисията ще представи предложение за тази цел през втората половина на 2008 г. В тази перспектива е ясно, че агенцията FRONTEX би могла да предостави добавена стойност за този механизъм за оценка чрез експертните си знания в областта на контрола и наблюдението на външните граници и чрез потенциалните връзки с другите си дейности като обучение и анализ на риска (з).</p> <p><b>2. Сътрудничество с трети държави</b></p> <p>С приоритет следва да се ползва засилването на сътрудничеството с третите държави, определени като проблемни зони при съвместните операции, координирани от FRONTEX. Да се оцени възможно разширяване на настоящия мандат на FRONTEX, така че агенцията да може да осъществява пилотни проекти, чиито бенефициери са трети държави (з).</p> <p><b>3. Бъдещо оперативно сътрудничество</b></p> <p>Да се започне задълбочено разглеждане на дългосрочна стратегия, включваща въпроси, свързани с евентуален европейски корпус за гранична охрана (з).</p> <p><b>4. Наблюдение на границата</b></p> <p>FRONTEX да поеме ролята на централна точка за обмен на информация в бъдещата Европейска система за наблюдение на границите и да започне разработване на обща разузнавателна картина на предграничните райони (з).</p> <p><b>5. Митници и хоризонтална интеграция</b></p> <p>Чрез пилотни проекти на европейско ниво би могло да бъде подкрепено координирането на дейностите на националните органи за гранична охрана и националните митнически органи FRONTEX, Комисията и държавите-членки следва да проучат възможността за провеждане на съвместни операции, които ще бъдат ръководени от FRONTEX и ще бъдат координирани с проекти за сътрудничество на националните митнически органи (нз).</p>

## **5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА**

Процесът на определяне на вариантите на политиката включи групирането на предложенията за препоръки в три варианта на политиката.

Оценката и съпоставката на доводите за и против вариантите на политиката включваха систематично разглеждане на всяка от отделните препоръки, описани за всеки вариант. Много от препоръките се допълват взаимно, но някои от тях биха могли сами по себе си да бъдат алтернативни средства за постигане на целите.

### **5.1. Вариант на политиката 1**

Поначало, запазването на настоящото положение би означавало, че Комисията пренебрегва множеството искания, отправени от Европейския съвет, да потърси възможни начини за подобряване на функционирането и операциите на FRONTEX. Констатациите в оценката не биха довели до предложения за възможно преодоляване на недостатъците, които от своя страна са пряко свързани със средствата за постигане на целите на политиката. Това би означавало също, че не са започнати дебати по дългосрочните насоки за по-нататъшното развитие на FRONTEX в контекста на концепцията за интегрирано управление на границите, включително и обсъждането на степента, до която настоящият мандат следва да бъде преразгледан.

### **5.2. Вариант на политиката 2**

Оценката набелязва недостатъци и пропуски в настоящия мандат и предлага препоръки за отстраняването им в краткосрочен/средносрочен план. Отстраняването на набелязаните недостатъци и постигането на целите са необходими условия, за да се разработи политика на интегрирано управление на границите

Този подход отговаря на целта на Комисията за повишаване на ефективността на граничните проверки на европейско ниво. Поради тази причина оценката прави равностойна на различните проблеми, свързани с функционирането на агенцията FRONTEX, разглежда възможностите за оптимизиране на дейностите в рамките на настоящия мандат и препоръчва редица възможности, които могат да бъдат приложени в кратки срокове, за подобряване на работата на агенцията и за по-нататъшно насърчаване на единен европейски подход по различните аспекти на граничните проверки.

Следователно този вариант предлага значително подобрение на настоящото положение. Той обаче съдържа един голям недостатък, а именно не предлага по-дългосрочна визия.



### **5.3. Вариант на политиката 3**

Добавената стойност на краткосрочните препоръки остава същата като във вариант 5.2.

За да се даде изчерпателен отговор на оценката на агенция FRONTEX, е необходима стратегия за разработване на по-дългосрочна политика. Препоръките с по-дългосрочен характер съставляват основа за започване на по-задълбочен размисъл, който ще позволи на съответните участници да разгледат многобройните променящи се политики в тяхната цялост (Шенгенско пространство, митници, наблюдение на границите, хоризонтална интеграция, връзки с трети държави, подобро оперативно сътрудничество), които имат значително отражение върху трите цели на политиката.

По-дългосрочна стратегия е необходима и за да се избегне разпръсване на задачите на агенцията или отклоняване с времето на дейностите ѝ от точно определената посока поради наблягане на отделни приоритети само с краткосрочна насоченост. От друга страна, ясно е, че при по-нататъшното определяне на конкретни действия в това отношение ще трябва в повечето случаи да се отчете другият придобит от дейностите на агенцията опит, както и дискусиите по свързани с въпроса политически инициативи.

## **6. ПРЕДПОЧИТАНИЯТ ВАРИАНТ**

Варианти 1 и 2 съдържат значителни недостатъци, за да спомогнат за всички цели на политиката.

Комисията смята, че единственият начин за конструктивен напредък към постигане на интегрирана политика на ЕС за управление на границите е изборът на вариант на политиката 3, т.е. изпълнение на краткосрочните/средносрочните препоръки и започване на диалог с институциите на ЕС, агенцията и съответните европейски и международни партньори за проучване на начините, по които целите на политиката могат да бъдат постигнати в дългосрочен план въз основа на постепенно развитие при съобразяване с наличните ресурси и административен капацитет на агенцията.

Вариант на политиката 3 решава цялостно:

- установените недостатъци на агенцията;
- общите и специфичните цели на политиката;
- механизъм за определяне на приоритетите в краткосрочен план, обхващащ всички аспекти на дейностите от настоящия мандат;
- цялостно изброяване на исканията за подобряване на съществуващите дейности или за разработване на нови, без да се претоварва агенцията с нови и непредвидени задачи;

- започване на дискусия върху политическите насоки, които да позволят на агенцията FRONTEX да продължи да бъде ефикасна в дългосрочен план.

## **7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Наблюдението и оценката на осъществяването на бъдещите дейности и мерки, заложи в предпочитания вариант на политиката, ще бъдат важен елемент за осигуряване на тяхната ефективност. Всички дейности на FRONTEX са включени в нейната работна програма, като всяко действие е придружено от показател, който позволява да се проследяват дейностите въз основа на доклада за годишната дейност на агенцията. Това ще се прилага и за препоръките, предложени в настоящия доклад.

Постоянното наблюдение на дейностите на агенцията се извършва и от управителния съвет, който се събира по принцип шест пъти годишно, а също и чрез преките доклади на агенцията на заседанията на Съвета и на Европейския парламент.

\*\*\*